

125 |

Andrea C. Blättler | Franz-Dominik Imhof

Bologna emeritus?

**20 Jahre
hochschulpolitische
Integration Europas –
Analyse und Kritik**

Bologna emeritus?

20 Jahre

hochschulpolitische

Integration Europas –

Analyse und Kritik

Herausgeber der Reihe „**GEW-Materialien aus Hochschule und Forschung**“ ist der Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Vorstandsbereich Hochschule und Forschung. In der Reihe erscheinen Publikationen zu Schwerpunktthemen der gewerkschaftlichen Arbeit in Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

Bibliografische Informationen der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.



Der vorliegende Band wurde von der Max-Traeger-Stiftung gefördert.

© 2019 wbv Publikation
ein Geschäftsbereich der
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld

Gesamtherstellung:
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld
Postfach 10 06 33, 33506 Bielefeld
Telefon: 05 21 | 9 11 01-11
Telefax: 05 21 | 9 11 01-19
E-Mail: service@wbv.de
Internet: wbv.de
Umschlaggestaltung, Innenlayout &
Satz: Christiane Zay, Potsdam
Lektorat: Jonas-Philipp Dallmann, Berlin
Best.-Nr. 6004687
ISBN (Print) 978-3-7639-6039-2
DOI 10.3278/6004687w

Diese Publikation ist frei verfügbar zum
Download unter wbv-open-access.de



Diese Publikation ist unter folgender
Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Herausgebers und des Verlages in irgendeiner Form reproduziert, in eine andere Sprache übersetzt, in eine maschinenlesbare Form überführt oder in körperlicher oder unkörperlicher Form vervielfältigt, bereitgestellt oder gespeichert werden. Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Eigennamen oder sonstigen Bezeichnungen in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien und von jedermann benutzt werden dürfen, auch wenn diese nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	9
20 Jahre Bologna-Prozess – und kein Ende? Vorwort von Andreas Keller	11
Abstract	17
Executive Summary	19
Einleitung	23
I Bologna-Prozess und Europäischer Hochschulraum: Beschreibung, Analyse und Erklärung	27
1. Eine Hinführung	29
1.1 Steckbrief	29
1.2 Der Bologna-Prozess und sein Kontext: Die Annäherung des Hochschul- forschers Peter Scott	29
1.2.1 Der Kontext in drei Schritten	30
1.2.1.1 Status quo ante	30
1.2.1.2 Fortschrittsoptimismus in der Geburtsstunde und das zeitliche Zusammenfallen mit der Lissabon-Strategie	31
1.2.1.3 Reifung in der Krise	33
1.2.2 Entwicklung des Bologna-Prozesses in drei Phasen	34
1.2.2.1 Bologna	34
1.2.2.2 Bologna+	35
1.2.2.3 ‚Bologna‘	35
1.2.3 „Eines der wichtigsten Elemente im Aufbau eines gemeinsamen europäischen ‚Zuhause‘“?	36
1.2.4 ... <i>a moving target</i>	38
2. Was wird von wem, wo, wie gemacht? – Themen, Akteure, Strukturen, Mechanismen	39
2.1 Der Europäische Hochschulraum – eine Großbaustelle	39
2.1.1 Die Koordination der Großbaustelle – die europäische Ebene	39
2.1.2 Die 48 Baustellenbereiche mit ihren Gebäuden – die nationalen Hochschulsysteme und ihre Hochschulen	40
2.1.3 Wechselwirkungen	40
2.1.4 Koordinationsarten	41
2.2 Themen	42
2.2.1 Mobilität	42
2.2.2 Einheitliche Studienzyklen mit ECTS und <i>Diploma Supplement</i>	43
2.2.3 Qualitätssicherung	44

2.2.4	Externe Attraktivität: Europäischer Hochschulraum im globalen Kontext	49
2.2.5	Anerkennung und Qualifikationsrahmen	50
2.2.6	Lebenslanges Lernen	51
2.2.7	Soziale Dimension im Zusammenhang mit studentischer Partizipation	51
2.2.8	Bezug zur Forschung, Dritter Studienzyklus (<i>3rd cycle</i>)	53
2.2.9	<i>Employability</i>	54
2.2.10	Studierenden-zentriertes Lernen und <i>Supportive Environment</i>	55
2.2.11	Diskussionen zu Rankings (<i>Transparency tools</i>)	58
2.2.12	Diskussionen zu Finanzierung und <i>Governance</i>	59
2.3	AkteurInnen	59
2.3.1	MinisterInnen und sonstige StaatsvertreterInnen – die Bauherren	60
2.3.2	Internationale Organisationen – die bereichsübergreifenden Institutionen	61
2.3.2.1	Europäische Kommission	62
2.3.2.2	Europarat	63
2.3.2.3	UNESCO(-CEPES)	64
2.3.3	Bildungspolitische AkteurInnen und ihre Zusammenschlüsse – die Gruppen der BauarbeiterInnen	64
2.3.3.1	European University Association (EUA) – die Universität(spräsi)den	66
2.3.3.2	European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) – die (Fach-)Hochschul(leitung)en	66
2.3.3.3	European Students' Union (ESU) – Die Studierenden	67
2.3.3.4	Education International (EI), Regional Structure in Europe (ETUCE) – Dachverband der Bildungsgewerkschaften	68
2.3.3.5	European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) – die Qualitätssicherungsagenturen	69
2.3.3.6	Business Europe – die Wirtschaftsdachverbände	70
2.4	Strukturen	70
2.4.1	Europäische Koordinationsgremien – die Koordination der Großbaustelle des Europäischen Hochschulraumes	70
2.4.1.1	MinisterInnenkonferenzen und Communiqués	70
2.4.1.2	Bologna Follow-up Group mit Ausschuss, Arbeitsgruppen, Beratungsgruppen, Netzwerken	71
2.4.1.3	Bologna-Follow-up-Group-Sekretariat	72
2.4.1.4	Bologna-Follow-up-Group-Arbeitsplan	72
2.4.1.5	Mitgliederrelationen in den europäischen Koordinationsgremien	73
2.4.2	Nationale Koordinationsgremien und Bauprozesse – Koordination und Arbeit in den Bereichen der Baustelle	73
2.4.3	Die Hochschulen – Gebäude im Umbau	74
2.5	Mechanismen	75
2.5.1	Intergouvernementale Politiksteuerung	75
2.5.2	Mechanismen offener Koordination (<i>Soft law</i>)	78
2.5.3	Berichterstattungswesen	80
2.5.4	Transmission und <i>Spill-over</i>	81

2.6	<i>Shift</i> : von der Zielsetzung zur Umsetzung, Zunahme von <i>Soft Power</i> und steigende Komplexität	81
2.6.1	Entwicklungsdynamik des Prozesses	82
2.6.1.1	Ausdehnung der Mitgliedschaft	82
2.6.1.2	Thematische Entwicklung	82
2.6.1.3	Entwicklung der Koordinationsmechanismen	84
2.6.2	Thesen: die Ursachen dieser Entwicklungen	84
2.6.3	Der Effekt	85
3.	Formbestimmung: diskursives Feld, koordinative Sphäre, soziostruktureller und ökonomischer Kontext	87
3.1	Kombination diskursiv-institutionalistischer Analyse mit historisch-materialistischer Erklärung	88
3.1.1	Die diskursiv-institutionalistische Analyse	89
3.1.1.1	Kognitive und normative Ideen: ideationale Ebene von Diskursen	91
3.1.1.2	Mechanismen: Normalisierung, Institutionalisierung	91
3.1.1.3	Koordinative und kommunikative Diskurse: interaktive Ebene von Diskursen	92
3.1.1.4	Struktur und Handlung	94
3.1.2	Die historisch-materialistische Erklärung	95
3.1.2.1	Soziale Welt als historische Konfiguration gesellschaftlicher Kräfte im dialektischen Dreieck	96
3.1.2.2	Struktur, Handlung und Mechanismen <i>revisited</i> : Hegemoniekämpfe im dialektischen Dreieck gesellschaftlicher Kräfte	98
3.1.3	Resultat: Bologna-Dynamik wird erklärbar	101
3.2	Bestimmung der Form Bolognas: diskursives Feld, koordinative Sphäre, soziostruktureller und ökonomischer Kontext	102
3.2.1	Ein diskursives Feld mit drei <i>Ideational Streams</i>	103
3.2.1.1	Hochschulbildung als Instrument für wirtschaftliche Prosperität und Wettbewerbsfähigkeit: <i>Ideational Stream 1</i>	104
3.2.1.2	Hochschulbildung als Emanzipation und Zweck an sich: <i>Ideational Stream 2</i>	106
3.2.1.3	Hochschulbildung als globaler, kompetitiver Wirtschaftssektor: <i>Ideational Stream 3</i>	108
3.2.1.4	Autonomie, was heißt das? Ein Beispiel ideationaler Betrachtungen	110
3.2.1.5	<i>Ideational Streams</i> und Bologna-Themen	112
3.2.1.6	AkteurInnen und <i>Ideational Streams</i>	114
3.2.2	Eine koordinative Sphäre	115
3.2.3	Der soziostrukturelle und ökonomische Kontext	117
3.2.3.1	Ideen und materielle Bedingungen	117
3.2.3.2	Zusammenhang zwischen Ideen, Institutionen und materiellen Bedingungen via Mechanismen	118
3.2.3.3	AkteurInnen im Kontext	119
3.2.4	Transnationales dialektisches Dreieck: Situation der Unsicherheit	121
3.3	Das Ziel der Bologna-Kooperation: Im Auge der Betrachter	122

4. Kritik	125
4.1 Positionen und Berichte der InteressenvertreterInnen (Stakeholder)	125
4.1.1 Ablehnung des Prozesses	125
4.1.2 Schlechte Implementierung	127
4.1.3 Antreibende Kritik	128
4.1.4 Schattenberichte	129
4.2 Kritische wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Prozess	130
4.2.1 Ausbreitung von <i>New Public Management</i>	130
4.2.2 Die Gouvernamentalität Bolognas	133
4.2.3 Zentrum versus Peripherie	134
II Bologna heute und morgen	137
5. Bologna nach der Midlife-Crisis	139
5.1 Ursachen des Schwungverlustes	144
5.1.1 <i>Backlash</i> gegen Bologna und die <i>Two-level-games</i>	144
5.1.2 „Bologna on the paper“	145
5.1.3 Zunahme von <i>Soft-Power</i> -Dynamiken	145
5.1.4 Drei-Länder-Gruppen-These	146
5.1.5 Antieuropäische Sentiments	149
5.1.6 Der Verlust des integrativen <i>Agenda Settings</i> des Sekretariats	149
5.1.7 Neuer Wein in welchen Schläuchen?	150
5.2 Von Jerewan (2015) nach Paris (2018)	152
5.2.1 Das Jerewan-Kommuniqué	152
5.2.2 Hin zur Pariser MinisterInnenkonferenz	153
5.3 <i>There's a new kid in town</i> : Europäischer Bildungsraum (<i>European Education Area</i>)	157
5.4 Von Paris (2018) nach Rom (2020)	163
5.4.1 Das Paris-Kommuniqué	163
5.4.2 Welcher Weg führt nach Rom?	169
6. Quo vadis, Bologna? Und was bedeutet das für den Europäischen Hochschulraum?	173
6.1 0-Szenario	176
6.2 Revitalisierungsszenarien	177
6.2.1 Politische Revitalisierung	177
6.2.2 Technokratische Revitalisierung	178
6.2.3 Pseudopolitische Revitalisierung, technokratischer Antrieb	180
6.3 Transformationsszenarien	181
6.3.1 Transformation hin zu <i>Two-Speed</i>	181
6.3.2 Transformation hin zu <i>Creative Space</i>	183
6.4 Szenarien der Devolution oder Desintegration	186
6.4.1 Desintegration	186
6.4.2 Devolution	186
6.5 Übersicht möglicher Wege ab Rom	186

III Handlungsoptionen	189
7. Mitreden auf der Baustelle des Europäischen Hochschulraums: Handlungsoptionen aus Sicht des Bologna-Proletariats	191
7.1 Das oft übersehene Handlungsvermögen des Bologna-Proletariats	193
7.2 Die europäischen Hochschulreformen im Licht des Jenaer Machtressourcenansatzes	195
7.2.1 Staatliche Macht, Marktmacht, heterodoxe Macht	195
7.2.2 Die vier Formen heterodoxer Macht der Hochschulangehörigen und ihre Konfigurationen	198
7.2.2.1 Die strukturelle Macht	199
7.2.2.2 Die Organisationsmacht	199
7.2.2.3 Die institutionelle Macht	200
7.2.2.4 Die gesellschaftliche Macht	201
7.2.3 Fähigkeiten als Voraussetzung zur Stärkung der Position des Bologna-Proletariats	202
7.2.3.1 Lernfähigkeit	202
7.2.3.2 Organisatorische Flexibilität	203
7.2.3.3 Konfliktfähigkeit	203
7.2.3.4 Framing	203
7.2.3.5 Wahrung der politischen Autonomie	204
7.3 Drei pragmatische Handlungsstrategien	205
7.3.1 Diskursiver Kampf: Stellungskrieg führen oder Hegemonie für Demokratische Hochschule anstelle von Outcome-Legitimität erobern	206
7.3.1.1 Stellungskrieg	207
7.3.1.2 Die Hegemonie erobern	211
7.3.2 Bestehende Gremien und Prozesse als <i>Windows of opportunity</i> für Wandel nutzen	213
7.3.3 Ignoranz	217
7.3.3.1 Langsames Ausdünnen der diskursiven Dynamik	217
7.3.3.2 Boykott einzelner Maßnahmen	218
8. Schlusswort	221
Danksagung	223
Anhang	225
Literatur	227
Zur Autorin, zum Autor	233

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Themen aus der Sicht der 3 <i>Ideational Streams</i>	113
Tabelle 2: Plausibilität möglicher Wege nach 2020	187
Tabelle 3: Übersicht der geführten Interviews	227

20 Jahre Bologna-Prozess – und kein Ende?

Vorwort von Andreas Keller

Der Bologna-Prozess ist in die Jahre gekommen. Am 19. Juni 1999 wurde die Bologna-Erklärung unterzeichnet – mit 20 Jahren müsste der nach ihr benannte Prozess eigentlich ein junger Erwachsener sein. In ihrer vorliegenden Expertise sehen ihn Andrea C. Blättler und Franz-Dominik Imhof indes bereits hinter der Midlife-Crisis, unmittelbar vor dem Ruhestand: „Bologna emeritus?“

Offen ist in der Tat die Frage, ob und wie es mit dem 1998 an der Pariser Sorbonne initiierten und 1999 in Bologna gestarteten Reformprozess weitergeht. Bei der Konferenz der europäischen Wissenschaftsministerinnen und -minister 2010 in Wien und Budapest wurde die erfolgreiche Einrichtung des Europäischen Hochschulraumes zelebriert. Zugleich wurde eine Verlängerung des Prozesses um weitere zehn Jahre verabredet, der im Weiteren weniger neue große Zielsetzungen als vielmehr eine Konsolidierung in den Blick nahm. Ob der Bologna-Prozess über das Jahr 2020 hinaus eine Zukunft hat und, wenn ja, welche, ist Gegenstand der Beratungen von Bologna Follow-up Group (BFUG) und deren Board sowie Arbeits-, Beratungs- und Koordinierungsgruppen seit der letzten Ministerinnen- und Ministerkonferenz 2018 in Paris bis zur nächsten Konferenz 2020 in Rom.

Es ist das Verdienst der Autorin und des Autors des vorliegenden Bandes, nicht nur die Entwicklung des Bologna-Prozesses seit der Sorbonne-Erklärung bis zur unmittelbaren Gegenwart nachzuzeichnen, sondern diese auch kritisch zu analysieren. Dabei werden die auf der „Großbaustelle“ Bologna aktiven Akteurinnen und Akteure und ihre unterschiedlichen Interessen unter die Lupe genommen. Neben den Regierungen der inzwischen 48 Unterzeichnerstaaten der Bologna-Erklärung werden dabei auch die Nichtregierungsorganisationen, die sogenannten Stakeholder, in den Blick genommen, die früh als beratende Mitglieder des Bologna-Prozesses anerkannt wurden.

Die europäischen Hochschulvereinigungen EUA (European University Association) und EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education) sowie die europäische Dachorganisation der Studierendenvertretung ESU (European Students' Union) wurden bereits auf der Ministerinnen- und Ministerkonferenz 2001 in Prag als sogenannte beratende Mitglieder des Bologna-Prozesses anerkannt. Gleichzeitig mit der europäischen Arbeitgebervereinigung Business Europe wurde beim Bologna-Gipfel

2005 in Bergen schließlich auch die europäische Region der internationalen Dachorganisation der Bildungsgewerkschaften, die Bildungsinternationale (Education International – EI), als beratendes Mitglied aufgenommen.

De jure haben die beratenden Mitglieder in den europäischen Bologna-Gremien kein Stimmrecht. Da aber meist nicht abgestimmt, sondern beraten wird, können sie Einfluss auf die Entscheidungen nehmen. Studierendenvertretungen und Bildungsgewerkschaften ist es gelungen, Themen auf die Agenda des Bologna-Prozesses zu setzen, die ohne Stakeholder-Beteiligung vermutlich unter den Tisch gefallen wären. So ist es vor allem das Verdienst der europäischen Studierendenvertretungen, die soziale Dimension des Europäischen Hochschulraums – erstmals 2001 in Prag – als Zielsetzung im Bologna-Prozess zu verankern. Im Londoner Kommuniqué 2007 wurde das Ziel formuliert, dass die Studierendenschaft die Diversität der Bevölkerungen widerspiegeln sollte.

Die europäischen Bildungsgewerkschaften konnten bei der Ministerinnen- und Ministerkonferenz 2010 in Budapest und Wien erstmals erreichen, das Ziel der Schaffung eines förderlichen Arbeitsumfelds („supportive environment“) für Hochschulbeschäftigte im Kommuniqué zu platzieren. Zwar standen insbesondere die Lehrenden von Anfang an im Fokus des Bologna-Prozesses – zum Beispiel im Zusammenhang mit Mobilitätsmaßnahmen –, doch ihre Schlüsselrolle bei der Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen, bei der Betreuung von Studierenden und nicht zuletzt bei der Umsetzung der Studienreform wurde ausgeblendet. Bei der Jerewan-Konferenz 2015 wurde darüber hinaus das Ziel einer besseren Unterstützung der Lehrenden („teacher support“) formuliert und in der letzten Konferenz 2018 in Paris wiederholt. Daraufhin wurde auf europäischer Bologna-Ebene zum ersten Mal eine Beratungsgruppe zum Thema Lernen und Lehre eingerichtet, die nun bis zur nächsten Konferenz in Rom 2020 Vorschläge unterbreiten soll, wie innovatives und inklusives Lernen und Lehren gefördert werden kann.

Bei anderen Themen ist es gelungen, Kurskorrekturen durchzusetzen – etwa bei der Auseinandersetzung um den Status der Promotion im Europäischen Hochschulraum. Diese wurde erstmals bei der Ministerinnen- und Ministerkonferenz 2003 in Berlin in den Bologna-Prozess aufgenommen – als dritte Phase des Studiums („third cycle“) nach dem Bachelor- und Masterstudium. Nach Interventionen der Bildungsgewerkschaften wurde in den Nachfolgekonzferenzen betont, dass es sich bei Promovierenden um Forscherinnen und Forscher in der ersten Phase ihrer Berufstätigkeit („early-stage researchers“) handele – Rückenwind für die gewerkschaftliche Forderung,

Doktorandinnen und Doktoranden auf tarifvertraglich geregelten Stellen zu beschäftigen und sozial abzusichern.

Auf der anderen Seite sind die Bologna-Reformen auch Teil eines politischen Prozesses, den Studierendenvertretungen und Bildungsgewerkschaften von Anfang an kritisch begleitet haben. Er wurde zeitgleich mit der Lissabon-Strategie der Europäischen Union gestartet, die das Ziel verfolgte, Europa „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen.“ Analog war eines der Ziele des Bologna-Prozesses, einerseits den Europäischen Hochschulraum in der Konkurrenz mit anderen Hochschulräumen insbesondere in Nordamerika und Südostasien wettbewerbsfähig zu machen und andererseits die europäischen Hochschulen darauf auszurichten, ihren Beitrag zum wissensbasierten europäischen Wirtschaftsraum zu leisten. Die europäische Zusammenarbeit in der Qualitätssicherung von Studium und Lehre, die Harmonisierung der Studienstrukturen durch ein europaweites Bachelor-Master-System, die Entwicklung eines Kreditpunktesystems als gemeinsame Währung von Studienleistungen und die Förderung der Mobilität von Studierenden und Hochschulbeschäftigten gehören insofern zum Kern des Bologna-Prozesses.

Schließlich haben die Regierungen einiger Unterzeichnerstaaten, allen voran Deutschland, den Bologna-Prozess instrumentalisiert, um unter Verweis auf angebliche Erfordernisse aus Bologna eine eigene nationale hochschulpolitische Agenda durchzusetzen. So ist in keiner der Erklärungen und Kommunikés des Bologna-Prozesses der Begriff der *Modularisierung* zu finden, der an deutschen Hochschulen zur Chiffre für Verschulung und Verdichtung des Studiums, für ein Übermaß an Prüfungen und „Workload“ für Studierende und Lehrende geworden ist. Sogar die zeitweise Einführung allgemeiner Studiengebühren in sieben von sechzehn Bundesländern wurde teilweise mit der notwendigen Harmonisierung der Hochschulsysteme in Europa begründet. „Nicht Bologna ist gescheitert, sondern Bonn“, lautete daher das Motto der GEW, als vor zehn Jahren Studierende im Zuge des Bildungsstreiks vor allem gegen Bologna protestierten – unter Anspielung auf jene die verfehlte Bologna-Implementation verantwortenden und in Bonn ansässigen Institutionen Bundesministerium für Bildung und Forschung, Kultusministerkonferenz, Hochschulrektorenkonferenz und Akkreditierungsrat.¹

1 Vgl. Keller, Andreas: Jetzt die Weichen für den Kurswechsel stellen. In: Klemens Himpele, Andreas Keller & Sonja Staack (Hrsg.): Endstation Bologna? Zehn Jahre Europäischer Hochschulraum, Bielefeld 2010 (GEW Materialien aus Hochschule und Forschung, Bd. 116), S. 199–208.

Im Ergebnis stellt sich der Bologna-Prozess als ambivalent dar – ebenso wie die Lissabon-Strategie und die auf sie folgende Strategie „Europa 2020“, die Ziele wie die Erhöhung der Bildungs- und Forschungsausgaben, die Steigerung der Zahl der Hochschulabsolventinnen und -absolventen oder die Reduzierung der Zahl der Schulabbrecherinnen und -abbrecher beinhalten. Grund genug für die Bildungsgewerkschaften, sich im Bologna-Prozess im Sinne fortschrittlicher Hochschulreformen und einer Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Hochschulbeschäftigten zu engagieren. So ist die Bildungsgewerkschaft GEW über Education International mit beratender Stimme an der Willensbildung der Bologna Follow-up Group beteiligt, und auf nationaler Ebene wirkt sie in der Bund-Länder-AG zur Fortführung des Bologna-Prozesses mit.

20 Jahre Bologna-Prozess – Zeit, innezuhalten, den Stand der europäischen Hochschulreform zu analysieren und zu bewerten, ihre Zukunftsperspektiven auszuloten sowie die Ziele und Handlungsmöglichkeiten, aber auch Grenzen des gewerkschaftlichen Engagements im Europäischen Hochschulraum neu zu bestimmen. Die Expertise von Andrea C. Blättler und Franz-Dominik Imhof ist dafür eine wahre Fundgrube.

Ausgehend vom aktuellen Schwungverlust, in dem sich der Bologna-Prozess 20 Jahre nach der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung befindet, entwickeln sie Szenarien für die künftige Entwicklung des Europäischen Hochschulraums und diskutieren Handlungsoptionen von in den Prozess involvierten Akteuren wie Studierenden oder Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern. Ist es Zeit, Bologna abzuwickeln oder auslaufen zu lassen – oder gibt es Perspektiven für eine Transformation hin zu einem Projekt, in dem die Interessen von Studierenden und Beschäftigten an guten Studien- und Arbeitsbedingungen, aber auch der Gesellschaft an optimalen Bedingungen für die Produktion und Reproduktion von Wissen besser zur Geltung kommen? Welche Strategien und Taktiken eignen sich, um gewerkschaftliche Ziele wie faire Beschäftigungsbedingungen und stabile Karrierewege, Demokratisierung und soziale Öffnung der Hochschulen durchzusetzen, und wie verhalten sich dabei die verschiedenen Ebenen des europäischen Hochschulraumes (Hochschulen, Bund und Länder, europäische Steuerungsgremien) zueinander? Wo kann gewerkschaftlich wie angesetzt werden? Welche Gefahren lauern umgekehrt, wenn der Europäische Hochschulraum noch stärker einem Trend hin zu Ökonomisierung und Kommerzialisierung des Hochschulwesens folgt, auf Kosten von akademischer Freiheit, Chancengleichheit und Partizipation?

Die vorliegende Expertise verdient eine breite Rezeption, nicht nur von in den Bologna-Reformen engagierten Studierenden, Gewerkschaften-

rinnen und Gewerkschaftern, sondern von allen wissenschaftspolitisch Interessierten in Hochschule und Gesellschaft. Leserinnen und Lesern wird die Lektüre nicht nur helfen, die komplexe Dynamik des europäischen Hochschulraums besser zu verstehen, sondern auch, in dessen politische Abläufe zu intervenieren.

Abschließend ist der Autorin und dem Autor für die pünktliche Erstellung der vorgelegten Expertise zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung zu danken sowie insbesondere Andrea Blättler dafür, der GEW bei der kritischen Begleitung der Bologna-Reformen über Jahre mit Rat und Tat zur Seite gestanden zu haben. Weiter ist der Max-Traeger-Stiftung für die Förderung der Erstellung sowie die Publikation des Werks in der Reihe „GEW-Materialien aus Hochschule und Forschung“ bei wbv Media zu danken.

Frankfurt am Main im Februar 2019

Dr. Andreas Keller

Stellvertretender Vorsitzender und Vorstandsmitglied für Hochschule und Forschung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)

Abstract

Die vorliegende Expertise kombiniert am Gegenstand des Bologna-Prozesses und des daraus schrittweise entstehenden Europäischen Hochschulraumes Policy-Analyse und Gesellschaftstheorie. Sie erfüllt drei Funktionen, denen je ein Teil gewidmet ist: Erstens wird der Bologna-Prozess bis hin zum Zeitpunkt seines zwanzigsten Geburtstages mit Hilfe des Bildes einer komplexen europäischen Großbaustelle beschrieben, analysiert und erklärt. Zweitens werden der Status quo des Prozesses nach der MinisterInnenkonferenz in Paris 2018 und vor der MinisterInnenkonferenz in Rom 2020 beurteilt und eine Palette von Zukunftsszenarien entwickelt. Auf diese beiden Teile aufbauend eröffnet sich drittens der Blick auf Handlungsansätze, um in der weiteren Ausgestaltung des Europäischen Hochschulraumes und in der Frage, welche Rolle darin der Bologna-Prozess spielen soll, mitzuwirken – sei es als Beschäftigte oder Studentin innerhalb einzelner Hochschulen, sei es im Streiten um hochschulpolitische Fragestellungen in nationalen Hochschulsystemen oder sei es innerhalb der europäischen Strukturen zur Koordination des Bologna-Prozesses und des Europäischen Hochschulraumes.

Die Autorin und der Autor verweben auf der Grundlage empirischen Materials, bestehend aus offiziellen Dokumenten, ExpertInneninterviews und teilnehmender Beobachtung, diskursiv-institutionalistische, historisch-materialistische und arbeitssoziologische Theorie- und Analysestränge miteinander. Die daraus erwachsende Darstellung verdeutlicht, weshalb der Bologna-Prozess trotz seiner Komplexität nicht nur persistent ist, sondern auch höchst wirkmächtig wurde: Seine Funktionslogik überwindet herkömmliche Grenzziehungen zwischen politischen Ebenen, AkteurInnen, Strukturen und Mechanismen, womit Bologna zu einem politischen Prozess *sui generis* wird, der intergouvernementale, supranationale und zivilgesellschaftliche Elemente integriert. In Konstellationen, die jener zu Beginn des Bologna-Prozesses ähneln, könnten politische Prozesse mit ähnlicher Funktionslogik einsetzen; die systematischen Erkenntnisse sind daher über den Bereich der europäischen Hochschulpolitik hinaus relevant.

Executive Summary

Im ersten Kapitel geben wir mittels eines bewährten Ansatzes eine erste Übersicht über die Entstehung und Entwicklung des Bologna-Prozesses sowie über den zeitlichen Zusammenfall von Bologna mit der Lissabon-Strategie der Europäischen Union: Mit dem britischen Hochschulforscher Sir Peter Scott betrachten wir den Kontext des Prozesses in drei chronologisch aufeinanderfolgenden Schritten: Verwurzelung in einem gesamteuropäischen Kontext von Widersprüchen und Gemeinsamkeiten, Aufstieg im Kontext der *High tide* der europäischen Idee und Reifung und Wandlung im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008. Diese Stufen korrespondieren nach Scott mit drei Phasen des Prozesses, der noch klar fokussierten Phase *Bologna*, der sich durch eine Ausweitung auf viele verschiedene Ziele und Bereiche auszeichnenden Phase *Bologna+* und der aktuellen, mit ‚*Bologna*‘ bezeichneten Phase des Prozesses als Brand oder Marke, worunter eine Vielzahl von zum Teil auch widersprüchlicher Policy-Initiativen laufen.

Im zweiten Kapitel beschreiben wir die einzelnen AkteurInnen, die verhandelten Themen sowie die Strukturen, Mechaniken und Dynamiken des Bologna-Prozesses. Dazu bedienen wir uns eines Bildes des Prozesses als eines Bauprojektes auf der Großbaustelle des europäischen Hochschulraumes. Das Bild hilft, die hohe Komplexität und für Beobachtende oft verwirrende „Wuselhaftigkeit“ des Prozesses auf eine Art und Weise in den Blick zu bekommen, welche die unter dieser sich stetig verändernden Oberfläche liegende Vernetzung und Strukturierung freilegt. Der Bologna-Prozess und der Europäische Hochschulraum bilden eben nicht nur eine Spielwiese, auf der viele verschiedene AkteurInnen viele verschiedene Dinge tun und Ziele verfolgen, sondern auch eine oft gut geölte, ineinandergreifende und abgestimmte, aber auch durchaus konfliktive gemeinsame Unternehmung.

Im dritten Kapitel schauen wir anhand der von dem slowenischen Hochschulforscher Klemen Miklavič entwickelten Kombination von diskursiv-institutionalistischer Analyse und historisch-materialistischer Erklärung hinter die Kulissen dieser Großbaustelle. Mittels des diskursiv-institutionalistischen Ansatzes können wir den Prozess als diskursives Feld darstellen, das durch drei große *Ideational Streams* strukturiert wird: Hochschulbildung als Instrument gesellschaftlicher Ziele, Hochschulbildung als gesellschaftliches Ziel und Zweck an sich und Hochschulbildung als Feld für unternehmerische Tätigkeit. Diese drei Konzepte von Hochschulbildung prägen durch Prozesse der Normalisierung und Institutionalisierung die AkteurInnen des

Bologna-Prozesses. Umgekehrt beeinflussen aber auch die AkteurInnen die Weiterentwicklung des diskursiven Feldes durch unterschiedliche Praktiken, in denen sie die in den *Ideational Streams* subsumierten Ideen, Begriffe und Institutionen modifizieren, stärken oder schwächen. Dabei ist nicht zufällig, welche AkteurInnen auf welche Art durch welche Konzepte geprägt und informiert werden und wie sie selbst die Weiterentwicklung des Diskurses (zu) beeinflussen (versuchen), sondern dies steht in komplexen Bedingungsverhältnissen zu ihrer soziostrukturellen und ökonomischen Situiertheit. Die Entwicklung des Prozesses ist zwar durch ein hohes Maß an Kontingenz geprägt, jedoch in seiner spezifischen Gewordenheit nur dann zu verstehen, wenn sie in einem breiteren soziostrukturellen und ökonomischen Kontext betrachtet wird.

Um dem Gegenstand weitere Plastizität zu verleihen, referieren wir im vierten Kapitel verschiedene kritische Perspektiven auf den Bologna-Prozess. Neben der Kritik unterschiedlicher bildungspolitischer AkteurInnen, die in Form grundlegender Ablehnung, Kritik an schlechter Implementierung, antreibender Kritik und begleitender Kritik unterschiedliche Wirkungen auf den Prozess zeitigten, gibt es auch kritische wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit dem Bologna-Prozess. Die Parallelen zu Mechanismen des *New Public Managements*, die als Gouvernamentalität thematisierte Funktionsweise des Prozesses und die in der Art und Weise des Politiktransfers auf periphere Bereiche des Europäischen Hochschulraumes durchaus (neo-)imperialistisch anmutende Wirkung auf einige östlichere Länder zeigen eine andere, wissenschaftliche Außensicht auf einen Prozess, der schon intern so viele divergente Sichtweisen produziert.

Das fünfte Kapitel ist einer detaillierten Untersuchung der jüngeren Entwicklung seit den Vorbereitungen zur Konferenz der Bologna-MinisterInnen 2015 bis zum Winter 2018 und damit dem Beginn der Vorbereitungen zur nächsten MinisterInnenkonferenz in Rom, die 2020 die zweite Bologna-Dekade beschließen wird, gewidmet. Von einer von Schwungverlust und einer gewissen Orientierungslosigkeit gekennzeichneten Phase vor und um Jerewan (2015) über die durch Revitalisierungsbestrebungen sowie Debatten um sogenannte *Fundamental values* geprägte Zeit nach der Jerewan- bis zur Paris-Konferenz 2018 bis hin schließlich zur durch zwar wenige, aber deutliche thematische Aufträge insbesondere in den Feldern von Lernen, Lehre und soziale Dimension geprägte Marschroute nach Rom 2020 zeichnet sich das Bild eines Prozesses im Wandel ab, der davor steht, sich – vielleicht zum letzten Mal – noch einmal neu zu erfinden.

Im sechsten Kapitel geben wir mittels einer Reihe von Szenarien einen Ausblick auf mögliche Formen, die der Prozess in seiner möglicherweise letzten, voraussichtlich in Rom 2020 eingeleiteten, Dekade annehmen kann und reflektieren, was dies für den Europäischen Hochschulraum und seine Entwicklung bedeuten könnte. Dabei vermuten wir nach Durchspielen verschiedener Szenarien, dass ein durch *Two-speed*-Dynamiken und eine mögliche Zunahme von Fliehkräften bestärktes, langsames Auslaufen des Prozesses bei gleichzeitiger Transformation in einen *Creative Space* wahrscheinlicher ist als eine nachhaltige Revitalisierung und Politisierung, eine rasche Desintegration oder gar eine – durch Rücknahme von Harmonisierungsschritten geprägte – Devolution.

Das siebte Kapitel ist unter Einbezug der vorgängigen Analysen der Frage gewidmet, wie Organisationen der subalternen Hochschulangehörigen die spezifischen Eigenschaften und den aktuellen Zustand des Bologna-Prozesses dazu nutzen können, entlang der Interessen ihrer Mitglieder zu agieren und die Hochschulpolitik damit zu verändern. Anhand einer Modellierung der diesen Hochschulangehörigen zugehörigen Machtressourcen gemäß eines von den Jenaer Soziologen Stefan Schmalz und Klaus Dörre zusammen mit dem Arbeitskreis *Strategic Unionism* entwickelten, arbeitssoziologischen Ansatzes wird deutlich, dass die Organisationen dieser Hochschulangehörigen kontinuierlich daran arbeiten müssen, bestimmte Fähigkeiten zu entwickeln, um ihren möglichen Einfluss auch in Wirkung umsetzen zu können. Anhand konkreter Beispiele auf den Ebenen diskursiver Kampf, Nutzung von Opportunitäten und Boykott bestimmter Diskurse zeigt sich, dass zum Beispiel in Themenbereichen wie *Supportive environment* oder *Social dimension* in den nächsten Jahren einiges an Potential für erfolgreiche Interessenvertretung und transformatorisches politisches Handeln vorhanden ist.

Emeritierung, die: altersbedingte Befreiung von der Pflicht zur Wahrnehmung der Alltagsgeschäfte

Einleitung

Was macht eigentlich ...?

Fällt in jüngster Zeit in einem Gespräch im akademischen Umfeld das Stichwort „Bologna“, dann fühlt man sich irgendwie an Unterhaltungen über allmählich verblässende Stars vergangener Dekaden erinnert: Was macht der eigentlich? Spielt der noch irgendwo mit? Lebt der noch?

Wir sind diesen Fragen nachgegangen und haben festgestellt, dass der Bologna-Prozess, der einst – zumindest im Bildungsbereich – in aller Munde war und heftig debattiert und kritisiert wurde, in den letzten Jahren nicht nur eine ebenso interessante wie transformative Phase durchlaufen hat, sondern nun vor einer zwar voraussichtlich langen, aber möglicherweise auch letzten Lebensphase steht: Um im Bild zu bleiben, könnte man sagen, der Bologna-Prozess bereite sich am Ende einer ausgeprägten *Midlife-Crisis* inklusive Versuchen, noch einmal jung zu sein und sich neu zu erfinden, langsam auf den aktiven Ruhestand vor. Um zu verstehen, was das für die Gegenwart und die Zukunft bedeutet, führen wir in dieser Expertise aus,

- was das eigentlich für ein Prozess ist, wie wir ihn also verstehen können – denn bei näherer Hinsicht zeigt sich, dass unser Gegenstand komplex, vielschichtig und -deutig und vor allem höchst dynamisch ist: Bologna integriert nicht nur alle relevanten AkteurInnen der europäischen Bildungslandschaft innerhalb eines komplizierten Geflechts von Institutionen und Mechanismen, sondern wird auch maßgeblich geprägt durch den gesamtgesellschaftlichen – und den Bildungsbereich damit weit übersteigenden – Kontext von Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Diese Zusammenhänge muss begreifen, wer den Europäischen Hochschulraum aktiv mitgestalten will;
- wie die zu Ende gehende *Midlife-Crisis* des Bologna-Prozesses aussieht und welche Schlussfolgerungen sich daraus ergeben, an welchem Punkt Bologna also steht und welche Zukunftsszenarien denkbar sind;
- welche Handlungsoptionen sich ergeben, wenn man Bologna in seiner komplexen Form fasst, den aktuellen Zustand und die mögliche Zukunft bedenkt und dabei in den Blick nimmt, wie sich diese Zu-

kunft insbesondere von denjenigen AkteurInnen prägen und mitgestalten ließe, die dem Europäischen Hochschulraum mit ihrer täglichen Tätigkeit innerhalb der Hochschulen nicht nur ein Gesicht geben, sondern ihn praktisch Realität werden lassen: die lehrenden, forschenden, verwaltenden und studierenden Hochschulangehörigen.

Übersicht

Schon seit Beginn ist umstritten, wofür „der Bologna-Prozess“ eigentlich genau steht: Geht es dabei ausschließlich um die Umstellung auf Bachelor- und Master-Studiengänge – und falls ja, ist dies nur eine technische Anpassung der Architektur europäischer Hochschulsysteme oder geht es um eine breitere politische Agenda? Ist das Ganze ein gut gemeinter Versuch, die Mobilität zwischen Europas Hochschulen zu erleichtern? Oder doch vielmehr ein Eingriff, um die Hochschullandschaft Europas mit Blick auf die der Vereinigten Staaten oder des aufstrebenden Asiens kompetitiver zu machen? Ja, wird gar gezielt die Kommodifizierung¹ von Hochschulbildung vorangetrieben? Und schließlich: Ist der sogenannte Europäische Hochschulraum einfach die Bezeichnung eines geographischen oder kulturellen Rahmens oder vielmehr eine politische Vision gemeinsamer Hochschulpolitik – oder liegt die Antwort irgendwo dazwischen? Ebenso strittig ist mittlerweile, ob der Prozess abgeschlossen („gelaufen“) ist oder noch weiter Relevanz besitzt, ob Bologna mehr oder weniger unumstößliche Realität ist oder ob sich – zum Beispiel durch immanente Kritik – noch Dinge verändern lassen, die Einfluss auf die konkrete Hochschulrealität haben. Um diese Fragen zu beantworten, muss die Vielfältigkeit des Prozesses nicht nur in den Blick genommen, sondern auch durch ein praktikables Modell der sie zusammenhaltenden Mechanismen aufgeschlüsselt werden.³

- 1 Der Begriff Kommodifizierung, der in den Sozialwissenschaften auf die Verwendung durch Karl Polanyi in seinem Buch „The Great Transformation“ (Polanyi, 2001) zurückgeht, wo er ihn zu Hilfe nimmt, um den Wandel der britischen Gesellschaft von einer Gesellschaft mit einem in sie eingebetteten Markt hin zu einer entbetteten Marktgesellschaft zu beschreiben (vgl. Rau, 2007, S. 28), bezeichnet den Prozess des „Zur-Ware-Werdens“ eines öffentlichen Gutes, mithin die Privatisierung und/oder Kommerzialisierung einer vormals gemeinsamen gesellschaftlichen Ressource.
- 2 In diesem Zusammenhang spricht die norwegisch-serbische Hochschulforscherin Martina Vukasović (et al.) von den drei „Multis“ des Bologna-Prozesses, die sich durch mehrfache Vielfältigkeit auszeichnen: Nicht nur sind viele verschiedene Regierungen beteiligt; deren Beteiligung zeichnet sich auch durch eine Multilevel-Struktur innerhalb der einzelnen Länder aus; nicht nur sind viele verschiedene AkteurInnen (Interessenverbände, Dachorganisationen, EU-Institutionen) beteiligt, sondern diese zeichnen sich auch durch interne Multilevel-Strukturen aus (regionale und nationale Teilverbände usw.);

Im Teil I widmen wir uns als erstes dem Versuch, den Bologna-Prozess und den Europäischen Hochschulraum so aufzuschlüsseln, dass klar wird, womit wir es hier genau zu tun haben. Dazu soll zunächst der Kontext und die Entwicklung des Bologna-Prozesses und des Europäischen Hochschulraumes entlang einer konventionellen Darstellung in drei Phasen wiedergegeben werden (Kapitel 1). Anschließend werden die Themen, AkteurInnen, Strukturen und Mechanismen des Prozesses beschrieben (Kapitel 2). Dabei werden wir sehen: Der Prozess wurde mit der Zeit immer vielschichtiger und dynamischer und damit schwieriger zu fassen. Die Annäherung mittels drei Phasen, wie sie Peter Scott vorlegt, erweist sich als für unsere Zwecke unzureichend. Mittels eines neueren Erklärungsansatzes unternehmen wir deshalb eine dem dynamischen und vielschichtigen Charakter besser gerecht werdende Bestimmung der Form dieses komplexen Gebildes. Dazu beschreiben wir den Bologna-Prozess als koordinative Sphäre, in der verschiedene Ideen und Konzepte von Hochschulbildung aufeinandertreffen, wobei das Geschehen durch den soziostrukturellen und ökonomischen Kontext strukturiert wird. Die Darstellung erlaubt es uns, die Zusammenhänge und Wechselwirkungen plastischer darzustellen und schließlich in ihrer Dynamik zu erklären (Kapitel 3). Abschließend kommen einige kritische Stimmen aus Bildungspolitik und Wissenschaft zur Sprache (Kapitel 4).

Um zu sehen, wo der Prozess zum jetzigen Zeitpunkt steht, müssen wir ihn zunächst adäquat verstehen. Dazu betrachten wir im Teil II zuerst die Entwicklungen in den letzten Jahren, insbesondere rund um die MinisterInnen-Konferenzen in Jerewan und Paris, genauer (Kapitel 5). Darauf aufbauend sind wir in der Lage, Vermutungen über die zukünftige Entwicklung des Bologna-Prozesses im Speziellen, aber auch der Europäischen Hochschullandschaft im Allgemeineren anzustellen, die in Form von mehr oder weniger wahrscheinlichen Szenarien dargestellt werden (Kapitel 6).

noch 2 nicht nur sind viele verschiedene Themen im engeren oder weiteren Fokus des Prozesses, sondern diese Themen zeichnen sich auch durch eine komplexe und vielschichtige Behandlung je nach Zeit, Ort und Kontext aus. Ihr Ansatz zeigt jedoch auch, dass eine Illustration der Komplexität ohne eine damit kohärente Modellierung strukturierender Ideationen (vgl. Abschnitt 3.2.1) innerhalb eines soziostrukturellen und ökonomischen Gefüges und entsprechender Normalisierungs- und Institutionalisierungsmechanismen (vgl. Abschnitt 3.2.3) zwar gut beschreiben kann, was im Prozess bislang geschah und gerade geschieht, aber Schwierigkeiten zeigt, wenn es zu erklären gilt, warum sich gerade diese oder jene Entwicklung ergeben hat und nicht eine andere, im Prozess ebenfalls angelegte. So können auch nur zu einem eingeschränkten Grad Erkenntnisse zur zukünftigen Entwicklung und vor allem zu möglichen Ansatzpunkten für Handlungsfähigkeit gewonnen werden (vgl. Vukasović, Jungblut, Chou, Elken & Ravinet, 2018).

Die Vielschichtigkeit, Komplexität und Dynamik macht aber nicht nur das Leben von AnalytikerInnen und BeobachterInnen des Prozesses gleichermaßen schwierig wie spannend, vielmehr ist die dynamische und komplexe Natur des Prozesses praktisch relevant. Denn, wie wir im Teil III darlegen, eröffnet sie – zusammen mit dem Wissen darüber, dass der Prozess sich aktuell in einer Orientierungsphase befindet – den Blick für vielfältige Ansatzpunkte, um den Prozess zu beeinflussen, respektive den Europäischen Hochschulraum auch über den unmittelbaren Einflussbereich des Bologna-Prozesses hinaus mitzugestalten. Um diese zwar bestehenden, aber oft verdeckten Handlungsoptionen sichtbar und bewusst zu machen – eine Vorbedingung für erfolgreiches Agieren – ist ein Verständnis der spezifischen Machtressourcen der Hochschulangehörigen wichtig, die sich aufgrund der Wirkungsweise und der spezifischen Eigenschaften des Bologna-Prozesses ergeben. Diese Ressourcen, ihren Zusammenhang mit den Eigenschaften des Bologna-Prozesses und die daraus entstehenden Handlungsmöglichkeiten analysieren wir im letzten Kapitel (Kapitel 7).

Quellen und Material

Die Expertise entstand mittels der Analyse von Primärquellen und Sekundärliteratur, stützt sich aber auch auf eine teilnehmende Beobachtung und vor allem auf eine Reihe semistrukturierter Interviews (vgl. Tabelle 3 im Anhang) sowie informeller Gespräche mit verschiedenen ExpertInnen, die es uns ermöglichten, innere Zusammenhänge genauer zu modellieren.³ Nicht zuletzt stützt sich die Studie auf die langjährige persönliche Arbeitserfahrung der Autorin und des Autors im Feld.

3 Die Unterlagen und Aufzeichnungen der semistrukturierten Interviews sind bei den AutorInnen vorhanden.

Teil I

Bologna-Prozess und Europäischer Hochschulraum: Beschreibung, Analyse und Erklärung

1.1 Steckbrief

In aller Kürze lässt sich unser Gegenstand wie folgt skizzieren: Bologna ist ein europäischer Hochschulreformprozess. Er wurde 1998 an der Universität Sorbonne in Paris von den VertreterInnen vierer Länder (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich) angestoßen, worauf 1999 die von 29 europäischen Staaten unterzeichnete Bologna-Deklaration folgte. Ab dann fanden regelmäßig alle zwei bis drei Jahre MinisterInnen-Konferenzen in unterschiedlichen Städten statt, und seit 2003 besteht zwischen ihnen ein sogenannter *Follow-up*-Prozess mit speziell dafür eingerichteten Gremien auf europäischer Ebene (zum Teil auch auf nationaler Ebene und Hochschulebene). So entstand der Europäische Hochschulraum – ein Raum der Hochschulbildung in Europa also, an dessen Strukturen, Prozessen und Werten die Beteiligten – die Länder, die Hochschulen, die Lehrenden und Studierenden, aber auch WirtschaftsvertreterInnen und andere sogenannte externe *Stakeholder* – gemeinsam arbeiten mit den erklärten Zielen, dass innerhalb dieses Hochschulraumes Studienabschlüsse überall anerkannt werden und Hochschulbeschäftigte und Studierende mobil werden können. 2010 wurde der Europäische Hochschulraum auf der MinisterInnenkonferenz in Budapest und Wien offiziell eingeweiht. Die Koordinationsarbeit lief danach in der oben beschriebenen Art weiter; im Mai 2015 und im Mai 2018 fanden in Jerewan und Paris die beiden jüngsten MinisterInnenkonferenzen statt. Zwanzig Jahre nach der Initiierung wurde, wiederum in Paris, beschlossen, dass die nächste Konferenz 2020 in Italien stattfinden wird. Dort soll entschieden werden, wie es in der nächsten Dekade weitergeht. Es scheint also, dass in Paris die dritte Dekade der Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Hochschulraumes eingeläutet wurde.

1.2 Der Bologna-Prozess und sein Kontext: Die Annäherung des Hochschulforschers Peter Scott

Etwa zeitgleich mit der Entwicklung des Bologna-Prozesses wuchs in Europa eine immer größer werdende Gemeinschaft von HochschulforscherInnen heran. Ein wichtiger Exponent dieser Forschungsgemeinschaft, der britische

Hochschulforscher Sir Peter Scott, beschreibt die Entwicklung des Bologna-Prozesses in drei Phasen, mit denen nach Scott drei kontextuelle Aspekte korrespondieren.

1.2.1 Der Kontext in drei Schritten

Der Kontext des Bologna-Prozesses lässt sich gemäß Scott als drei Phasen beschreiben (vgl. Scott, 2012, S. 3 ff.): Erstens die Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in die der Prozess hineingeboren wurde, zweitens die sogenannte *High-tide* der Idee europäischer Integration und drittens die Finanz- und Wirtschaftskrise gegen Ende der ersten Bologna-Dekade.

1.2.1.1 Status quo ante

Der Bologna-Prozess entstand, so Scott, vor dem Hintergrund starker gemeinsamer Werte unter den europäischen Hochschulen, deutlicher Unterschiede zwischen den nationalen Hochschulsystemen in Europa sowie eines bestehenden Spannungsfeldes zwischen europäischen Initiativen einerseits und nationaler Souveränität andererseits. Diese drei Aspekte der Situation vor Bologna wirken seiner Meinung nach bis heute in den Prozess hinein.

Gemeinsame Werte unter Hochschulen

Lange vor der Entwicklung des Bologna-Prozesses teilten die Europäischen Hochschulen ähnliche Werte: „Wissenschaftliche und kritische Untersuchung“ in der Tradition der Aufklärung, eine bestimmte „akademische und intellektuelle Kultur“ (Scott, 2012, S. 3, eigene Übers.) sowie Lehr- und Forschungsfreiheit bei gleichzeitiger Einigkeit darüber, dass Hochschulen auch einen gewissen – wenn auch unterschiedlich interpretierten – gesellschaftlichen Auftrag haben.

Differenzen zwischen Hochschulsystemen

Insbesondere rechtlich, administrativ und strukturell bestanden zwischen den verschiedenen nationalen Hochschulsystemen in Europa deutliche Differenzen: Einerseits waren die Hochschulen in einigen Staaten administrativ in die öffentliche Verwaltung eingebettet, während sie in anderen eine eigene Rechtspersönlichkeit hatten; andererseits gab es dual strukturierte Hochschulsysteme (oft in Universitäten und angewandte Hochschulen) und Systeme, in

denen alle Hochschulinstitutionen einen ähnlichen Auftrag hatten. Aber auch auf der Ebene intellektueller Traditionen, Kulturen und Mentalitäten bestanden zwischen den Hochschulsystemen relativ starke Unterschiede.

Europäische Ziele versus nationale Souveränität

Von Anfang an stand der Bologna-Prozess in einem Spannungsfeld zwischen gemeinsamen europäischen Zielen einerseits und differierenden national ausgeprägten Interessen andererseits. Gemäß Scott muss sowohl die – zum Teil explizit ausgehandelte, zum Teil sich inkrementell entwickelnde – Frage, welche Themen auf europäischer Ebene gemeinsam bearbeitet werden und welche in der nationalen Souveränität bleiben als auch der differierende Umsetzungsfortschritt gemeinsam deklarerter Ziele als Ausdruck dieses Spannungsfeldes zwischen europäischer Integration und nationaler Souveränität verstanden werden. Im Sinne eines fein austarierten Umgangs mit diesem Spannungsfeld entwickelte sich Bologna, so Scott, als Prozess mit spezieller Ausprägung: weder EU-Initiative oder bindender völkerrechtlicher Vertrag noch völlig unverbindliches diplomatisches Gerede. So war und ist es in diesem Prozess möglich, Entscheidungen herbeizuführen und Dynamiken zu entfachen, die wohl sowohl in einem formelleren als auch in einem weniger formellen Rahmen schwieriger zu erreichen gewesen wären.

1.2.1.2 Fortschrittsoptimismus in der Geburtsstunde und das zeitliche Zusammenfallen mit der Lissabon-Strategie

Wohl nicht zufällig wurde der Bologna-Prozess Ende der 1990er Jahre losgetreten, nämlich im Kontext eines allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Optimismus. Diese Zeit werde, so Scott, von künftigen HistorikerInnen wohl als „besonderer Moment in der Geschichte Europas angesehen, ein Moment des Optimismus, der Hoffnung und des Fortschritts“ (Scott, 2012, S. 5, eigene Übers.). Volkswirtschaftlich „schien es, dass Wohlfahrtsstaaten geruhsam mit dynamischen Marktwirtschaften koexistieren können – zu einem Grad, der in den 1980ern, als Sozialausgaben und Wirtschaftswachstum als Nullsummenspiel erachtet wurden, oder nach Ausbruch der Banken- und dann breiteren Wirtschaftskrise, nicht möglich schien“ (Scott, 2012, S. 5, eigene Übers.). Vor dem Hintergrund dieser politischen und ökonomischen Zuversicht wurden höhere öffentliche Ausgaben für Hochschulen versprochen, „teils, um sie zu befähigen, ihren gesellschaftlichen Auftrag zu erfül-

len, aber hauptsächlich, um sie zu befähigen, stärker zur Entwicklung einer dynamischen wissensbasierten Wirtschaft beizutragen“ (ebd., S. 5, eigene Übers.). Die 2000 unterschriebene und 2005 bestätigte Lissabon-Strategie der Europäischen Union machte dann diese „Verbindung von Investition in Hochschulbildung und Wissenschaft und Wirtschaftsentwicklung explizit“ (ebd., S. 5, eigene Übers., siehe auch Hansen & Triantafyllou, 2011).

Der Kern der 2000 in Lissabon von oberster Stelle der EU (nämlich dem Europäischen Rat der Regierungschefs) beschlossenen Strategie lautet wie folgt:

Die Union hat sich heute ein neues strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt gesetzt: das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. [...]

Zur Erreichung dieses Ziels bedarf es einer globalen Strategie, in deren Rahmen

- der Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft durch bessere Politiken für die Informationsgesellschaft und für die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie durch die Forcierung des Prozesses der Strukturreform im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und durch die Vollendung des Binnenmarktes vorzubereiten ist;
- das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren, in die Menschen zu investieren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen ist;
- für anhaltende gute wirtschaftliche Perspektiven und günstige Wachstumsaussichten Sorge zu tragen ist, indem nach einem geeigneten makroökonomischen Policy-Mix verfahren wird. (Europäischer Rat, 2000)

Der Europäische Rat maß dieser Strategie für die EU eine hohe Bedeutung zu, war sich aber nur allzu bewusst, dass im Bereich der Bildung kein EU-Mandat besteht. Zur Umsetzung der Strategie wurde daher die offene Koordinierungsmethode aus der Taufe gehoben:

Diese Strategie soll die Union in die Lage versetzen, wieder die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung zu schaffen und den regionalen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken. [...] Sofern die nachstehend aufgeführten Maßnahmen in einem gesunden makroökonomischen Kontext durchgeführt werden, dürfte eine durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von etwa 3 % eine realistische Aussicht für die kommenden Jahre darstellen.

[...] Die Umsetzung dieser Strategie wird mittels der Verbesserung der bestehenden Prozesse erreicht, wobei eine neue offene Methode der Koordinierung auf allen Ebenen, gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates, eingeführt wird, die eine kohärentere strategische Leitung und eine effektive Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll. (Europäischer Rat, 2000)

Das heißt, der Europäische Rat stellte mit der Lissabon-Strategie eine enge Verknüpfung zwischen Fortschritt in der Gesamtstrategie der EU und wissenschaftlichem Fortschritt her. In diesem Zug wurden Lehre und Forschung der Hochschulen zunehmend als Bereiche betrachtet, die für den wirtschaftlichen Fortschritt Europas eine zentrale Funktion innehaben.

Gleichzeitig jedoch wurde unter dem Stichwort Modernisierung auch die Einführung von Marktlogiken in die europäischen Hochschulsysteme befördert, etwa in der Form wirtschaftlicher Autonomie von Hochschulen unter der Bedingung eines Leistungsvertrages mit dem Staat und zum Teil auch in Form klassischer Privatisierung.

Der Entstehungskontext des Bologna-Prozesses war also gekennzeichnet durch wirtschaftliche und politische Zuversicht und den Glauben an die Bedeutung von Investition in Hochschulbildung für die anvisierte wissensbasierte Wirtschaft sowie durch den Glauben an eine friedliche Koexistenz des Wohlfahrtsstaates mit kompetitiven Märkten, wobei es damals, was den öffentlichen Auftrag der Hochschulen anging, nicht problematisch erschien, Marktlogiken in die Hochschulsysteme einzuspeisen.

1.2.1.3 Reifung in der Krise

Im Verlaufe der 2000er Jahre mehrten sich wirtschaftliche Herausforderungen; insbesondere die Finanzkrise ab 2008 markierte einen tiefen Einschnitt gegenüber dem Optimismus der 1990er. In dieser Zeit kamen Zweifel am oben beschriebenen Glauben an eine friedliche Koexistenz zwischen Wohlfahrt

und globaler Wettbewerbsfähigkeit auf: Die „Spannungen zwischen den ‚öffentlichen‘ und den ‚privaten‘ Sektoren, Wohlfahrtsstaaten und Marktwirtschaften“ erhielten neue Prominenz. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit in Europas Staaten werden „frühere (und simplifizierende) Vorstellungen über den Zusammenhang zwischen Bildungs-Investitionen und Wirtschaftswachstum“ problematisiert (Scott, 2012, S. 6, eigene Übersetzung).

Für den Bologna-Prozess sind verschiedene Aspekte des Krisenkontextes wichtig: Erstens wurden Marktlösungen – trotz ihres Scheiterns in anderen Feldern – im Bereich der Hochschulbildung zunehmend vorangetrieben. Zweitens erwuchs aus dem schwindenden Vertrauen gegenüber dem europäischen Prozess erneute Hoffnung in den (National-)Staaten, auf zunehmende Arbeitslosigkeit mit einem gestärkten gesellschaftlichen Auftrag an die Hochschulen reagieren zu können. Schließlich ging die allgemein zunehmende Skepsis gegenüber der europäischen Integration am Bologna-Prozess nicht spurlos vorbei.

1.2.2 Entwicklung des Bologna-Prozesses in drei Phasen

Nach Scotts Analyse liegen die hauptsächlichen Stärken des Bologna-Prozesses in seiner Mehrdeutigkeit und Durchlässigkeit, wobei sich beides auch als Schwäche interpretieren lasse. Mehrdeutig ist der Bologna-Prozess insofern, als dass verschiedene Verständnisse davon, was seine Natur ist und sein soll, nebeneinander existieren (wir werden diese unten erklären, siehe Abschnitt 3.3). Dies ermöglichte die Mitarbeit verschiedener AkteurInnen, führte aber auch zu immer wieder auftauchenden Divergenzen in Fragen der Implementation und der allgemeinen Fortführung des Prozesses. Durchlässig ist der Prozess einerseits geographisch und andererseits hinsichtlich seines inhaltlichen Umfangs. Beides zusammen, so Scott, mache ihn dynamisch. Scott veranschaulicht dies mit drei mehr oder weniger chronologischen, aber auch konzeptionellen Entwicklungsphasen (Scott, 2012, S. 7–10).

1.2.2.1 Bologna

Ursprünglich, so Scotts Interpretation, vereinbarten die BildungsministerInnen eine überschaubare Anzahl konkreter Ziele: Insbesondere ein gemeinsames zweistufiges (d. h. Bachelor/Master-) Studien-System mit einem Europäischen Kreditpunktesystem und sogenannten *Diploma Supplements* sowie kompatible Qualitätssicherungssysteme. Mit dieser strukturellen Harmonisierung sollte gemäß der politischen Rhetorik intern die Mobilität

von Studierenden und Lehrenden der Hochschulen in Europa sowie (durchaus schon in dieser frühen Phase) extern die globale Attraktivität europäischer Hochschulbildung gesteigert werden.

1.2.2.2 Bologna+

In der zweiten Phase entwickelte sich gemäß Scott eine Interaktion des Bologna-Prozesses mit breiteren politischen Prozessen wie etwa der oben erwähnten Lissabon-Strategie der EU, bei gleichzeitiger Zunahme eines globalen Wettbewerbes unter den Hochschulen. Beides stärkte die politische Bedeutung des Prozesses. So begann man innerhalb des Bologna-Rahmens darüber zu diskutieren, ob und wie das Doktorat einzubeziehen sei, und die Bedeutung der sogenannten externen Dimension des Prozesses wurde zunehmend stärker betont. Ein Einbezug des Doktorates in die Bologna-Diskussionen ließ nicht nur eine Interaktion mit dem entstehenden, den Bologna-Prozess gewissermaßen nachahmenden Europäischen Forschungsraum zu, sondern machte den Prozess auch für die Lissabon-Strategie der EU wichtiger, weil so eine Verbindungslinie zum für eine wissensbasierte Ökonomie zentralen Bereich der Forschung und Innovation eröffnet war. Außerdem wurde der Bologna-Prozess so auch für die prestigeträchtigen forschungsintensiven Universitäten relevanter als zu Beginn, als der Prozess noch als nur die Lehre und Administration betreffend wahrgenommen werden konnte. Die stärkere Hervorhebung der sogenannten externen Dimension des Bologna-Prozesses schließlich leistete der möglichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Hochschulen in einem sich zunehmend zu einem Markt entwickelnden globalen Feld weiter Vorschub – nicht zuletzt aufgrund steigender Bedeutung von Hochschulrankings. Dies wurde, so Scott, von den UniversitätsrektorInnen auch explizit selbst vorangetrieben, die sich in ihrer europäischen Dachorganisation das Motto *Strong universities for Europe* auf die Fahne schrieben. In Scotts Worten:

This challenge to Europe to have more ‚world-class universities‘ provided a significant stimulus. As a result, Bologna came to be seen as a mechanism to promote the competitiveness of Europe’s universities [...] (Scott, 2012, S. 9; vgl. dazu auch Gornitzka, 2010.)

1.2.2.3 ‚Bologna‘

In der dritten von Scott identifizierten Phase ist Bologna nicht mehr nur ein politisches Projekt, sondern vielmehr eine Art Marke, unter die vieles

fallen kann. Dadurch wurde Bologna offen für die Anknüpfung an Agenden wie etwa die Reform der Hochschulsteuerung mit zunehmender Stärkung der Hochschulleitung (wofür das alte Konzept der Hochschulautonomie ins Feld geführt werden konnte, zumal dieses Thema kontrovers diskutiert wird, vgl. Abschnitt 3.2.1.4) mit dem Ziel der Stärkung von Interdisziplinarität, Unternehmergeist und Engagement.

Scott ist sich durchaus bewusst, dass diese breiteren Tendenzen nicht zu Bologna-Zielen im engen Sinne gemacht wurden; nichtsdestotrotz sei aber eine Anrechnung dieser Themen an ‚Bologna‘ konzeptionell sinnvoll – einerseits, weil es genügend Evidenz dafür gebe, dass der Bologna-Prozess „entweder direkt zu diesen Agenden beigetragen, oder auf jeden Fall einen (politischen und intellektuellen) Raum geöffnet habe, in dem diese Themen zumindest über ganz Europa hinweg diskutiert werden können“, und zweitens weil „die Beziehungen zwischen diesen Agenden und dem Bologna-Prozess eher reflexiv als linear oder kausal sind“ (Scott, 2012, S. 10, eigene Übers.). Der Bologna-Prozess, so Scott, habe damit seine Gestalt verändert, nämlich wie folgt:

The overall effect is that Bologna has become a much more interesting cultural and intellectual project, and also a more creative policy arena, that could have been imagined when the original declaration was signed (Scott, 2012, S. 10).

1.2.3 „Eines der wichtigsten Elemente im Aufbau eines gemeinsamen europäischen ‚Zuhause‘“?

Emphatisch beschreibt Scott den Bologna-Prozess als äußerst dynamisch: Von einer relativ engen Zielsetzung habe er sich zu etwas entwickelt, das „zukünftige Historiker_innen gut als [...] eines der wichtigsten Elemente im Aufbau [...] eines gemeinsamen europäischen ‚Zuhause‘ in der letzten Dekade des 20. und in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts beurteilen könnten“ (Scott, 2012, S. 1, eigene Übers.). Ja, Scott reiht den Bologna-Prozess, was seine Bedeutung für die europäische Integration angeht, gar gleich neben dem Euro ein und will ihm eine eher höhere Bedeutung beimessen als den integrierteren europäischen Außen- und Sicherheitspolitiken; Bologna sei „zu einem der stärksten Symbole von ‚European-ness‘ geworden“ (Scott, 2012, S. 1, eigene Übers.).

Die Gründe für die dynamische Entwicklung von einem an gezielten Strukturreformen orientierten, politischen Prozess hin zu einem „breiteren

Prozess der Modernisierung europäischer Hochschulbildung und, gar noch breiter, der wissenschaftlichen und kulturellen Erneuerung“ (Scott, 2012, S. 1, eigene Übers.) verortet Scott wie folgt:

- Erstens habe der geographische Umfang, der sich schon seit der MinisterInnenkonferenz in Bologna über die Europäische Union hinaus erstreckte, den Prozess nicht etwa beschränkt, sondern im Gegenteil dynamisierend gewirkt: So mute der Bologna-Prozess im Gegensatz zur nach außen hin exklusiven Integration der EU offen an. Ein Prozess sozusagen, bei dem alle mehr oder weniger (un-)verbindlich mitmachen können. Dadurch sei ihm weniger *Backlash* widerfahren als der EU. (Scott, 2012, S. 1)
- Zweitens konnte der Prozess nicht nur auf eine jahrhundertealte gemeinsame Hochschultradition, sondern auch auf ähnliche politische Zielsetzungen und einen bestehenden Dialog zwischen europäischen Hochschulen in der Gegenwart aufbauen. So ging ihm die sogenannte *Magna Charta Universitatum*⁴ voraus, mit der sich 1988 (ebenfalls in Bologna) 388 HochschulrektorInnen aus aller Welt auf die Wichtigkeit der Hochschulautonomie und akademischer Freiheit eingeschworen hatten. Zunehmende hochschulpolitische Kooperation sei somit nicht einfach eine von PolitikerInnen aufgezwungene, sondern durchaus auch von Hochschulen – man muss hinzufügen: Hochschul-PräsidentInnen – mitgetragene Entwicklung.
- Drittens sei der Prozess adaptierbar, sei es, wenn es um die Anknüpfung an und die Interaktion mit breiteren politischen Zielen gehe, sei es als global immer bekannter werdendes Symbol für das europäische Projekt.

Scott war 2012 überzeugt, dass die sich aus diesen Quellen speisende Dynamik dem Prozess auch in der Zukunft den Weg weisen wird. Nachdem in den nächsten beiden Kapiteln näher aufgezeigt wird, was es mit dieser Dynamik auf sich hat, werden wir im Teil II dieser Expertise zeigen, dass wir mittlerweile an einem Punkt stehen, an dem die Dynamik künftig eher abnehmen bzw. sich auf andere, mit dem Bologna-Prozess in enger Korrespondenz stehende Felder verschieben dürfte. Nichtsdestotrotz bzw. in gewisser Weise sogar deshalb beweist der Bologna-Prozess einmal mehr seine Wandlungsfähigkeit – und bleibt auch heute noch schwer zu fassen. Er ist ...

4 <http://www.magna-charta.org/> (zuletzt geprüft: 03.02.2019).

1.2.4 ... *a moving target*

Wir werden sehen, dass Scotts Beschreibung zwar relevante Aspekte des Prozesses korrekt erfasst, jedoch analytisch und erklärend einiges zu kurz greift. Dennoch lässt sich schon nach dieser ersten Hinführung feststellen: Der Bologna-Prozess lässt sich vielleicht am besten als Moving target (Kehm, Stensaker & Huisman, 2009), als bewegliches Ziel also, charakterisieren: Sowohl, weil viele verschiedene Perspektiven darauf bestehen, was Bologna genau umfasst als auch weil es unklar und umstritten ist, wann der Prozess abgeschlossen wäre. Ihn trotzdem einzukreisen und letzten Endes dingfest zu machen, ist das Ziel der folgenden zwei Kapitel. Einerseits ersetzen wir dabei das rigide Stufen- und Phasenmodell Scotts durch das komplexere und dynamischere Bild einer Großbaustelle (Kapitel 2), andererseits unterfüttern wir die dominierenden chronologischen und allzu oft mechanistischen Betrachtungen mit einer diskursiv-materialistischen Erklärung.

Was wird von wem, wo, wie gemacht? – Themen, Akteure Strukturen, Mechanismen

Um zu verstehen, wo der Bologna-Prozess heute steht und wie er sich entwickelt, müssen zunächst seine einzelnen Aspekte genauer unter die Lupe genommen werden: Welche Themen werden hauptsächlich behandelt (Abschnitt 2.2)? Welche AkteurInnen (Abschnitt 2.3) und welche Strukturen und Arenen (Abschnitt 2.4) gibt es im Bologna-Prozess und im Europäischen Hochschulraum? Und welche Mechanismen sind dabei kennzeichnend (Abschnitt 2.5)? Um die verschiedenen kleinen und großen Teile und ihr komplexes Zusammenspiel in einem Bild fassen zu können und im selben Zug der Dynamik des Ganzen Rechnung zu tragen, bedienen wir uns der Allegorie des Prozesses als riesige gesamteuropäische Baustelle.

2.1 Der Europäische Hochschulraum – eine Großbaustelle

Wir können uns den Europäischen Hochschulraum als Großbaustelle vorstellen, auf welcher der Bologna-Prozess als Generalunternehmer um- und neu baut. Diese Baustelle ist äußerst komplex: So hat sie 48 Bauplätze mit je eigenen Bauherren und -plänen, wird von verschiedenen Ausschüssen auf verschiedenen Ebenen koordiniert, und nicht zuletzt wird überall mehr oder weniger gleichzeitig gebaut.

Die Bauherren sind die nationalen BildungsministerInnen. Nach Baubeginn mit zuerst 4, dann 29 relativ klar abgegrenzten Baubereichen schlossen sich dem Großbauprojekt immer weitere Bereiche (nationale Hochschulsysteme) an. Im nachfolgenden Kapitel soll das Bild dieser Baustelle kurz umrissen werden, um danach auf einzelne Aspekte genauer einzugehen.

2.1.1 Die Koordination der Großbaustelle – die europäische Ebene

Die mittlerweile 48 Bauherren steuern gemeinsam die Großbaustelle des Europäischen Hochschulraumes, wofür sie sich alle zwei bis drei Jahre zu einer MinisterInnenkonferenz treffen. Um die Koordination auf europäischer Ebene zwischen diesen Konferenzen sicherzustellen, wurde ein ständiges Gremium eingesetzt, das alle paar Monate tagt, die Bologna Follow-up Group. Sie bestand zunächst nur aus den VertreterInnen der Mitgliedsstaaten des Europäischen Hochschulraumes, wurde im Laufe der Zeit jedoch mit

VertreterInnen bereichsübergreifender Institutionen (Europäische Kommission, Europarat, UNESCO) und von Stakeholder-Organisationen, also Interessenverbänden von am Bauprojekt beteiligten und von ihm betroffenen Gruppen (HochschulrektorInnen, Hochschulbeschäftigte, Studierende, Qualitätssicherungsagenturen), ergänzt. Ebenfalls Einsitz erhielt die europäische Vertretung der an den Resultaten des Prozesses interessierten WirtschaftsvertreterInnen. Das so zusammengesetzte Gremium koordiniert seither auf oberster Ebene das Geschehen auf der Großbaustelle Europäischer Hochschulraum.

2.1.2 Die 48 Baustellenbereiche mit ihren Gebäuden – die nationalen Hochschulsysteme und ihre Hochschulen

In 48 Bereichen wird die jeweilige nationale Hochschullandschaft bei laufendem Betrieb und nach ungefähren Vorgaben der Bologna-Gremien umgebaut. Zu diesem Zweck haben die 48 Bauherren für ihr jeweiliges Land zum Teil spezielle nationale Bologna-Gremien eingesetzt, die sowohl den Umbau der nationalen Infrastruktur (gesteuert durch die Überarbeitung der Hochschulgesetze und -strukturen) und deren Kompatibilität und Anbindung an das Gesamtprojekt koordinieren als auch im Rahmen der Direktiven „von ganz oben“ konkrete Vorgaben für die Umbaumaßnahmen in den einzelnen Universitäten erarbeiten. Diese Ausschüsse sind unterschiedlich zusammengesetzt; meist sind darin VertreterInnen vonseiten des Bauherren (Mitarbeitende von Ministerien) und der am Bauprojekt sozusagen als BauarbeiterInnen direkt beteiligten Gruppen (Hochschulleitungen, zum Teil Hochschulbeschäftigte und Studierende) involviert. In den sich im Umbau befindlichen Hochschulen selbst wiederum befassen sich – teils neu eingesetzte, teils bestehende – Koordinationsgremien mit der Umsetzung der Vorgaben (Hochschulkommissionen, -räte, Studiengangsevaluationskommissionen etc.). In einigen der beteiligten Länder und Hochschulen wurden diese Gremien mittlerweile wieder abgeschafft, zumal, wie wir unten sehen werden (Kapitel 5), die Bautätigkeit mittlerweile nicht mehr so rege ist wie in früheren Jahren bzw. sich auf andere Gebiete oder Inhalte verlagert hat und/oder über andere Kanäle koordiniert wird – so wurden etwa vormalige Bologna-gremien zum Teil zu (neuen) Gremien für Lehre und Studium.

2.1.3 Wechselwirkungen

Mit dieser schon jetzt komplexen Anlage unserer Großbaustelle ist es aber noch nicht genug. Denn was innerhalb eines Bereiches gebaut wird, wird

nicht nur einfach *top-down* vorgegeben. Vielmehr wirken die Geschehen auf den verschiedenen Bauplätzen und in den verschiedenen Gebäuden auch aufeinander ein: Die Diskurse in den nationalen Bereichen beeinflussen, was die nationalen VertreterInnen in die europäischen Gremien einbringen und umgekehrt.⁵

Auch die am Bauprozess praktisch beteiligten Gruppen, etwa die Hochschulbeschäftigten und die Studierenden, prägen die Entwicklung der Großbaustelle – nicht nur direkt, durch ihre konkrete Tätigkeiten an der eigenen Hochschule, sondern sie können damit koordiniert auch den Bauprozess insgesamt beeinflussen (vgl. Kapitel 7) sowie via europäische und nationale Organisationen Einfluss auf bereichsübergreifenden Gremien nehmen.

2.1.4 Koordinationsarten

Nicht zuletzt muss berücksichtigt werden, dass der Bauprozess auf verschiedene Weisen gesteuert wird. Zum einen direkt: Der bereichsübergreifende Koordinationsausschuss und die Bauherrenkonferenzen legen Infrastrukturvorgaben für die Großbaustelle fest und entwickeln Hilfskonstruktionen für den gesamten Europäischen Hochschulraum. Zum Beispiel wurde europäisch festgelegt, dass in allen Bologna-Mitgliedsstaaten zweistufige (Bachelor- und Master-) Studiengänge eingerichtet werden sollen. Zum anderen indirekt via Methoden der offenen Koordination. Dabei wird in den Koordinationsgremien nicht formal festgelegt, wie innerhalb der verschiedenen Bereiche (nationale Hochschullandschaften) gebaut werden soll, sondern vielmehr indirekt und auf „sanftem“ Weg Druck ausgeübt beziehungsweise Anreize gesetzt, etwa über die Verbreitung guter Beispiele oder Empfehlungen oder das Organisieren von Veranstaltungen zu einem spezifischen Thema.

Ebenfalls relevant sind sogenannte *Spill-over*-Dynamiken: Was auf dem einen Bauplatz geschieht, wird zum Teil auf anderen Bauplätzen zum Vorbild und dort nachgeahmt. Zu den verschiedenen Steuerungsmechanismen siehe den Abschnitt 2.5.

5 Dies gilt theoretisch nicht nur für Gremien des Bologna-Prozesses selbst, sondern auch für die Europäische Union, den Europarat und die UNESCO; allerdings sind diese Organisationen einerseits nicht in allen Bereichen eng an ihre Mitglieder gekoppelt und andererseits werden sie in den Bologna-Gremien von Beamten vertreten, die, vielleicht noch stärker als nationale Beamte, eine gewisse Eigenlogik entwickeln (vgl. Deitelhoff, 2009). Man spricht in dieser Hinsicht auch oft von einem Demokratiedefizit insbesondere der Europäischen Union.

2.2 Themen

Die einzelnen Bauprojekte detailliert darzustellen – also die Themen mit ihren für die einzelnen Hochschulen, die nationalen Hochschulsysteme und die europäische Koordination des Europäischen Hochschulraumes unterschiedlich relevanten Aspekten, die jeweils involvierten AkteurInnen und die dabei dominierenden Mechanismen – und sie dabei so zu erklären, dass deutlich wird, wie das betreffende Themengebiet zu situieren ist (Kapitel 3) und welche Handlungsoptionen es wo eröffnet (Kapitel 7), würde je eine eigene Expertise erfordern. Hier kann nur eine Übersicht über die Themen gegeben werden,⁶ die in etwa der chronologischen Entwicklung des Bologna-Prozesses folgt.

Dabei wird sich zeigen, dass viele dieser Themen unterschiedliche, zum Teil in sich widersprüchliche Elemente und Interpretationen beinhalten und miteinander zum Teil in Spannungsverhältnissen stehen. Dies macht die Darstellung bisweilen etwas verwirrend, was auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass der Prozess tatsächlich komplex, vielschichtig und teilweise widersprüchlich ist. Wieso dies so ist, wird sich erst mittels der im nächsten Kapitel folgenden Formbestimmung klären lassen (Kapitel 3), in dem exemplarisch verschiedene Auffassungen einzelner Themen und deren Zusammenhang mit relevanten AkteurInnen und den für die Koordination eines Themas wichtigen Mechanismen beleuchtet werden.

2.2.1 Mobilität

Von Anfang an war die Förderung der Mobilität von Studierenden und Hochschulbeschäftigten eines der Hauptanliegen im Bologna-Prozess. Für ihre Bedeutung sprachen innerhalb des Bologna-Diskurses (vgl. Abschnitt 3.2.1) verschiedene Gründe, so etwa die Bedeutung der Horizonterweiterung und der Wert von Interkulturalität für Bildung; das Erlernen der Fähigkeit, sich an einen neuen Kontext zu adaptieren und damit auch im Arbeitsleben mobil – und damit als Teil der europäischen *labour force* sozusagen verschiebbar – zu sein; oder die Entwicklung individueller Kompetenzen zur Steigerung der Attraktivität des eigenen Portfolios (in Abschnitt 3.2.1.5 findet sich eine Darstellung verschiedener Perspektiven zum Thema Mobilität).

Aufgrund der Relevanz aus unterschiedlichen Perspektiven blieb Mobilität für verschiedene AkteurInnen über die gesamte Dauer des Bologna-

6 Weitere Informationen können auf der Website des Europäischen Hochschulraumes <http://www.ehea.info/> (zuletzt geprüft: 03.02.2019) in Englisch eingesehen werden.

Prozesses ein vieldiskutiertes Thema. Unterthemen wie die Portabilität von Stipendien und Darlehen oder der Abbau sozioökonomischer und akademischer Hürden für Mobilität figurierten, zumindest de jure, auf der Agenda vieler Ministerkonferenzen. 2009 beschlossen die MinisterInnen auf der Konferenz in Löwen und Louvain-la-Neuve, dass bis 2020 20 Prozent aller Studierenden innerhalb des Europäischen Hochschulraumes in ihrem Studium mobil werden sollen, worauf 2012 in Bukarest eine entsprechende Strategie verabschiedet wurde.

Die Fortschritte in diesem Thema sind jedoch ambivalent: Obwohl die Mobilität insgesamt zunahm, gibt es bedeutende Unterschiede zwischen einzelnen Gruppen, wobei einige sehr einfach mobil werden können, während andere sich kaum zu überwindenden Hürden gegenübersehen, woran sich in all den Jahren der Bologna-Kooperation wenig geändert hat. Auch ist es, auf einer grundstätzlicheren Ebene, fraglich, ob mit dem Bologna-Prozess nicht gerade auch Anreize einhergehen, die vermehrter Mobilität entgegenwirken. So kann etwa die Vergleichbarmachung von Studienstrukturen und Abschlüssen auch zu vermehrter Profilbildung und Typisierung und damit zu mehr Differenzierung führen, und mit Mechanismen von leistungsbasierter Hochschulfinanzierung gehen Anreize für Hochschulen einher, die „eigenen“ Studierenden zu halten (vgl. Blättler, Nater und Schneijderberg, 2008).

2.2.2 Einheitliche Studienzyklen mit ECTS und *Diploma Supplement*

Wichtiger Teil der anfänglichen Zielsetzung war gegen innen die Harmonisierung von Studienstrukturen und die Förderung von Mobilität, gegen außen das Erreichen höherer Attraktivität europäischer Hochschulbildung. Dazu wurde schon in der Sorbonne-Deklaration festgelegt, dass ein System einfacher les- und vergleichbarer Studienabschlüsse eingerichtet werden soll. Dazu sollten alle Bologna-Mitgliedsstaaten ihre Studiengänge in Bachelor- und Master-Abschnitte einteilen. Das Ziel der Les- und Vergleichbarkeit der Abschlüsse sollte durch ein gemeinsames Kreditpunktesystem (ECTS)⁷ und durch die Ausstellung eines standardisierten, den Abschluss im Kontext des Europäischen Hochschulraumes erklärenden Zusatzdokuments zum Abschlussdiplom (sogenanntes *Diploma supplement*) unterstützt werden.

Das Instrument ECTS basiert auf den beiden Komponenten Lernergebnis (*Learning outcomes*) und studentischer Arbeitsaufwand (*Student workload*): Ein ECTS-Kreditpunkt entspricht dabei 25 bis 30 Arbeitsstunden.

7 European Credit Transfer and Accumulation System.

den, wobei die Lehrveranstaltungen und Module so geplant werden sollten, dass der dafür nötige Aufwand in den entsprechenden Arbeitsstunden geleistet werden kann. Darin steckt im Kern eine Abkehr von der Orientierung auf *Lehrinhalte* zu *Lernergebnissen*. Nach diesem Modell geht es nicht mehr in erster Linie darum, sich inhaltliches Wissen anzueignen, sondern eher darum sich anhand von Inhalten Kompetenzen zu erwerben. Dies bedeutet einen tiefgreifenden Wandel in der Hochschulkultur und wurde entsprechend kritisiert (vgl. Kapitel 4).

Die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen geschah in vielen Ländern formal recht schnell. Auf den ersten Blick änderte sich dabei oft relativ wenig in den konkreten Abläufen an den Hochschulen. Die zum Teil erheblichen Umwälzungen, die mit diesem zyklischen System einhergingen,⁸ manifestierten sich eher inkrementell. Während aber die Einführung der Bachelor- und Master-Studienzyklen mehr oder weniger *top-down*, mittels Gesetzesänderungen, entschieden wurde, war der tief greifende Veränderungsprozess, den die Umstellung auf die Idee der Ergebnisorientierung und der Kalkulation des nötigen Arbeitsaufwandes zur Erreichung einer bestimmten Kompetenz (Konzepte *Learning outcomes* und *Student workload*) ausmachte, nicht *top-down* durchsetzbar, sondern forderte einen Kulturwandel, der nur sukzessive vor sich gehen konnte.

2.2.3 Qualitätssicherung

Qualitätssicherung von Hochschulbildung (und eine entsprechende europaweite Kooperation) galt von Beginn an als wichtiges Instrument für die Erreichung der gemeinsamen Ziele. Damit sollten, mit nur einem Schachzug, einerseits Hochschulen und ihre Leistungen durch eine Messung an ähnlichen Standards europaweit vergleichbar gemacht werden, und andererseits innerhalb der einzelnen Hochschulsysteme die Transparenz erhöht und die Hochschulen vermehrt indirekt gesteuert werden indem die (mittels einer Evaluationsinfrastruktur regelmässig überprüfte) Erreichung eben jener Standards zur notwendigen Bedingung für die Aufrechterhaltung oder Etablierung öffentlicher Leistungsaufträge gemacht werden soll. Die Qualitätssicherungs-Methodologie

8 Zum Beispiel die zunehmend von verschiedenen AkteurInnen, insbesondere von WirtschaftsvertreterInnen geforderte Berufsbefähigung schon durch den Bachelor und entsprechende Betrachtung des Masters als Weiterbildung, wozu die zunehmende Herausbildung spezialisierter Master (mit zum Teil höheren Studiengebühren) passt. Allerdings ist dieser Diskurs stark umkämpft und setzte sich in vielen Feldern nicht durch – der Master ist nach wie vor in vielen Fällen *de facto* und zum Teil auch *de jure* der Regelabschluss.

entstammt der Betriebswirtschaft und der Industrie und erhielt im Zuge des Erstarkens des New-Public-Management-Ansatzes auch in den öffentlichen Dienstleistungen (im Bereich der Gesundheit ebenso wie im Bereich der Bildung) an Konjunktur (vgl. Tight, 2018)⁹. Dabei sind Methodologien der Steuerung natürlich nie neutral, vielmehr bringt eine Steuerungspraxis ein Dispositiv hervor, wobei bestimmte Werte hervorgehoben oder expliziert gemacht, andere eher verdeckt werden. Was die Steuerung mittels Qualitätssicherung angeht, erstarkte in ihrem Zuge auch im Hochschulbereich die Orientierung an Messbarkeit, Vergleichbarkeit und Standardisierung sowie an der Meta-Evaluation von Prozessen. Zu sagen, die jeweilige Substanz der Prozesse gerate durch Letzteres in den Hintergrund, wäre verkürzt; vielmehr werden auch die Lehr- und Forschungsinhalte durch die Orientierung an der Mess- und Vergleichbarkeit ihrer Form transformiert.

Das Narrativ, welches der Qualitätssicherung innerhalb des Bologna-Prozesses geradezu Flügel verlieh, war, es sei unabdingbare Grundlage dafür, die Hochschullehre und -diplome gegenseitig als gleichwertig anzuerkennen und damit Mobilität zu fördern. Zwei Ziele wurden dabei in den Vordergrund gestellt: zum einen die Rechenschaft der Hochschulen gegenüber der Bevölkerung (*Accountability*) und zum anderen die kontinuierliche Weiterentwicklung der Qualität der Hochschulen (*Enhancement*). Zwischen diesen zwei Zielen besteht einiges an Spannungspotential, geht es doch bei Ersterem um die Überprüfung der Leistungen von Hochschulen, während Letzteres auf der Idee selbstbestimmter akademischer Gemeinschaften aufbaut. Um beides zu vereinen, wurde zu einem Kunstgriff gegriffen: Die externe Qualitätssicherung von Hochschulbildung soll nicht substantielle, vorgegebene Qualitätsindikatoren prüfen, sondern nur sicherstellen, dass Prozesse definiert sind, die für den entsprechenden Studiengang oder die entsprechende Hochschule sicherstellen, dass die Qualität regelmäßig überprüft und verbessert wird.

Wohl unter anderem wegen der Eleganz dieses Kunstgriffs erlebte das Thema Qualitätssicherung eine steile Karriere. Mittlerweile sind verschiedene wichtige AkteurInnen nicht nur darin eingebunden, sondern zu einem substantiellen Anteil ihrer Aktivitäten mit Qualitätssicherung beschäftigt,

9 Der britische Bildungsforscher Malcolm Tight kam in einem kürzlichen Vortrag zum Thema zu folgendem, deutlichen Schluss: „The explicit adoption of quality assurance and quality management techniques within higher education are, perhaps, the clearest example of a direct transfer of practices from business and commerce. They also represent another example of higher education practice and research that has rapidly spread worldwide from its original uptake in the USA and other English-speaking countries. It is no surprise, therefore, that they have been widely critiqued as an example of spreading managerialism, and yet another symptom of creeping neo-liberalism.“ (Tight, 2018, S. 8)

darunter zum Beispiel auch der europäische Dachverband der Studierenden. Auf allen Ebenen entfaltete die Qualitätssicherung zudem eine gewisse Eigendynamik: Einmal eingeführt, verleiten QS-Mechanismen dazu, nicht nur Qualität zu erhalten, sondern kontinuierlich Veränderungen und neue Methoden einzuführen. Sie schaffen eine bisher nicht dagewesene ständige Kontrolle und erzeugen einen ständigen, auf wenige, meist kurzfristige und quantitative Indikatoren bezogenen Rechtfertigungsdruck der Hochschulen gegenüber Politik und Wirtschaft sowie auch innerhalb der Hochschulen zwischen den einzelnen Fakultäten und Studiengängen.

Die Entwicklung des Bereichs der Qualitätssicherung auf der Ebene des Europäischen Hochschulraumes kann anhand folgender Meilensteine nachvollzogen werden:

- 2003 erteilten die MinisterInnen den Auftrag an die sogenannte E4-Gruppe (Verbände der Hochschulleitungen: *European University Association* (EUA), *European Association of Institutions in Higher Education* (EURASHE), Dachverband der Qualitätssicherungsagenturen (*European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), Dachverband der Studierenden (*European Students' Union* (ESU))), Standards, Prozeduren und Richtlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum zu entwerfen, die von der E4-Gruppe daraufhin bis zur MinisterInnenkonferenz in Bergen 2005 erarbeitet wurden.
- 2005 wurde der Entwurf dieser sogenannten ESG (*European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*)¹⁰ von den MinisterInnen angenommen, woraufhin ein Prozess einsetzte, in dem die nationalen Hochschulsysteme ebenfalls Qualitätssicherungsrichtlinien erarbeiteten, wobei diese sich an den ESG anlehnten. Parallel zur Entstehung dieser nationalen Qualitätssicherungsrichtlinien wurden in vielen Ländern nationale Qualitätssicherungsagenturen gegründet.
- 2007 beschlossen die MinisterInnen auf Empfehlung der E4-Gruppe die Einrichtung eines Qualitätssicherungsregisters (*European Quality Assurance Register* (EQAR)) für den Europäischen Hochschulraum, das die Qualität jener Agenturen überprüfen soll, die mit der Qualitätssicherung und Akkreditierung von Studiengängen

10

Die E4-Gruppe setzte den Auftrag *nota bene* nicht gänzlich um, sondern entschied sich, zum Schutz der Autonomie der Hochschulen, keine konkreten Prozeduren vorzuschlagen (vgl. Abschnitt 3.2.1.4 unten).

und Hochschulen betraut sind. EQAR hat eine komplizierte, für den Europäischen Hochschulraum paradigmatische Struktur: Seine ordentlichen Mitglieder sind Mitgliedsstaaten (mittlerweile sind praktisch alle Mitgliedsstaaten des Europäischen Hochschulraumes auch Mitglied bei EQAR), seine Gründungsmitglieder jedoch sind die oben genannten Organisationen der E4-Gruppe; außerdem hat EQAR eine Kategorie von Sozialpartnerschaftsmitgliedern, darunter fallen etwa *Education International* (EI) und *Business Europe*. Die eigentliche Arbeit innerhalb des Registers wird denn auch von den Stakeholder-Organisationen geleistet: So ist das geschäftsführende Organ der Organisation aus VertreterInnen der E4-Gruppe zusammengesetzt, und die Prüfung der Agenturen erfolgt mittels VertreterInnen der E4-Gruppe sowie der beiden Sozialpartnerorganisationen. Es sind jedoch die Mitgliedsstaaten, die das Register vornehmlich finanzieren. Neben der Einrichtung einer Meta-Qualitätssicherung im Hochschulbereich gab es schon bei der Gründung ein weiteres Fernziel, nämlich dass eines Tages alle EQAR-registrierten Agenturen eine Qualitätssicherung von Studiengängen und Hochschulen innerhalb des gesamten Europäischen Hochschulraumes vornehmen können, unabhängig von nationalen Grenzen. Dies soll, so das Narrativ, den Hochschulen größere Autonomie und Wahlfreiheit verleihen. Dahinter steht jedoch durchaus auch die Idee einer Verlagerung der Zuständigkeit für die Qualitätssicherung weg von der nationalen Hoheit der Mitgliedsstaaten hin zur Selbstregulierung des Hochschulsektors durch eine Konstellation verschiedener, zum Teil öffentlich-rechtlicher, zum Teil privat-rechtlicher Institutionen. In den zehn Jahren, in denen EQAR nun besteht, hat sich in dieser Hinsicht bereits einiges entwickelt: Mehrere Mitgliedsstaaten des Europäischen Hochschulraumes haben mittlerweile ihre Grenzen für die Tätigkeit aller EQAR-registrierter Qualitätssicherungsagenturen geöffnet, und es ist anzunehmen, dass weitere folgen werden.¹¹

- 2009 beschlossen die MinisterInnen auf Empfehlung der E4-Gruppe, dass die E4 in Zusammenarbeit mit der Vertretung der Hochschulbeschäftigten (*Education International* (EI)), der europäischen Wirtschaftsvertretung (*Business Europe*) und EQAR die Umsetzung der ESG evaluieren sollen, was bis 2012 geschah;

11 Mehr Informationen zu EQAR finden sich unter: <http://eqar.eu/register/map.html> (zuletzt geprüft: 03.02.2019).

- 2012 beschlossen die MinisterInnen auf Empfehlung der E4-Gruppe, dass die gleichen Akteure, die die ESG evaluierten, sie in Rücksprache mit der Bologna Follow-up Group auch revidieren sollen;
- 2015 beschlossen die MinisterInnen auf gemeinsamen Antrag der E4, EI, Business Europe und EQAR die neue Version der ESG; gewisse Neuerungen in diesen Richtlinien führten dazu, dass via des Mechanismus Qualitätssicherung ein weitergehender Transformationsprozess angestoßen wurde. So wurde zum Beispiel studierenden-zentriertes Lernen als Prinzip aufgenommen, nach dem die Hochschulen ihre Studiengänge strukturieren sollen. Vor dem Hintergrund, dass der Bereich Qualitätssicherung seit Jahren vor allem von den Stakeholder-Organisationen vorangetrieben und vor den MinisterInnenkonferenzen vorentschieden wird, ist die Stärkung studierenden-zentrierten Lernens mittels der Europäischen Qualitätssicherungsrichtlinien nicht als politische Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zu lesen, sondern vielmehr als eine gewisse Selbstverpflichtung des Hochschulsektors. Zudem wurde in Jerewan auf Antrag von EQAR ein gesamteuropäischer Ansatz zur Qualitätssicherung von Kooperationsstudiengängen verabschiedet, was die Tür hin zu transnationaler Qualitätssicherung ein Stück weit aufstößt.
- 2018 beschlossen die MinisterInnen, die Datenbank Externer Qualitätssicherungsresultate (*Database of External Quality Assurance Results* (DEQAR)), die EQAR künftig erstellen und regelmäßig aktualisieren wird, bekanntzumachen. Damit soll erreicht werden, dass die breitere Öffentlichkeit – etwa Studierende, Mitarbeitende von Hochschulen, die über die Anerkennung von Studienleistungen und Abschlüssen an anderen Universitäten entscheiden, oder Mitarbeitende von Bildungsministerien – sich direkt über den Qualitätssicherungszustand europäischer Studiengänge und Hochschulen informieren können.

Was als Stärkung der Zusammenarbeit zur Sicherung der Qualität von Hochschulbildung im Europäischen Hochschulraum begann, wurde also zu einer Qualitätssicherungsinfrastruktur – man könnte auch sagen, einer Qualitätssicherungsindustrie – des Europäischen Hochschulraumes. Durch diesen Prozess werden die Hochschulen heute viel stärker überprüft, und die Logik kontinuierlicher

Qualitätsentwicklung scheint unausweichlich.¹² Der Qualitätssicherungsbereich des Europäischen Hochschulraumes wuchs aber nicht nur quantitativ stark, sondern er veränderte auch sich und damit den Europäischen Hochschulraum dynamisch: Was offiziell als Instrument der MinisterInnen begann, um die Umgestaltung der Europäischen Hochschullandschaft voranzutreiben und deren Richtung zu prägen, wurde innerhalb von fünfzehn Jahren immer stärker zu einer komplexen (Selbst-)Regulation des Hochschulsektors in Europa.

2.2.4 Externe Attraktivität: Europäischer Hochschulraum im globalen Kontext

Von Anfang an war es eine Absicht des Bologna-Prozesses, die Attraktivität europäischer Hochschulen in der Welt zu steigern. Ab 2001 wurde dies auch explizit als Ziel genannt und gewann seither an Relevanz. Dabei geht es vor allem darum, den Europäischen Hochschulraum gegenüber anderen Regionen zu bewerben und damit zur Wettbewerbsfähigkeit von Europa beizutragen. 2007 verabschiedeten die MinisterInnen dafür eine ausführliche Strategie, und seit 2009 findet in diesem Kontext zusammen mit der MinisterInnenkonferenz des Europäischen Hochschulraumes jeweils ein sogenanntes *Bologna Policy Forum* statt, zu dem eine ausgewählte Gruppe von (meist OECD-) Ländern eingeladen wird. Man kann sagen, dass diese Strategie relativ erfolgreich war: Die Bekanntheit des Bologna-Prozesses nimmt im globalen Kontext zumindest in gewissen Regionen ständig zu – oder, um es anders zu sagen, Europa weitete mit dem Bologna-Prozess durchaus seinen wissenschaftspolitischen Einfluss auf andere Regionen aus. Siehe zu diesem Thema zum Beispiel die Analysen der französischen SoziologInnen Jean-Emile Charlier und Sarah Croché (Charlier & Croché, 2012), des Chilenischen Sozialwissenschaftlers José Joaquín Brunner (Brunner, 2009) oder des äthiopisch-deutschen Politikwissenschaftlers Emet Tadesse Woldegiorgis (Woldegiorgis, 2018).

Die gesteigerte externe Bekanntheit geht jedoch kaum auf das Instrument des *Bologna Policy Forums* zurück. Abgesehen davon, dass sich die

12 Die Qualitätssicherung öffnet natürlich auch Einfallstore, um die Entwicklung von Hochschulen und Studienprogrammen in eine bestimmte Richtung zu bewegen, was auch von verschiedenen AkteurInnen versucht wird. In der neuen Version der ESG sind im ersten Teil, der sich auf die interne Qualitätssicherung in Hochschulen bezieht, zum Beispiel einige Dinge festgehalten, auf die man sich beziehen kann, wenn man für bessere Lerninfrastrukturen kämpfen will. Vergleiche hierzu Standards 1.3 bis 1.6 in den aktuellen europäischen QS-Richtlinien (http://www.ehea.info/media/ehea.info/file/2015_Yerevan/72/7/European_Standards_and_Guidelines_for_Quality_Assurance_in_the_EHEA_2015_MC_613727.pdf (zuletzt geprüft: 03.02.2019.)

Mitglieder des Bologna-Prozesses vor jeder Austragung des Forums erneut mehr oder weniger uneinig waren, welche Drittstaaten eingeladen werden sollten (verschiedene Mitglieder waren an Delegationen aus verschiedenen Regionen oder mit verschiedenen Profilen interessiert), war man sich insbesondere auch nicht darüber einig, welches der genaue Zweck des Forums sein oder in welchen Bereichen es verstärkt auf globale Zusammenarbeit setzen sollte. So blieb das *Bologna Policy Forum* selbst für den Prozess ohne allzu große Wirkung.

2.2.5 Anerkennung und Qualifikationsrahmen

Von Anfang an wichtig für das Ziel interner struktureller Harmonisierung und externer Attraktivität war die gegenseitige Anerkennung von Studienabschlüssen und -leistungen innerhalb des Europäischen Hochschulraumes. Ab 2001 begannen die Anstrengungen, dies institutionell über eine gemeinsame Definition von Qualifikationen zu erreichen, über die alle AbsolventInnen eines Bachelor- oder Master-Studienganges innerhalb des Europäischen Hochschulraumes verfügen sollten. 2005 wurde ein übergreifender europäischer Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich eingeführt und mittels kompatibler nationaler Qualifikationsrahmen in den nationalen Hochschulsystemen verankert. Dieser Prozess ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Dazu gilt es anzumerken, dass neben dem Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich (sogenannter *Framework for Qualifications for the European Higher Education Area* (QF-EHEA)) seit 2008 auch ein allgemeinerer Qualifikationsrahmen der europäischen Union für alle Bildungstufen besteht, das *European Qualifications Framework for Lifelong Learning* (EQF).¹³ Nach anfänglichen Kompatibilitätsproblemen der beiden Qualifikationsrahmen scheint nun grundsätzlich etabliert zu sein, dass der Bologna-Qualifikationsrahmen einige der Stufen des EU-Qualifikationsrahmens abbildet.

Die Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Studiengänge beruht dabei auf der oben beschriebenen Umorientierung von Lerninhalten auf Lernergebnisse, denn die Basis für die Beschreibung von Qualifikationen sind vornehmlich allgemeinere Kompetenzen, nicht spezifische Kenntnisse.

Auf der MinisterInnenkonferenz in Paris 2018 nahmen die MinisterInnen den sogenannten *Short cycle* als *Stand-alone*-Qualifikationslevel innerhalb des Qualifikationsrahmens des Europäischen Hochschulraumes

13 Für mehr Informationen siehe: <http://www.ehea.info/cid102843/overarching-framework-qualifications-the-ehea-2009.html> (zuletzt geprüft: 03.02.2019).

(QF-EHEA) auf. Damit wurde Übergangs- und Weiterbildungsstudiengängen ein stärkeres Gewicht eingeräumt.

Die auf der Umsetzung der Qualifikationsrahmen basierenden Anerkennungsfragen stellen seit geraumer Zeit die vielleicht größte Gefahr für die Einheit und Kohäsion des Bologna-Prozesses dar, stehen sie doch im Hintergrund sogenannter *Two-speed*-Modelle, von denen einige befürchten, dass sie zum Auseinanderdriften der verschiedenen nationalen Hochschulbereiche und letzten Endes zur Desintegration des gesamten Europäischen Hochschulraumes führen könnten. Schon vor Jerewan wurde die Möglichkeit der automatischen Anerkennung von Abschlüssen und Leistungen nur zwischen gewissen Länder oder Hochschulen diskutiert, was de facto zu einem exklusiven Hochschulraum innerhalb des breiten Europäischen Hochschulraumes geführt hätte. Solche Bestrebungen wurden aber durch die Bologna-Gremien klar und eindeutig verworfen.

2.2.6 Lebenslanges Lernen

Der EU-Qualifikationsrahmen ist, wie erwähnt, nicht beschränkt auf den Bereich der Hochschulabschlüsse, sondern nach unten und oben offen. Damit einhergeht das Konzept des lebenslangen Lernens, ein Schlüsselement der EU-Strategie einer global kompetitiven *Knowledge-based-economy*. Ab 2001 wurde das lebenslange Lernen auch im Bologna-Diskurs explizit Thema. Mit dem Begriff ist gemeint, dass man sich innerhalb des Europäischen Hochschulraumes nicht nur während der Phase des Erststudiums bilden (können) sollte, sondern das gesamte (Erwerbs-)Leben lang. Seit Anbeginn schwingen in diesem Konzept zwei konkurrierende Bedeutungen mit: Zum einen ist es ein Stück Emanzipation, sich lebenslang bilden zu können; zum anderen wird aber auch die Erwartung generiert, eine wissensbasierte Volkswirtschaft (siehe auch Abschnitt 1.2.2.2) sei nur dann konkurrenzfähig, wenn sich ihre Angehörigen permanent flexibel halten und weiterbilden.

2.2.7 Soziale Dimension im Zusammenhang mit studentischer Partizipation

An der Bologna-MinisterInnenkonferenz 2001 wurde mit ESU¹⁴ die Vertretung der Studierenden in den Prozess aufgenommen. Zuvor hatten diese eine Deklaration verabschiedet, in der sie prominent die Beachtung der sozia-

14 Damals noch ESIB – The National Unions of Students.

len Dimension von Hochschulbildung sowie die Anerkennung von Studierenden als partizipierende Partner in Hochschulangelegenheiten gefordert hatten. Mit der Aufnahme von ESU in den Bologna-Prozess wurde die soziale Dimension von Hochschulbildung zum ersten Mal innerhalb des Bologna-Prozesses als Thema anerkannt.

An der MinisterInnenkonferenz in London 2007 einigten sich die MinisterInnen auf folgende Definition der sozialen Dimension von Hochschulbildung:

We share the societal aspiration that the student body entering, participating in and completing higher education at all levels should reflect the diversity of our populations. (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2007)

Seit 2001 wurde die soziale Dimension von Hochschulbildung – meist ziemlich genau in der obigen Definition – in fast allen Kommuniqués erwähnt oder als wichtig beschrieben. Dabei gibt es im Bologna-Diskurs, wie wir unten sehen werden, unterschiedliche Perspektiven darauf, warum die soziale Dimension von Hochschulbildung wichtig ist, wobei einerseits vor allem mit Chancengleichheit und Gerechtigkeit argumentiert wird und andererseits das volkswirtschaftliche Potential im Vordergrund steht, das mit einem besseren Zugang zu Hochschulbildung einhergeht. Dieser Konsens verschiedener Perspektiven für die Bedeutung der sozialen Dimension reichte aus, um im London-Kommuniqué die Selbstverpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Entwicklung einer Strategie zur Verbesserung der sozialen Dimension mit konkreten Handlungsplänen festzuschreiben, was auf europäischer Ebene durch periodische Evaluationen mittels gemeinsamer Indikatoren begleitet werden sollte (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2007). Das Instrument nationaler Handlungspläne ist zwar grundsätzlich sinnvoll, zumal die Herausforderungen für die Inklusivität von Hochschulen von Land zu Land verschieden sind. Jedoch blieben diese nationalen Handlungspläne und auch deren Monitoring auf europäischer Ebene einigermäßen zahnlos, trotz einer von einer Arbeitsgruppe der Bologna Follow-up Group erarbeiteten Strategie für die soziale Dimension des Europäischen Hochschulraumes (Umsetzung von der MinisterInnenkonferenz 2015 in Jerewan beschlossen). Die Einigung auf das Instrument nationaler Aktionspläne ist denn auch als mangelndes Interesse zu deuten, sich innerhalb des Bologna-Prozesses auf ein konkreteres gemeinsames Ziel im Bereich der sozialen Dimension zu einigen. Zum Beispiel könnte man sich, analog zum oben genannten gemeinsa-

men Mobilitätsziel (bis 2020 werden 20 Prozent der Studierenden mobil), ja durchaus ein Ziel vorstellen, in dem sich die Mitgliedsstaaten darauf festlegen, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt einen bestimmten Prozentsatz junger Menschen ohne Eltern mit Hochschulabschluss (sogenannte bildungsferne Schichten) in den Hochschulbereich zu integrieren.

So muss festgestellt werden, dass die Hochschulen im Europäischen Hochschulraum durch den Bologna-Prozess bislang nicht deutlich inklusiver wurden, trotz mehrmaliger Bekenntnisse dazu. Natürlich ist die Erreichung dieses Ziels komplex: Die nationalen Probleme differieren, und es müssten viele Daten zur Verfügung stehen, um den Status quo evaluieren zu können, wobei auch die unabhängigen Mitgliedsstaaten dieselben Daten erheben müssten. Vor allem jedoch weist das Thema der sozialen Dimension weit über den Kompetenzbereich der Bildungsministerien hinaus; müssten doch zu einer namhaften Verbesserung der sozialen Inklusivität Strategien beschlossen werden, die unter anderem auch den Bereich der Sozialpolitik umfassen und natürlich die FinanzministerInnen involvieren. Dies alles mag, neben dem oben angedeuteten mangelnden politischen Willen einiger AkteurInnen, zu einem gewissen Grad erklären, warum dieses Bologna-Thema keine großen Fortschritte gemacht hat.

2.2.8 Bezug zur Forschung, Dritter Studienzyklus (*3rd cycle*)

War der durch Bologna angeregte Bauprozess anfänglich ausschließlich auf die Hochschullehre des Europäischen Hochschulraumes ausgerichtet, weitete sich dieser Rahmen auf der MinisterInnenkonferenz 2003: Unter dem Schlagwort „Zusammenhang zwischen Lehre und Forschung“ wurde der Europäische Hochschulraum mit dem Europäischen Forschungsraum – wohl bemerkt einem Projekt der Europäischen Union – verknüpft, nämlich als die „zwei Säulen der wissensbasierten Gesellschaft“ Europas (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2003). Aufgrund dessen und der Tatsache, dass Forschung ein integraler Bestandteil von Hochschulbildung ist, hielten die MinisterInnen in einem Kommuniké fest, es sei „notwendig, über den aktuellen Fokus auf zwei Hauptstudienzyklen von Hochschulbildung hinauszugehen und die Ebene der Promotion als dritten Zyklus miteinzubeziehen“ (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2003).

Was es genau bedeuten soll, die Promotion zum dritten Studienzyklus zu machen, blieb in jenem Kommuniké aus gutem Grund relativ schwammig. Denn das Ziel war und ist trotz jenes Konferenzbeschlusses sehr umstritten, geht es doch dabei um nichts Geringeres als um die

Umwandlung von jungen Forschenden in Studierende, bzw. etwas überspitzt ausgedrückt, um die Umwandlung der Promotion als Phase der Entwicklung von mehr oder weniger selbstbestimmt forschenden AkademikerInnen hin zu einer strukturierten *Aus*-Bildung der Kompetenzen von Forschungsauftrags-NehmerInnen.

Dabei geraten im Europäischen Hochschulraumes bei diesem Thema nicht nur unterschiedliche Weltbilder aneinander, sondern auch verschiedene historische Traditionen und unterschiedliche Interessen und Motivationen. Entsprechend dieser Gemengelage wurde denn auch seither nie konkret festgelegt, wie der sogenannte dritte Zyklus als Bologna-Studienzyklus auszusehen habe. Im Bergen-Kommuniqué von 2005 steht, die Promotion dauere normalerweise drei bis vier Jahre, und die Bologna Follow-up Group werde damit beauftragt, den Verband der Universitäten (EUA) und potentiell weitere Organisationen auf der nächsten MinisterInnenkonferenz einen Bericht zum Stand über die Promotion in Europa zu schreiben. Das Kommuniqué der nachfolgenden MinisterInnenkonferenz in London hielt die Diversität von Promotionstypen im Europäischen Hochschulraum fest – was maßgeblich auf erfolgreiche Interventionen der Bildungsgewerkschaften (EI/ETUCE) zurückgeht. Seither verwendeten die nachfolgenden Kommuniqués meist sowohl die Begrifflichkeit des dritten Zyklus' und des Doktoratsprogramms einerseits als auch jene von jungen Forschenden und PromotionskandidatInnen andererseits. Der Fokus der Bologna-Aktivitäten in diesem Bereich liegt dabei mehr auf der Ermöglichung von Mobilität und der Förderung von *Employability* von PromovendInnen als auf der Festsetzung eines eigentlichen dritten Studienzyklus', der dann, entsprechend zu Bachelor und Master, in den nationalen Gesetzgebungsprozessen einheitlich definiert werden müsste. Sowohl in Jerewan als auch in Paris gab es zu diesem Thema keine substanziellen Neuerungen.

2.2.9 *Employability*

Beschäftigungsfähigkeit, die sogenannte *Employability* von AbsolventInnen, war im Bologna-Prozess von Anfang an, seit der Sorbonne-Deklaration, präsent. Über die eng verstandene Beschäftigungsfähigkeit von AbsolventInnen hinaus spielte die allgemeinere Bedeutung von Hochschulbildung für die wirtschaftliche Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften seit dem Beginn des Prozesses eine wichtige Rolle. 2007 forderten die MinisterInnen die Bologna Follow-up Group konkret dazu auf, Vorschläge zur Förderung der *Employability* von AbsolventInnen zu präsentieren, wo-

rauf dem Thema an den darauf folgenden MinisterInnenkonferenz 2009 und 2012 eine bedeutende Rolle zukam und 2015 ebenfalls thematisiert wurde. 2018 fand es nur am Rande und als Begründung für die Akzeptanz von *Short-cycle*-Abschlüssen Erwähnung. Das Thema wird stark mit dem Konzept des lebenslangen Lernens und dem Fokus auf Lernergebnisse in Verbindung gebracht. Es geht hierbei jenseits des allgemeinen Diskurses um europäische Wettbewerbsfähigkeit konkret um die Frage, wie Studiengänge gestaltet sein müssen, damit deren AbsolventInnen beschäftigungsfähig sind. Daran kritisieren viele Hochschulangehörigen die daraus hervorgehende Einschränkung akademischer Lehr- und Forschungsfreiheit.

2.2.10 Studierenden-zentriertes Lernen und *Supportive Environment*

Implizit war die Hochschullehre im Bologna-Prozess zwar seit jeher präsent, und zwar seit Anbeginn mit dem Impetus, die Rolle der Lehrenden stärker auf die Bedürfnisse der Studierenden zuzuschneiden – freilich im breiteren Kontext der Bedeutung ehemaliger Studierender für die europäischen Volkswirtschaften. Auf der MinisterInnenkonferenz 2009 wurde die Lehre und das Lernen unter dem Stichwort des studierenden-zentrierten Lernens dann explizit zum Thema gemacht. So einigten die MinisterInnen sich in Löwen und Louvain-la-Neuve auf folgenden Text:

Student-centred learning requires empowering individual learners, new approaches to teaching and learning, effective support and guidance structures and a curriculum focused more clearly on the learner in all three cycles. Curricular reform will thus be an ongoing process leading to high quality, flexible and more individually tailored education paths. Academics, in close cooperation with student and employer representatives, will continue to develop learning outcomes and international reference points for a growing number of subject areas. We ask the higher education institutions to pay particular attention to improving the teaching quality of their study programmes at all levels. This should be a priority in the further implementation of the European Standards and Guidelines for quality assurance (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2009).

Das Konzept des studierenden-zentrierten Lernens lässt sich also als ein spezifisches Verständnis der Modernisierung von Hochschulbildung verstehen. Dafür war insbesondere das Argument wichtig, dass der vorgesehene Per-

spektivenwechsel von der Vermittlung von Inhalten hin zur Erarbeitung von Kompetenzen und Lernergebnissen voraussetzungsreich sei. Entsprechend wurde ab dann ein umfassenderes Konzept eines studierenden-zentrierten Lernens propagiert. So hielt die Budapest-Wien-Deklaration von 2010 fest:

We call upon all actors involved to facilitate an inspiring working and learning environment and to foster student-centred learning as a way of empowering the learner in all forms of education, providing the best solution for sustainable and flexible learning paths. This also requires the cooperation of teachers and researchers in international networks (European Higher Education Area, 2010).

Das Kommuniqué der MinisterInnenkonferenz in Bukarest stattete das Thema schließlich mit einer breiteren Legitimationsbasis aus:

We reiterate our commitment to promote student-centred learning in higher education, characterised by innovative methods of teaching that involve students as active participants in their own learning. Together with institutions, students and staff, we will facilitate a supportive and inspiring working and learning environment. Higher education should be an open process in which students develop intellectual independence and personal self-assuredness alongside disciplinary knowledge and skills. Through the pursuit of academic learning and research, students should acquire the ability confidently to assess situations and ground their actions in critical thought. [...] At the national level, together with the relevant stakeholders, and especially with higher education institutions, we will: [...] Establish conditions that foster student-centred learning, innovative teaching methods and a supportive and inspiring working and learning environment, while continuing to involve students and staff in governance structures at all levels (European Higher Education Area, 2012).

Wie wir aus diesem Auszug aus der Absichtserklärung der MinisterInnenkonferenz sehen, wurde das Konzept des studierenden-zentrierten Lernens in einen Zusammenhang mit den Bedingungen guter Lehre unter dem Stichwort *Supportive environments*, also unterstützende (Arbeits-)Umgebungen für gute Lehre, gebracht. Mit der Verbindung dieser beider Themen ging eine Veränderung der Begriffsprägung von studierenden-zentriertem Lernen einher: Waren die Formulierungen des Kommuniqués von 2009 noch nicht auf

die Relation zwischen studierenden-zentriertem Lernens und guten Arbeitsbedingungen für die Lehrenden ausgerichtet, wurde durch diese Verbindung das Verständnis geprägt, studierenden-zentriertes Lernen sei nur unter der Voraussetzung guter Bedingungen für die Lehre zu realisieren.

Dass nach einer Dekade der hochschulpolitischen Koordination durch den Bologna-Prozess ab 2010 endlich auch die Beschäftigungsverhältnisse von Hochschulangehörigen zumindest marginal thematisiert wurden, steht also im Kontext eines expliziten Fokus auf das umfassendere Verständnis des Konzepts des studierenden-zentrierten Lernens. Ausschlaggebend waren dafür nicht zuletzt die Proteste gegen den Bologna-Prozess im Vorfeld der MinisterInnenkonferenz in Wien und Budapest (vgl. Abschnitt 3.2.2 und Beginn des Kapitels 5) und die erfolgreiche Argumentation der Organisationen der Hochschulbeschäftigten (EI/ETUCE und seiner Mitglieder) innerhalb der Koordinationsgremien des Europäischen Hochschulraumes. So heißt es in der Budapest-Wien-Deklaration von 2010:

We acknowledge the key role of the academic community – institutional leaders, teachers, researchers, administrative staff and students – in making the European Higher Education Area a reality, providing the learners with the opportunity to acquire knowledge, skills and competences furthering their careers and lives as democratic citizens as well as their personal development. We recognise that a more supportive environment for the staff to fulfil their tasks, is needed. We commit ourselves to working towards a more effective inclusion of higher education staff and students in the implementation and further development of the EHEA. We fully support staff and student participation in decision-making structures at European, national and institutional levels. [...] We call upon all actors involved to facilitate an inspiring working and learning environment and to foster student-centred learning as a way of empowering the learner in all forms of education, providing the best solution for sustainable and flexible learning paths. This also requires the cooperation of teachers and researchers in international networks (European Higher Education Area, 2010).

Es muss jedoch im Blick behalten werden, dass sowohl studierenden-zentriertes Lernen als auch das *Supportive environment* bislang vor allem Gegenstand politischer Rhetorik blieben. Bei der MinisterInnenkonferenz in Jerewan 2015 wurde zwar mit folgendem Satz das Ziel einer besseren Unterstützung der Lehrenden formuliert:

It is essential to recognize and support quality teaching, and to provide opportunities for enhancing academics' teaching competences (EHEA Ministerial Conference Yerevan, 2015).

Doch ist es bezeichnend, dass die Jerewaner Absichtserklärung Lernen und Lehre unter dem Titel „Enhancing the quality and relevance of learning and teaching“ als eines von vier Hauptthemen für die Arbeit in den kommenden Jahre auszeichnet, dabei jedoch die Wichtigkeit pädagogischer Innovationen (Nutzung digitaler Technologien, Stärkung der Verbindung von Lehre, Lernen und Forschung sowie weitere Ausrichtung der Lehre auf „Kreativität, Innovation und *Entrepreneurship*“) weitaus mehr Raum einnimmt als die sich auf diesen einen Satz beschränkende Benennung der Bedingungen, die zur Erreichung dieser Ziele zentral sind.

Im Paris-Kommuniqué von 2018 dann wird der Themenkomplex unter dem Stichwort „Innovation in teaching and learning“ um einiges höher verhandelt und nimmt ein solides Viertel des gesamten Textes ein – zum Teil vielleicht, weil andere, üblicherweise viel Raum einnehmende Themen von der Agenda verschwanden, zum anderen aber gewiss auch hervorgerufen durch effektive Lobbyarbeit der Interessenverbände der Hochschulangehörigen. In beiden Kommuniqués, dem von Jerewan und dem von Paris, ist jedoch der Begriff *Supportive environment* bemerkenswerterweise wieder herausgefallen (vgl. dazu Abschnitt 5.4.1 unten).

2.2.11 Diskussionen zu Rankings (*Transparency tools*)

Insbesondere im Vorfeld der MinisterInnenkonferenz in Leuven und Louvain-la-Neuve 2009 wurden in der Bologna Follow-up Group hitzige Debatten zu sogenannten *Transparency tools*, also Rankings, geführt. Das entsprechende Kommuniqué hielt daraufhin fest, dass solche Instrumente zur Transparenz beitragen, was zur Qualitätssteigerung von Hochschulen und Hochschulsystemen führen könne (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2009).

Der gemeinsame Nenner in diesem Bereich reichte aber nicht viel weiter, und entsprechend erhielt das Themenfeld denn auch im weiteren Bologna-Prozess keinen größeren Stellenwert.

2.2.12 Diskussionen zu Finanzierung und *Governance*

Ebenfalls vor allem seit den Vorbereitungen zur MinisterInnenkonferenz in Löwen und Louvain-la-Neuve 2009 sind die Themen Hochschulfinanzierung und Hochschulsteuerung mehr oder weniger unterschwellig im Bologna-Diskurs präsent. Während dabei hinsichtlich der Finanzierung die Formulierung von Hochschulbildung als öffentliches Gut und öffentliche Verantwortung immer wieder beibehalten wurde, finden sich Formulierungen, die für eine „Erschließung“ neuer und diversifizierter Finanzierungsquellen weiter die Türen öffnen möchten. Hinsichtlich des Themas Hochschulsteuerung wird die Autonomie der Hochschulen als wichtig betont – was, wie wir unten (Abschnitt 3.2.1.4) sehen werden, eine Absicht mit verschiedenen Deutungsmöglichkeiten ist – werden aber durchaus auch konkret „effizientere *Governance* und unternehmerische Strukturen in Hochschulen“ (EHEA Ministerial Conference Bucharest, 2012) gelobt.

Zwar forderte das Bukarest-Kommuniqué 2012 einen offenen Dialog über Hochschulfinanzierung und Hochschulsteuerung, jedoch blieben beide Themen innerhalb des Bologna-Prozess unterschwellig. Natürlich gab es in beiden Bereichen Entwicklungen, aber diese wurden nur sehr beschränkt vom Bologna-Prozess gesteuert.

2.3 AkteurInnen

Auf unserer Baustelle beteiligen sich eine Vielzahl verschiedener AkteurInnen: Die Mitglieds-Staaten und ihre MinisterInnen sind zusammen mit der Europäischen Kommission die Vollmitglieder des die Großbaustelle Europäischer Hochschulraum antreibenden Bologna-Prozesses. Darüber hinaus sind als konsultative Mitglieder mit dem Europarat und der UNESCO zwei internationale Organisationen involviert, und andererseits Interessensvertretungen jener Gruppen, die im Bauprozess die praktischen Arbeiten ausführen: die Universitäts- und FachhochschulrektorInnen (European University Association und European Association of Institutions in Higher Education), die Hochschulbeschäftigten (Education International), die Studierenden (European Students' Union) und die Qualitätssicherungsagenturen (European Association for Quality Assurance in Higher Education). Nicht zuletzt sind auch WirtschaftsvertreterInnen (Business Europe) involviert.

Alle diese AkteurInnen reden in der Koordination und Ausführung des Baugeschehens sowohl auf europäischer als auch auf nationaler und zum Teil auf Hochschulebene mit, und zwar in jeweils unterschiedlichen Konstellationen.

2.3.1 MinisterInnen und sonstige StaatsvertreterInnen – die Bauherren

Die Legende besagt (siehe Toens, 2007, 39 ff.), dass die Idee eines europäischen hochschulpolitischen Prozesses von dem französischen Bildungsminister Claude Allègre (Parti Socialiste) ausging, der das 800jährige Jubiläum der Sorbonne dazu zum Anlass nahm – und damit insbesondere bei dem damaligen deutschen Bildungsminister Jürgen Rüttgers (CDU) auf Anklang stieß, der seinerzeit den Plan verfolgte, in der Bundesrepublik ein zweistufiges Studiensystem einzurichten, was in den siebziger Jahren gescheitert war. Um ihrer Absicht mehr Bedeutung zu verleihen, luden sie den damaligen italienischen Bildungsminister Luigi Berlinguer (Partito Democratico) und die britische Bildungsministerin Baroness Tessa Blackstone (Labour Party) ein. Nach einiger Verhandlung einigte man sich an der Sorbonne 1998 auf einen gemeinsamen Plan zur Harmonisierung der Studienarchitektur in Europa. Diese Einigung erlangte schnell über die vier Länder hinaus Bekanntheit, und die Tatsache, dass nur diese vier Länder miteinander über die Zukunft des Europäischen Hochschulraumes beraten hatten, stieß auf einige Missgunst. Ein Jahr darauf wurde dann eine Konferenz in Bologna organisiert, zu der sehr viel mehr Länder eingeladen wurden: 1999 einigten sich in Bologna 29 BildungsministerInnen darauf, ein gemeinsames System einfach les- und vergleichbarer Studienabschlüsse mit zwei Studienzyklen und einem gemeinsamen Kreditpunktesystem einzurichten, die Mobilität von Studierenden und Hochschulbeschäftigten zu ermöglichen und eine europäische Kooperation in der Qualitätssicherung von Hochschulbildung und eine europäische Dimension von Hochschulbildung zu fördern (European Ministers of Education, 1999).

Die MinisterInnen sahen 1999 vor, in zwei Jahren wieder anlässlich eines neuerlichen Treffens die Entwicklung rückblickend zu bewerten und dann zu entscheiden, welche neuen Schritte zu unternehmen seien (European Ministers of Education, 1999). Dies geschah 2001 in Prag, und ab dann fanden regelmäßige Folgekonferenzen statt, wobei sukzessive mehr Staaten hinzukamen: In unserem Bild treffen sich also die MinisterInnen alle zwei bis drei Jahre zur Bauherrenkonferenz, wobei sich dem Großbauprojekt *Europäischer Hochschulraum* im Laufe der Zeit immer mehr Bereiche angeschlossen haben.

Das Prager Kommuniqué von 2001 hält fest, die Wahl von Prag als Austragungsort sei ein „Symbol des Willens der MinisterInnen, das gesamte Europa in den Prozess zu involvieren“ (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2001). In der Tat traten ab dann zunehmend mehr osteuropäische Staaten bei – mittlerweile umfasst der Europäische Hochschulraum 48 Mitgliedsstaaten und reicht von Island über die Türkei bis nach

Kasachstan. Die notwendige Voraussetzung, um dem Europäischen Hochschulraum beizutreten, ist neben der Unterzeichnung der Europäischen Kulturkonvention des Europarates die erklärte Absicht, die Ziele des Bologna-Prozesses im eigenen Hochschulsystem zu verfolgen und umzusetzen (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2003).

Zwar sind die Interessen der nationalen MinisterInnen in etwa so divers wie die (partei-)politischen Konstellationen und Mehrheitsverhältnisse in den einzelnen Ländern, doch hatten Wechsel der politischen Konstellationen und Mehrheitsverhältnisse auf nationaler Ebene nur beschränkten Einfluss auf den Steuerungsprozess durch die *Bologna*-Gremien. Dies dürfte zum einen mit der Konsenskultur des Prozesses zusammenhängen, zum anderen damit, dass nur an den MinisterInnenkonferenzen die MinisterInnen selbst teilnehmen, während der Prozess sonst von beamteten VertreterInnen der nationalen Ministerien gesteuert wird, die sich in regelmäßigen Abständen immer wieder in derselben Konstellation treffen, was dem Prozess eine beträchtliche Sozialisierungskraft verleiht.¹⁵

Die BildungsministerInnen steuern aber natürlich nicht nur gemeinsam die Großbaustelle *Europäischer Hochschulraum*, sondern sind in erster Linie Bauherren in ihrem je eigenen Bereich; das heißt, sie steuern den Um- und Neubau in ihren Hochschulräumen. Dabei werden die für den Europäischen Hochschulraum beschlossenen oder besprochenen Themen so umgesetzt, wie es im nationalen Kontext adäquat erscheint, wobei in dieser Entscheidung verschiedene AkteurInnen, insbesondere die am Bauprozess praktisch beteiligten Gruppen der Hochschulgemeinschaft, mitreden. Entsprechend den nationalen Kräfteverhältnissen der AkteurInnen und den Traditionen in den verschiedenen nationalen Hochschulsystemen sieht die konkrete nationale Umsetzung von Bologna denn auch höchst unterschiedlich aus.

2.3.2 Internationale Organisationen – die bereichsübergreifenden Institutionen

Die staatliche Seite ist nicht nur über die Mitgliedsstaaten (die Bauherren) selbst, sondern auch über gemeinsame europäische bereichsübergreifende Organisationen in den Prozess involviert.¹⁶

15 Zu Mechanismen der Sozialisierung in internationalen Organisationen vgl. Checkel (2005) und Deitelhoff (2009).

16 In diesen Organisationen haben meist nicht die BildungsministerInnen das Sagen, sondern andere Teile der Staatsmacht.

2.3.2.1 Europäische Kommission

Seit der MinisterInnenkonferenz in Prag 2001 ist die Europäische Union, vertreten durch die Europäische Kommission, in die Koordination des Europäischen Hochschulraumes involviert. Im Unterschied zu den anderen zwei internationalen Institutionen Europarat und UNESCO ist die Europäische Kommission wie die Mitgliedsstaaten ordentliches Vollmitglied.¹⁷

Obwohl es aufgrund der stark konsensorientierten Funktionsweise des Bologna-Prozesses, in dem so gut wie nie abgestimmt wird, de facto keinen Unterschied macht, ob ein Mitglied die Voll- oder die konsultative Mitgliedschaft innehat, ist es nicht uninteressant, dass die Europäische Kommission neben den Staaten das einzige Vollmitglied des Prozesses ist. Jedenfalls korrespondiert dieser Status mit der sehr aktiven Rolle, welche die Kommission im Bologna-Prozess spielt. Innerhalb der Bologna-Gremien zeigt sie mit vielen Wortmeldungen eine hohe Präsenz, und im Europäischen Hochschulraum kommt ihr nicht zuletzt durch ihre finanzielle Förderung von Projekten, die für die Ziele des Prozesses als wichtig angesehen werden, eine hohe Bedeutung zu. Ein prominentes Beispiel ist das Mobilitätsförderungsprogramms *Erasmus/Erasmus+*, aber es gibt auch viele andere Arten der Förderung, etwa Projektfinanzierungen, für die sich bildungspolitische AkteurInnen bewerben können, wenn sie den Sitz oder Mitglieder in den EU-Ländern des Bologna-Prozesses haben. Mit diesen Finanzierungstöpfen besitzt die Kommission einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Stakeholder-Organisationen, denn: Viele Projektförderungsprogramme sind inhaltlich auf bestimmte Ziele der Europäischen Kommission hin ausgerichtet und funktionieren zudem kompetitiv; das heißt, die einzelnen Organisationen stehen beim Buhlen um die Gunst der Kommission in Konkurrenz zueinander. Es versteht sich von selbst, dass dies damit einhergeht, unter Druck zu stehen, Projekte auszurichten, die möglichst nah an den Kommissionszielen angesiedelt sind. Dies gibt der Europäischen Kommission neben ihrer formalen Teilnahme in den Gremien und der Organisation von Konferenzen und Seminaren einen signifikanten Spielraum bei der Beeinflussung der Entwicklung des Europäischen Hochschulraumes.

Wie wir oben (Abschnitt 1.2.2.2) gesehen haben, spielen Hochschulen in der Lissabon-Strategie der Europäischen Union eine zentrale Rolle. Hochschul- und Forschungspolitik, traditionell wichtige Bereiche der nationalen Bildungspolitik und auch schon mit einer Rolle im Prozess der Nationen-

17 Siehe dazu die Analyse der französischen Soziologin Sarah Croché aus einer kritischen Gouvernementalitäts-Perspektive (Croché, 2008).

bildung, wurden damit durch die Hintertür zum Einflussbereich der Europäischen Union. So entwickelte die EU eine „Strategie zur Modernisierung von Hochschulbildung“ und schlug darin Maßnahmen vor, um den Beitrag der Hochschulen zur Lissabon-Strategie anzuregen.¹⁸ Entsprechend ist einerseits die Beteiligung der europäischen Kommission im Bologna-Prozess daraufhin ausgelegt, die Ziele der Lissabon-Strategie zu befördern, und andererseits wirkt die Europäische Kommission mit diversen Aspekten und Maßnahmen der Modernisierungsstrategie auch direkt auf die Gestaltung der nationalen Hochschulsysteme und (via Projektgelder) der Hochschulen selbst ein. Der Handlungsspielraum der Europäischen Kommission erstreckt sich somit weit über die Koordinationsausschüsse des Europäischen Hochschulraumes hinaus direkt auf den Bauprozess in den einzelnen Baustellenbereichen – und sogar in den einzelnen Gebäuden.

2.3.2.2 Europarat

Der Europarat – die internationale Organisation 47 Europäischer Staaten, die nach dem Zweiten Weltkrieg zur Förderung von Demokratie und zum Schutz von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gegründet wurde – ist seit 2001 ein konsultatives Mitglied des Bologna-Prozesses und spielt darin eine sehr aktive Rolle, sowohl im europäischen Koordinationsausschuss (Bologna Follow-up Group) und seiner Substrukturen (vgl. Abschnitt 2.4), wo er viele Wortmeldungen einbringt und zum Teil auch Arbeitsgruppen leitet, als auch durch seine intensive Arbeit im Themenfeld Anerkennung und Qualifikationsrahmen (vgl. Abschnitt 2.2). Die Arbeit in diesem Themenfeld geht darauf zurück, dass der Europarat zusammen mit der UNESCO schon 1997 die sogenannte Lissabon-Konvention (Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region)¹⁹ initiierte – ein völkerrechtlicher Vertrag, in dem sich die Unterzeichnerstaaten auf die grundsätzliche Anerkennung von Hochschulqualifikationen aus allen Ländern des Geltungsbereiches einigten.

Darüber hinaus beeinflusst der Europarat auch das Baugeschehen in einigen Bereichen unserer Großbaustelle direkt. So arbeitet er im Rah-

18 Die Modernisierungsstrategie findet sich hier: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2011:0567:FIN> (zuletzt geprüft: 03.02.2019). Eine Übersicht über die EU-Aktivitäten im Feld der Hochschulbildungspolitik unter: <https://ec.europa.eu/education/> (zuletzt geprüft: 03.02.2019).

19 http://www.coe.int/T/DG4/HigherEducation/Recognition/default_en.asp (zuletzt geprüft: 03.02.2019).

men von Projekten zusammen mit einigen neueren Bologna-Mitgliedsstaaten bei der Umstellung ihrer Hochschulbildungssysteme zusammen, wobei dies natürlich, ähnlich wie bei der Europäischen Kommission, auch an den Zielen der eigenen Organisation ausgerichtet ist.

2.3.2.3 UNESCO(-CEPES)

Seit 2003 ist die UNESCO, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, ein konsultatives Mitglied des Bologna-Prozesses. Auf der Berliner MinisterInnenkonferenz wurde UNESCO-CEPES, das 1972 gegründete, in Bukarest ansässige Zentrum für Hochschulbildung der Europäischen Region der UNESCO²⁰, als konsultatives Mitglied aufgenommen. Nachdem UNESCO-CEPES 2011 aufgrund mangelnder Finanzierung geschlossen wurde, nimmt die UNESCO selbst die Vertretung im Bologna-Prozess wahr. Im Gegensatz zu Europäischer Kommission und Europarat spielt die UNESCO im Bologna-Prozess mehr eine beobachtende denn eine gestaltende Rolle. Zu einem gewissen Grad lässt sich dies dadurch erklären, dass Hochschulbildung keinen Schwerpunkt der Aktivitäten der UNESCO ausmacht.

2.3.3 Bildungspolitische AkteurInnen und ihre Zusammenschlüsse – die Gruppen der BauarbeiterInnen

Die andere Art von AkteurInnen sind die das Bauprojekt praktisch umsetzenden Gruppen – die Universitäts- und Hochschulleitungen, Hochschulbeschäftigten, Studierenden und Qualitätssicherungsagenturen – sowie die außenstehenden, am Bauergebnis aber stark interessierten WirtschaftsvertreterInnen. Erstere arbeiten nicht nur praktisch an den sich im Umbau befindlichen Bereichen (nationale Hochschulsysteme) und Gebäuden (Hochschulen), sondern wurden mit der Zeit über ihre europäischen Zusammenschlüsse auch zu wichtigen Mitgestaltern des Prozesses, sowohl in der Koordination der Bereiche (zum Beispiel in nationalen Bologna-Gremien) als auch der Großbaustelle (in der Bologna Follow-up Group). Die Qualitätssicherungsagenturen sind ihrerseits sowohl direkt im Bauprozess aktiv durch die Qualitätssicherung von Hochschulen als auch beteiligt an dessen nationaler und europäischer Koordination, während die WirtschaftsvertreterInnen sich vor allem in die europäische Koordination einbringen. Der Bologna-Prozess

war also ursprünglich intergouvernemental²¹ angelegt und nahm erst mit der Zeit internationale staatliche Organisationen und die Stakeholder (vgl. Toens, 2007) auf, wobei alle Stakeholder nur konsultative Mitglieder sind – was allerdings nicht bedeutet, dass sie in den europäischen Koordinationsgremien keine wichtige Rolle spielen würden, im Gegenteil.

Dabei stellt sich für einige dieser Organisationen immer wieder die Frage, zu welchem Grad sie über ihre Mitarbeit in den Koordinationsgremien die Hochschulbildungspolitik in Europa tatsächlich gemäß ihren Vorstellungen verändern können und zu welchem Grad sie den Prozess mit ihrer Partizipation legitimieren, ohne realen Einfluss auf ihn zu haben. Diese Frage ist insbesondere deswegen relevant, weil Legitimität und Legitimation gerade für die spezielle Form des Bologna-Prozesses – ein diskursives Feld und eine vor allem koordinative Sphäre ohne rechtlich bindendes Vertragswerk (vgl. Kapitel 3) – äußerst wichtig sind.

Letztlich hat die praktische Tätigkeit der Stakeholder in den Hochschulen große Bedeutung dafür, wie Bologna je nach Bauplatz aussieht. Das heißt, die Hochschulen sind nicht etwa nur ein Raum der Umsetzung europäischer und nationaler Bologna-Vorgaben (obwohl sie dies natürlich auch sind) – vielmehr ist die Hochschule als ein Feld zu verstehen, in welchem verschiedene AkteurInnen aufeinander treffen und die Bologna-Themen nicht selten durch gemeinsame Arbeit real werden lassen. Dies bedeutet einiges an Einfluss, was allerdings vielerorts eher wenig genutzt wird (siehe Kapitel 7). Was sich in den einzelnen Hochschulen abspielt, kann auch auf die nationale und europaweite Koordination zurückwirken. Dies zum Beispiel durch die immer wichtiger werdende Methode des Verbreitens sogenannter *Best practices*, wodurch gute Lösungen, die in einer Hochschule gefunden wurden, über den Europäischen Hochschulraum hinweg bekannt gemacht werden; aber auch im Sinne des Widerstandes: Wenn sich in verschiedenen Hochschulen über den Europäischen Hochschulraum verteilt Proteste gegen Aspekte von Bildungsreformen regen, wirkt sich dies auf die Fortsetzung des Prozesses insgesamt aus. Ein illustratives Beispiel dafür ist etwa die Deklaration, die die europäischen BildungsministerInnen 2010 in Budapest und Wien zur formellen Eröffnung des Europäischen Hochschulraumes verabschiedeten und in der sie festhielten, Proteste gegen den Prozess hätten gezeigt, dass einerseits an seiner Umsetzung, andererseits aber auch

21 „Zwischen Regierungen stattfindende Zusammenarbeit. Sie bedarf im Unterschied zur supranationalen Integration der Einstimmigkeit unter den teilnehmenden Ländern.“ (Bundeszentrale für politische Bildung, 2009).

an den Maßnahmen des Prozesses selbst Veränderungen durchgeführt werden müssen (European Higher Education Area, 2010).

2.3.3.1 European University Association (EUA) – die Universität(spräsi)den

Der europäische Dachverband der Universitäten ist seit 2001 als Vertreter von rund 850 Universitäten und Hochschulen in 47 Ländern assoziatives Mitglied des Bologna-Prozesses. Die Mitgliedschaft der EUA besteht sowohl aus institutionellen Mitgliedern, also einzelnen Universitäten und Hochschulen, als auch aus kollektiven Mitgliedern, nämlich nationalen RektorInnenkonferenzen, sowie einigen anderen Hochschul- und Forschungsinstitutionen. Die EUA wurde 2001 durch Zusammenführung zweier Vorgängerorganisationen gegründet und wuchs seither zu einer starken Organisation mit einem großen Sekretariat in Brüssel heran. Die finanzielle Stärke der EUA erklärt sich dabei nicht nur aus den vielen und zum Teil sehr zahlungskräftigen Mitgliedern, sondern auch aus einer großen Menge an Drittmitteln, die sich die Organisation insbesondere mittels Projektanträgen bei der Europäischen Kommission beschafft.

Im Bologna-Prozess spielt die EUA eine aktive, bedeutende Rolle, vor allem innerhalb der Bologna-Gremien, wo sie mit vielen Wortmeldungen präsent ist, mittels regelmäßiger Schattenberichte zum jeweiligen Stand des Bologna-Prozesses aus der Sicht ihrer Mitglieder (vgl. Abschnitt 4.1.4), und auch über ihre thematische (Projekt-)Arbeit und ihre Funktion als Plattform des Austausches europäischer Universitäten. Dabei versteht sich die EUA selbst als Stimme der Universitäten Europas; das heißt, sie hat das Selbstverständnis, die Interessen der Universitäten umfassend zu repräsentieren. Jedoch besitzen die Rektorenkonferenzen als kollektive Mitglieder innerhalb der EUA eine starke Stimme. Etwas überspitzt gesagt, können wir die EUA daher als Vertreterin der Interessen der Universitätsleitungen – und damit der ArbeitgeberInnen der Hochschulbeschäftigten – verstehen.²²

2.3.3.2 European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) – die (Fach-)Hochschul(leitung)en

EURASHE ist der Europäische Dachverband der Hochschulen, die auf angewandte Hochschulbildung und Forschung oder auf Berufsbildung ausgerichtet sind, und er vertritt diese seit 2001 im Rahmen des Bologna-Pro-

22 <http://www.eua.be> (zuletzt geprüft: 03.02.2019)

zesses. Ähnlich wie bei der EUA umfasst die Mitgliedschaft von EURASHE sowohl einzelne Hochschulen als auch nationale Assoziationen solcher Hochschulen und überdies weitere Institutionen, die im Feld der angewandten Hochschulbildung und Forschung tätig sind. Eine weitere Parallele zur EUA ist, dass auch die EURASHE das Selbstbild hat, ihre Mitgliedshochschulen umfassend zu vertreten, obwohl die vertretenen Interessen vor allem jene der Hochschulleitungen sind. Im Unterschied zur EUA ist die EURASHE aber deutlich schwächer; so vertritt sie weniger Hochschulen und verfügt über ein kleineres Sekretariat, was nicht zuletzt mit dem niedrigeren Prestige angewandter Hochschulen gegenüber Universitäten korrespondiert.²³

2.3.3.3 European Students' Union (ESU) – Die Studierenden

Seit 2001 ist auch die ESU, die Interessenvertretungsorganisation der in Europa Studierenden, in den Bologna-Prozess involviert. Die ESU ist der europäische Dachverband von 45 nationalen Studierendenverbänden aus 39 Ländern und vertritt dadurch ca. 20 Millionen Studierende im Europäischen Hochschulraum. 2001 nur mit Beobachterstatus aufgenommen, wuchs ihre Rolle innerhalb des Prozesses stetig. Innerhalb der Bologna-Prozess-Gremien ist die ESU mit vielen Wortmeldungen präsent und fungiert seit einigen Jahren auch als Co-Leiterin von Bologna Follow-up Group-Arbeitsgruppen. Darüber hinaus verfasst die ESU, ebenso wie die EUA, regelmäßige Schattenberichte zum jeweiligen Stand des Bologna-Prozesses aus Sicht ihrer Mitglieder (vgl. Abschnitt 4.1.4), arbeitet thematisch stark zu den im Bologna-Prozess präsenten Themen und bildet für ihre Mitglieder, ähnlich wie die EUA, eine Austauschplattform, nicht zuletzt zu Themen des Bologna-Prozesses.

Dabei teilt die ESU mit den Vertretungen der Hochschulbeschäftigten eine Grundskepsis gegenüber einem Prozess, der die Souveränität der nationalen politischen Öffentlichkeiten im Hochschulsektor zu einem gewissen Grad aushebelt, zumal auch die Studierenden in vielen Ländern einen bedeutenden Teil dieser Öffentlichkeit ausmachen. Jedoch wurde insbesondere bei der ESU die Ansicht, Bologna sei nützlich oder gar alternativlos für die Erreichung von Fortschritten in der europäischen Hochschulpolitik, zunehmend stärker. Dies mag unter anderem daran liegen, dass die ESU bedeutend früher in den Prozess eingebunden wurde. Eine noch stärkere Rolle dürfte dabei allerdings spielen, dass Studierende im Bologna-Prozess nicht nur in

23 <http://www.eurashe.eu> (zuletzt geprüft: 03.02.2019)

ihrer Rolle als Mitglieder der akademischen Gemeinschaft, sondern zunehmend auch als KonsumentInnen von Hochschulbildung involviert werden. Diese Rolle gibt ihnen die – aus Sicht der Mehrheitsposition in der ESU durchaus problematische – Macht, die KonsumentInnen in jeder Marktsituation innehaben: nämlich jene der Auswahl und des KonsumentInnen-schutzes. Zwischen dem Selbstverständnis der Studierenden als gleichwertige Mitglieder der akademischen Gemeinschaft und ihrer Rolle als KonsumentInnen besteht eine äußerst problematische Spannung, da KonsumentInnen auf einem Markt nicht nur eine eingeschränkte, sondern vor allem auch passive Rolle zukommt, die vornehmlich darin besteht, auf das reagieren zu können, was sich auf dem Markt entwickelt, während die Rolle von Studierenden als Mitglieder der akademischen Gemeinschaft die aktive Mitgestaltung aller wichtigen Prozesse impliziert.²⁴

2.3.3.4 Education International (EI), Regional Structure in Europe (ETUCE) – Dachverband der Bildungsgewerkschaften

Die europäische Struktur (ETUCE) der weltweiten Dachorganisation der Bildungsgewerkschaften Education International (EI) vertritt seit 2005, das heißt seit der MinisterInnenkonferenz in Bergen, die Hochschulbeschäftigten im Bologna-Prozess. Die Aufnahme der VertreterInnen der Hochschulbeschäftigten folgte damit deutlich später als jene der Universitäten und Studierenden (EUA und ESU, 2001) und auch später als jene der Fachhochschulen (EURASHE, 2003). Insbesondere in den letzten Jahren wuchs jedoch die Rolle von EI innerhalb des Prozesses stetig. So ist EI innerhalb der Bologna-Prozess-Gremien zunehmend mit Wortmeldungen präsent und fungiert seit der MinisterInnenkonferenz in Jerewan auch als Co-Leiterin der wichtigen Bologna Follow-up Group-Arbeitsgruppe zu neuen Zielen (vgl. unten im Abschnitt 5.2.2).

Die Mitgliedschaft von EI und ETUCE umfasst Bildungsbeschäftigte und ihre nationalen Dachorganisationen aus allen Bildungsstufen. Insgesamt vertritt die ETUCE 132 Gewerkschaften von in der Bildung Beschäftigten in 51 Ländern und damit 11 Millionen Mitglieder in ganz Europa. Dabei machen die Hochschulbeschäftigten (und damit Hochschulpolitik) im Vergleich zum primären und sekundären Bildungsbereich nur einen relativ kleinen Teil der Mitglieder und der Arbeit von EI aus.

Wie oben angedeutet, haben EUA und EURASHE das Selbstverständnis, die Interessen ihrer Mitgliedshochschulen umfassend zu vertreten.

Da sich die Interessen der Hochschulleitungen allerdings oft von jenen der Hochschulbeschäftigten unterscheiden, besteht insbesondere zwischen der EUA und der EURASHE einerseits sowie der EI andererseits ein virulenter Konflikt. Dieser zeigt sich zum Beispiel darin, dass die EI von den vier Organisationen, die das Politikfeld der Qualitätssicherung im Bologna-Prozess maßgeblich bearbeiten und steuern (ENQA, ESU, EUA, EURASHE), nicht in diese sogenannte *E4 group* aufgenommen wurde (vgl. Abschnitt 2.2.3). Dass die EI zu bestimmten Gremien des Prozesses, etwa zum Ausschuss der Bologna Follow-up Group, bislang keinen Zugang hat, hängt aber natürlich nicht nur mit dem Konflikt zwischen EI, EUA und EURASHE zusammen, sondern wohl auch mit der Zurückhaltung anderer AkteurInnen, zum Beispiel (einiger) Mitgliedsstaaten, den Gewerkschaften im Bologna-Prozess mehr Macht und Einfluss zuzugestehen.²⁵

2.3.3.5 European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) – die Qualitätssicherungsagenturen

Seit 2005 ist mit der ENQA die Dachorganisation der Europäischen Qualitätssicherungsagenturen des Hochschulbereichs im Bologna-Prozess als konsultatives Mitglied vertreten. Das Kriterium zur Mitgliedschaft für einzelne Agenturen in der ENQA ist die substantielle Übereinstimmung mit den Standards und Richtlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum (ESG), die von der ENQA geprüft wird.²⁶

Die Mitgliedschaft von ENQA umfasst die diverse Landschaft von Qualitätssicherungsagenturen im Europäischen Hochschulraum, darunter nationale Qualitätssicherungsagenturen (die zum Teil auch in anderen Ländern operieren), sektorale Agenturen, die nur Studiengänge und Hochschulen aus einem Fachbereich prüfen, oder internationale Agenturen, die nicht traditionell in einem Staat des Europäischen Hochschulraumes etabliert wurden, sondern eine europäische Natur haben. Die ENQA finanziert sich neben den Gebühren, die ihre Mitglieder zur Überprüfung ihrer substantiellen Übereinstimmung mit den oben erwähnten Standards und Richtlinien zahlen müssen sowie den Mitgliederbeiträgen ebenfalls durch Projektfinanzierung der Europäischen Kommission.

Im Themenbereich der Qualitätssicherung hat die ENQA eine äußerst wichtige Rolle inne, sowohl innerhalb der Bologna-Gremien als

25 http://etuce.homestead.com/ETUCE_en.html (zuletzt geprüft: 03.02.2019)

26 <https://revisionesg.wordpress.com/> (zuletzt geprüft: 03.02.2019)

auch über die thematische Arbeit und das Zusammenführen der unterschiedlichen Qualitätssicherungsagenturen zum Austausch. Ansonsten ist die ENQA aber ein eher beobachtendes Mitglied des Prozesses.²⁷

2.3.3.6 Business Europe – die Wirtschaftsdachverbände

Ebenfalls seit 2005 sind die WirtschaftsvertreterInnen im Bologna-Prozess als konsultatives Mitglied vertreten.²⁸ Business Europe ist eine Dachorganisation von 39 Wirtschaftsverbänden aus 34 Ländern. Die Arbeit von Business Europe ist stark auf die Europäische Union ausgerichtet, weshalb die Teilnahme am Bologna-Prozess kein starker Fokus ist. Dennoch ist Business Europe eine nicht unwichtige Stimme innerhalb des Bologna-Prozesses, weil der Position der WirtschaftsvertreterInnen insbesondere von der Europäischen Kommission, aber auch von einigen Staaten eine hohe Bedeutung zugemessen wird (vgl. Abschnitt 3.2.1.1).²⁹

2.4 Strukturen

Nachdem wir nun wissen, welche AkteurInnen am Bologna-Prozess beteiligt und damit in den Bauprozess des Europäischen Hochschulraumes involviert sind, wollen wir zeigen, in welchen Strukturen die Bautätigkeit koordiniert und gearbeitet wird. Die Beschreibung des Bildes der Großbaustelle leistete schon eine Übersicht über diese Strukturen, was im Folgenden aufgefächert wird.

2.4.1 Europäische Koordinationsgremien – die Koordination der Großbaustelle des Europäischen Hochschulraumes

Die Koordination des Bauprozesses im Europäischen Hochschulraum wird durch folgende Strukturelemente geleistet:

2.4.1.1 MinisterInnenkonferenzen und Communiqués

Mit ihren alle zwei bis drei Jahre stattfindenden MinisterInnenkonferenzen bilden die 48 nationalen BildungsministerInnen die oberste Ebene der

27 <http://www.enqa.eu> (zuletzt geprüft: 03.02.2019)

28 2005 wurde UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) als Mitglied aufgenommen, 2007 wurde UNICE in Business Europe unbenannt.

29 <http://www.bussinesseurope.eu> (zuletzt geprüft: 03.02.2019)

Koordination des im Entstehen begriffenen Europäischen Hochschulraumes. Auch die konsultativen Mitglieder nehmen an den Konferenzen teil. An diesen Konferenzen legen unsere Bauherren periodisch die Ziele und Prioritäten für die nächsten Jahre fest und proklamieren sie jeweils in einer Deklaration respektive einem Communiqué. Einen ursprünglich fixen Bauplan für den gesamten Europäischen Hochschulraum gibt es nicht; vielmehr entwickelt sich die Großbaustelle dynamisch: Es wird darauf an vielen Orten parallel gebaut, und der Europäische Hochschulraum wächst somit organisch. Der Bauplan wurde im Laufe des Bauprozesses kontinuierlich weiter definiert, ergänzt und umgeschrieben.

Der Startschuss für den Bologna-Prozess und die offizielle Eröffnung des Europäischen Hochschulraumes wurden in einer Deklaration festgehalten, während die sukzessive Anpassung des Bauplanes in der Form von Communiqués formuliert wurde:

- 1998: Sorbonne (Paris) → Deklaration
- 1999: Bologna → Deklaration
- 2001: Prag → Communiqué
- 2003: Berlin → Communiqué
- 2005: Bergen → Communiqué
- 2007: London → Communiqué
- 2009: Löwen und Louvain-la-Neuve → Communiqué
- 2010: Budapest und Wien → Deklaration (Einweihung Europäischer Hochschulraum)
- 2012: Bukarest → Communiqué
- 2015: Jerewan → Communiqué
- 2018: Paris → Communiqué

2.4.1.2 Bologna Follow-up Group mit Ausschuss, Arbeitsgruppen, Beratungsgruppen, Netzwerken

Die Bologna Follow-up Group ist das von den BildungsministerInnen 2003 auf ihrer Konferenz in Berlin eingesetzte europaweite Koordinationsgremium des Prozesses. Es wird durch die VertreterInnen der Mitgliedstaaten, der internationalen Organisationen und der Stakeholder-Organisationen gebildet und tagt alle paar Monate. In unserem Bild der Großbaustelle ist seine Aufgabe die Koordination der Bauleitung des Europäischen Hochschulraumes und die Erarbeitung von Infrastruktur für ihn (wie etwa Standards und Richtlinien zur Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum, siehe dazu Abschnitt 2.2) sowie Hilfskonstruktionen zur Verwendung in den ver-

schiedenen Bereichen, zum Beispiel eine Strategie zur Förderung von Mobilität. Zur Erfüllung dieser Aufgaben bildet die Bologna Follow-up Group nach jeder MinisterInnenkonferenz spezifische Substrukturen, so etwa thematische Arbeits-, Koordinations-, Beratungsgruppen und Netzwerke, die sich mit den verschiedenen, zum jeweiligen Zeitpunkt als prioritär erachteten Themen befassen und der Bologna Follow-up Group entsprechende Vorschläge unterbreiten. Diese Substrukturen werden jeweils von Bologna-Mitgliedsstaaten und (in Ausnahmefällen) von Stakeholder-Organisationen geleitet. Die Bologna Follow-up Group hat überdies einen Ausschuss, das sogenannte Bologna Follow-up Group Board, der sich jeweils zwischen den Bologna-Follow-up-Group-Sitzungen trifft und diese vorbereitet.

2.4.1.3 Bologna-Follow-up-Group-Sekretariat

Die Bologna Follow-up Group wird in ihrer Arbeit von einem Sekretariat unterstützt, das die Sitzungen der Bologna Follow-up Group und ihrer Substrukturen organisiert, vorbereitet und protokolliert, aber auch den Fortgang des Prozesses insgesamt zu einem erheblichen Maße steuern kann. Das Sekretariat wird jeweils von dem Land geführt, das die nächste MinisterInnenkonferenz organisiert. In seinen Tätigkeiten kann es seine Rolle unterschiedlich wahrnehmen, von rein verwaltend bis hin zu einer starken *Agenda-Setting*-Rolle. Bis zur MinisterInnenkonferenz in Bukarest übernahmen die Sekretariate zunehmend mehr eigene Initiativen; das BENELUX- oder das rumänische Sekretariat etwa speisten in die Arbeit der Bologna Follow-up Group einiges an inhaltlichem Input ein. Wie wir unten sehen werden, nahm diese Initiativkraft des Sekretariates im Vorfeld der MinisterInnenkonferenz in Jerewan aber ab und hat sich mit dem Übergang zu Frankreich, zumindest bezüglich der Durchsetzungsfähigkeit, nicht verändert (Abschnitt 5.1.6).

2.4.1.4 Bologna-Follow-up-Group-Arbeitsplan

Zur Planung der Arbeit und Koordination der Bologna Follow-up Group und ihrer Substrukturen gibt sie sich selbst jeweils einen Arbeitsplan, der festlegt, wie die Zielvorgaben des Kommuniqués der vorhergehenden MinisterInnenkonferenz bis zur nächsten Konferenz umgesetzt werden sollen. Darin werden auch die Bologna-Follow-up-Group-Substrukturen für die nächsten Jahre festgelegt. Das heißt, der Bauplan der Bauherren wird zwischen den Konferenzen jeweils mittels dieses Arbeitsplans operationalisiert.

2.4.1.5 Mitgliederrelationen in den europäischen Koordinationsgremien

In den europäischen Bologna-Gremien gibt es zwischen den verschiedenen Mitgliedern gewisse Dynamiken, ohne deren Kenntnis die Funktionsweise der Gremien nur schwerlich zu verstehen ist. So differieren die Verhaltensweisen der verschiedenen Mitgliedertypen: Während die nationalen StaatsvertreterInnen sich oft nur dann zu einem Thema äußern, wenn es eine klare nationale Position zu einer bestimmten Frage gibt, treten insbesondere die VertreterInnen der Europäischen Kommission und des Europarates mit dem Selbstverständnis auf, in allen Fragen für das Gemeinwohl aller am Prozess Beteiligten sprechen zu können. Die Stakeholder-Organisationen (insbesondere diejenigen, die oben als im Bologna-Prozess sehr aktiv beschrieben wurden) haben ihrerseits zu vielen Fragen dieses Prozesses eine konkrete Position gefasst, die sie im Namen ihrer Mitglieder, etwa der Studierenden- oder der UniversitätsvertreterInnen, vertreten. Es lässt sich feststellen, dass die internationalen Organisationen und die Stakeholder-Organisationen im Prozess mit der Zeit eine zunehmend bedeutendere Rolle gewannen. Einige der StaatsvertreterInnen waren im Prozess konstant aktiv, die meisten jedoch bringen sich eher wenig ein. Dies ist zwar eine länger zurückreichende Tendenz, wurde aber im Vorfeld der Jerewan-MinisterInnenkonferenz besonders intensiv diskutiert. In Jerewan wurden daher konkrete Maßnahmen beschlossen, um die Debatte und den Einbezug der Mitgliedsstaaten zu verstärken, jedoch mit bescheidenem Erfolg.

Pauschal lässt sich sagen, dass neben den meisten Stakeholder-Organisationen, der Europäischen Kommission und dem Europarat nur eine relativ kleine Gruppe von Staaten zu den aktiven Mitgliedern gehört, darunter einige westeuropäische und einzelne süd- und südosteuropäische Staaten.

2.4.2 Nationale Koordinationsgremien und Bauprozesse – Koordination und Arbeit in den Bereichen der Baustelle

In einigen der 48 Bereiche unserer Baustelle gibt oder gab es auf nationaler Ebene ebenfalls Koordinationsgremien zur Planung des Baugeschehens (nationale Bologna-Follow-up-Gruppen).³⁰ Ähnlich wie auf der europäischen Ebene sind daher neben VertreterInnen des Bauherrn, also MitarbeiterInnen

30 Als die MinisterInnen in Berlin 2003 die Einsetzung einer europäischen Koordinationsstruktur beschlossen, einigten sie sich auch darauf, dass es in jedem Land eine ähnliche Koordinationsstruktur geben sollte.

des Bildungsministeriums, auch die verschiedenen am Bauprozess beteiligten Gruppen der Studierenden, Hochschulbeschäftigten, Hochschul- und Universitätsleitungen beteiligt. Hier gilt es allerdings festzuhalten, dass die Inklusion dieser Gruppen in die nationale Koordination über den Europäischen Hochschulraum verteilt sehr unterschiedlich ausgestaltet ist – gerade die Gewerkschaften der Hochschulbeschäftigten wurden in vielen Ländern ausgeschlossen (Gornitzka, 2006); in Deutschland sind jedoch die Hochschulbeschäftigten über die Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) in die nationale Koordination involviert.

Obwohl über einige Jahre hinweg zentrale nationale Gremien, wurden die länderspezifischen Bologna-Gremien in den letzten Jahren vielerorts abgeschafft oder verloren an Relevanz, so auch in der Bundesrepublik Deutschland. Dies hängt damit zusammen, dass bei vielen AkteurInnen die Meinung vorherrscht, der Bologna-Prozess habe seine hauptsächlichen Ziele erreicht und müsse auf nationaler Ebene nicht mehr zentral koordiniert werden, da die noch notwendige Arbeit allein innerhalb der Hochschulen zu erledigen sei. Andere AkteurInnen hingegen vertreten die Meinung, es gäbe noch viele offene Teilbaustellen und sind unzufrieden damit, dass in den meisten Mitgliedsstaaten nicht mehr koordiniert wird, was zu machen sei, während die Hochschulen sich selbst überlassen werden – meist ohne Reformressourcen.

Zur Umsetzung der Bologna-Ziele wurden in den vergangenen Jahren so gut wie überall nationale Rahmengesetze zur Umsetzung des Bologna-Prozesses, nationale Qualifikationsrahmen sowie nationale Qualitätssicherungsrichtlinien verabschiedet. Der Gesetzescharakter dieser Elemente zeigt schon an, dass in den nationalen Hochschulsystemen der Um- und Neubau nicht, wie auf europäischer Ebene, nur über den Weg der Koordination gesteuert wird, sondern auch beeinflusst wird durch allgemeinere hochschulpolitische Kanäle und Prozesse, zum Beispiel über das Parlament, den politischen Diskurs in der Öffentlichkeit oder den Einfluss und Druck von Hochschulangehörigen (vgl. Abschnitt 3.2.2 und Kapitel 7).

2.4.3 Die Hochschulen – Gebäude im Umbau

Die Hochschulen selbst sind die Gebäude, in denen das Großbauprojekt des Europäischen Hochschulraumes plastisch umgesetzt wird. Auch hier gibt oder gab es Gremien, die mit der Koordination des Baugeschehens befasst sind (Hochschulräte, Bologna-Kommissionen etc.), vor allem aber sind es die verschiedenen Gruppen der Hochschulangehörigen, die in ihrer täglichen Arbeit die eigentliche Bauarbeit auf unserer Großbaustelle leisten, sei es

beim (Um-)Gestalten oder Einrichten von Studiengängen, beim Evaluieren von Lehrveranstaltungen oder bei der Festlegung einer Internationalisierungsstrategie. Wir werden weiter unten darauf eingehen, welche Handlungsoptionen diese Rolle den Hochschulangehörigen eröffnet (Kapitel 7).

2.5 Mechanismen

Die eigentliche Bauarbeit wird also vor allem innerhalb der Hochschulen geleistet. Auf nationaler und europäischer Ebene werden Elemente der Infrastruktur sowie Hilfskonstruktionen für den Europäischen Hochschulraum oder für einzelne seiner nationalen Bereiche gebaut, vor allem aber wird dort koordiniert, und zwar mittels verschiedener Mechanismen, deren Kenntnis für das Verständnis der Prozessdynamik zentral ist.

2.5.1 Intergouvernementale Politiksteuerung

Wie oben erläutert, waren vier bzw. 29 BildungsministerInnen der Ausgangspunkt eines Prozesses, mit dem gemeinsame Ziele erreicht werden sollten. Die Hochschulsysteme in Westeuropa erlebten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine Zunahme von Studierenden, wurden aber in ihren Grundzügen bis zum Ende des letzten Jahrhunderts kaum reformiert. Unter anderem aufgrund der speziellen, politisch schwierig antastbaren Stellung von Hochschulbildung in Europa und der institutionellen Struktur der Hochschulen waren politische Interventionen in den Nationalstaaten im Bereich der Hochschulpolitik heikel. Zur veränderten Ausgangslage seit dem Zweiten Weltkrieg kam die zunehmende Wahrnehmung der USA als Konkurrent in Sachen attraktiver Studienort hinzu (vgl. Zgaga, 2004). Dies alles machte es für die MinisterInnen attraktiv, auf europäischer Ebene etwas in Gang zu setzen, was sie Handlungsspielraum für innerstaatliche Reformen in einem Bereich gewinnen ließ, in dem der Widerstand gegen Veränderungen traditionell hoch ist (vgl. Ravinet, 2008).

Man nennt diese Art von Politiksteuerung intergouvernemental, da sie im Kern von Regierungsmitgliedern verschiedener Staaten geleistet wird. Eine solche Form der Politiksteuerung beruht meist auf dem Prinzip des Konsenses, da kein Staat zu etwas gezwungen werden kann. Damit kann jedoch ein gewisses demokratietheoretisches Dilemma nicht umgangen werden: Die international miteinander verhandelnden MinisterInnen könnten als ExekutivvertreterInnen eigentlich nur solchen Beschlüssen zustimmen, für die sie von ihrer Legislative ein Mandat haben; würde dies

strikt von allen Seiten eingehalten, könnten intergouvernementale Prozesse nur sehr schwerfällig funktionieren. Intergouvernementale Politiksteuerung steht damit in einem Spannungsfeld zwischen dem gemeinsamen Willen der RegierungsvertreterInnen, gemeinsam etwas Ambitioniertes zu erreichen und dem Konsensprinzip, wonach alle beteiligten Regierungsmitglieder allem grundsätzlich zustimmen müssen.

Intergouvernementale Politiksteuerung gelingt am besten, wenn die parlamentarischen Mandate der beteiligten Länder breit formuliert sind, sodass die Regierungsmitglieder Spielraum für die Konsenssuche haben. Ist diese Konstellation gegeben, entwickelt sich eine gewisse Eigendynamik. Entsprechend wird dann die klassische politische Steuerung durch die Parlamente schwierig, da das einmal relativ breit angelegte Mandat von der Exekutive genutzt wird und gegen eine stärkere parlamentarische Kontrolle dann immer vorgebracht werden kann, der Prozess verlaufe erfolgreich und es sei in niemandes Interesse, ihn zu behindern. Eine solche Argumentation verdeckt die Tatsache, dass intergouvernementale Politiksteuerung von Regierungsmitgliedern dafür eingesetzt werden kann, auf nationaler Ebene etwas durchzusetzen, was dort sonst keine oder nur wenig Chancen hätte. Dabei wollen die MinisterInnen auf nationaler Ebene das Gesicht wahren, wofür sie die intergouvernementalen Absprachen so aushandeln müssen, dass sie „zu Hause“ entweder als im Interesse aller dargestellt oder die eigenen WählerInnen davon überzeugt werden können, dass stark verhandelt wurde und das erzielte Resultat der beste Kompromiss sei (vgl. dazu die analytische Einordnung im Abschnitt 3.2.2).

Um internationale Politiksteuerung über eine längere Zeit hinweg aufrechterhalten zu können, müssen die Regierungsmitglieder in ihrem nationalen Rahmen Koalitionen schließen, sodass diese Art von Steuerung eine gewisse Akzeptanz genießt. Man nennt diese Vorgänge *Two-* bzw. *Multi-level games* (vgl. die instruktive Analyse bei Vukasović et al., 2018); dieser Begriff umschreibt, dass nationale Politik und internationale Kooperation oft ineinander verzahnt sind. Intergouvernementale Absprachen und Verhandlungen balancieren die nationalen Interessenskonstellationen im Hintergrund der verschiedenen beteiligten MinisterInnen sozusagen aus, so auch im Bologna-Prozess.

Speziell am heutigen Bologna-Prozess ist dabei, dass an den Verhandlungen nicht nur nationale MinisterInnen beteiligt sind, sondern im Laufe der Zeit auch die Organisationen bildungspolitischer AkteurInnen. Wie oben ausgeführt, haben einige dieser Organisationen mit der Zeit ein wachsendes Interesse daran entwickelt, über den Prozess gewisse Dinge zu erreichen, die

für ihre Mitglieder wichtig sind. So spielen auch sie zu einem gewissen Grad *Two-level-games* (vgl. Vukasović et al., 2018). Die Tatsache, dass in diesem Prozess viele dieser *Games* gespielt werden und der Prozess, wie wir oben sahen, davon abhängt, national und in den Hochschulen umgesetzt zu werden, verleiht den AkteurInnen, die konkret in den Hochschulen tätig sind sowie jenen, die in die nationalen und europäischen bildungspolitischen Institutionen involviert sind, einiges an Einflussmöglichkeiten bei der Prozessgestaltung. Wir werden unten (Kapitel 7) entsprechende Handlungsoptionen aufzeigen.

Entsprechend der grundsätzlich intergouvernemental angelegten Natur der Politikkoordination im Europäischen Hochschulraum spielen die intergouvernementalen Instrumente eine wichtige Rolle. So sind die Deklarationen und Kommuniqués der BildungsministerInnen intergouvernementale Entscheidungen, die von der Bologna Follow-up Group im Vorfeld so ausgehandelt werden, dass alle am Prozess Beteiligten – also nicht nur die MinisterInnen, sondern auch die Organisationen der bildungspolitischen AkteurInnen – damit zumindest leben können. Dazu wird jeweils ein Entwurf des Kommuniqués von einer Untergruppe der Bologna Follow-up Group auf Basis der Arbeit im Europäischen Hochschulraum in den letzten Jahren erstellt, und dieser wird dann von den Mitgliedern der Bologna Follow-up Group in mehreren Runden mittels Änderungsanträgen verändert und innerhalb der Bologna-Follow-up-Group-Sitzungen verhandelt, bis der Entwurf steht, der den MinisterInnen für die MinisterInnenkonferenz vorgelegt wird. Auf der MinisterInnenkonferenz wird dann ein letztes Mal darüber verhandelt, wobei sich dies meist in engen Grenzen hält und die Aushandlungsphase in der Bologna Follow-up Group also deutlich wichtiger ist als jene auf der MinisterInnenkonferenz selbst. Schließlich wird dann derjenige Text beschlossen, dem alle grundsätzlich zustimmen können.

Die Beschlüsse der MinisterInnenkonferenzen haben (meist) nicht den Charakter internationaler Verträge, sondern von Absichtserklärungen der MinisterInnen, das Beschlossene in ihrem nationalen Kontext umzusetzen bzw. seine Umsetzung in den Hochschulen anzuregen. Die Bauherren beschließen also gemeinsam sehr wenig konkrete verbindliche Pläne, sondern sprechen gegenseitige Absichtserklärungen aus, die auf nationaler Ebene nur begrenzt kontestierbar sind, zumal mit dem nichtverbindlichen Charakter der Beschlüsse einhergeht, dass sie nicht ratifiziert werden müssen – womit im Vergleich etwa zu Staatsverträgen ein Fenster für öffentliche Debatte und Kontestation fehlt. Diese spezifische Konfiguration ist ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Dynamik, die der Prozess entfaltet hat.

2.5.2 Mechanismen offener Koordination (*Soft law*)

Zu den oben beschriebenen intergouvernementalen Koordinationsmechanismen kam mit der offenen Koordinierungsmethode ein zweiter Typ von Mechanismen hinzu, der im Verlaufe der Zeit immer wichtiger wurde. Die EU erklärt sie wie folgt:

Ihr Zweck ist es, die nationalen Politiken auf die Realisierung bestimmter gemeinsamer Ziele auszurichten. In dieser Form der Regierungszusammenarbeit werden Mitgliedstaaten durch andere Mitgliedstaaten bewertet [sozusagen „*Peer Pressure*“]; die Kommission beschränkt sich auf die Überwachung des Prozesses. Das Europäische Parlament und der Gerichtshof sind an der OKM weitgehend unbeteiligt (Europäische Union, 2015).

Praktiziert wird die offene Koordinierung in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, zum Beispiel in den Bereichen Sozialschutz, soziale Eingliederung, Bildung, Jugend und Ausbildung.

Die wesentlichen Komponenten der OKM:

- Ermittlung und Definition gemeinsamer Zielvorgaben (vom Rat gebilligt);
- Gemeinsam festgelegte Messinstrumente (Statistiken, Indikatoren, Leitlinien, überwacht von der Kommission);
- „Benchmarking“, d. h. Vergleich der Performance der Mitgliedstaaten und Austausch von Best Practice (überwacht von der Kommission).

Je nach Bereich beinhaltet die OKM unterschiedliche sogenannte *Soft-Law*-Maßnahmen, d. h. Maßnahmen, die für die Mitgliedstaaten mehr oder weniger verbindlich sind, jedoch in keinem Fall die Form von Richtlinien, Verordnungen, Beschlüssen oder Entscheidungen annehmen. Im Rahmen der Lissabon-Strategie zum Beispiel macht die OKM den Mitgliedstaaten zur Auflage, nationale Reformpläne auszuarbeiten und der Kommission vorzulegen. In der Jugendpolitik hingegen bestehen keine quantifizierten Zielvorgaben, und die Realisierung der Ziele – in das alleinige Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt – ist auch nicht Gegenstand von auf europäischer Ebene koordinierter nationaler Aktionspläne.

Die offene Koordinierungsmethode wurde von der Europäischen Union innerhalb der Lissabon-Strategie (siehe Abschnitt 1.2.1.2) und damit unter anderem im Bereich der Hochschulbildung eingesetzt und wurde daraufhin auch im Bologna-Prozess zunehmend wichtiger, um die Umset-

zung der Absichtserklärungen in den Kommunikués zu überblicken, zumal es ja auch hier darum geht, gemeinsame Ziele zu koordinieren, obwohl ein rechtlich verbindliches europäisches Mandat besteht. Typische Mechanismen offener Koordination sind:

- die Operationalisierung von Zielvorgaben;
- das Festlegen von Messinstrumenten, wie der Fortschritt in Richtung der Zielvorgaben gemessen werden kann;
- das Einsetzen von Benchmarkingprozessen (Vergleich der nationalen Hochschulsystem untereinander) und
- die Bekanntmachung von *Best Practices* (gute Beispiele der Umsetzung bestimmter Ziele).

Diese Mechanismen sind darauf ausgelegt, Anreize zu setzen, damit die beteiligten Mitgliedsstaaten die Absichtserklärungen von sich aus gut umsetzen, sozusagen gute SchülerInnen sind und sich gegenseitig zur Umsetzung ermuntern. Man nennt diesen Mechanismus auch Naming, Blaming, Shaming.

Die Mechanismen offener Koordination wirken sich auch auf das Verhalten der Staaten im Allgemeinen aus. So gibt es laut Amélia Veiga und Alberto Amaral ein starkes Zusammenspiel zwischen der Ausgestaltung von Koordinationsmechanismen und der Art der Beeinflussung von Hochschulen entweder in Richtung einer stärker kompetitiven oder einer stärker kooperativen Haltung, wobei die offenen Koordinierungsmethoden eher zur Kompetitivität anleiten (Veiga & Amaral, 2006, S. 290, eigene Übersetzung). Nicht nur Hochschulen und Bologna-Mitgliedsstaaten werden dabei zu kompetitivem Verhalten angeleitet, eine wettbewerbsorientierte Haltung beinhaltet darüber hinaus auch die Priorisierung von bestimmten Zielen über andere sowie grundlegender eine spezifische Sicht auf Hochschulbildung (vgl. die verschiedenen im Bologna-Prozess präsenten Ideen hinsichtlich Hochschulbildung in Abschnitt 3.2.1).³¹ Die beiden Autoren halten fest, dass dieser Zusammenhang insbesondere durch die Veränderung von Einstellungen und Erwartungshaltungen herbeigeführt wird und dass diese Art der Veränderung die Frage aufwirft, inwiefern dieser Prozess überhaupt – trotz einer

31 Vgl. dazu Michael Barrett, der im Miami-Florida European Union Center of Excellence arbeitet und den Bologna-Prozess als komplementäres Instrument der EU-Ziele im Bereich der Bildung ansieht und dabei die offene Koordinierungsmethode, die Betonung der Reziprozität von Hochschulabschlüssen und der Mobilität der ArbeiterInnenschaft und ein „besseres Verständnis für die Anliegen hinsichtlich Humankapital und Migration“ explizit miteinander in Zusammenhang setzt. (Barrett, 2011)

action line zur Sozialen Dimension – zu einem sozialeren Europa beitragen kann:

Using OMC to attain the objectives defined at European level does not prescribe a concrete institutional model, rather changes the beliefs and expectations of the actors involved fitting also the ‚framing‘ integration characteristics. And the fact that evidence hints that OMC could promote competitive emulation and thus become economic rationale raises the question of Bologna’s contribution to a ‚social Europe‘ (Veiga & Amaral, 2006, S. 293).

Die Europäische Kommission spielte in der Einführung solcher Methoden zwar eine bedeutende Rolle, doch wurde die Methode sukzessive Teil des Bologna-Prozesses selbst. Ein Teil des wachsenden Einflusses der Kommission auf den Prozess kann so erklärt werden: Durch ihre Erfahrung mit diesen Methoden gewann die Kommission eine ExpertInnenrolle und wurde zum Teil auch in offiziellen Dokumenten (wie etwa der oben erwähnten Mobilitätsstrategie von 2012) dazu eingeladen, ihre Erfahrungen zu teilen. Sie gewann damit an Einfluss auf die Hochschulpolitik von viel mehr Staaten, als ihr dies innerhalb der EU selbst möglich gewesen wäre.

2.5.3 Berichterstattungswesen

Das Berichterstattungswesen wird deshalb herausgehoben, weil es ein äußerst wichtiger Mechanismus zur Koordination des Geschehens im Europäischen Hochschulraum ist und ein Element beider oben genannter Typen von Koordination. Eine besonders bedeutende Rolle für die Koordination spielt der sogenannte Bologna Implementation Report, der den Umsetzungsstand der Mitgliedsstaaten auf jede MinisterInnenkonferenz hin dokumentiert, vergleicht und analysiert.³²

Anhand der Berichte lässt sich die Wirksamkeit intergouvernementaler Politiksteuerung kontrollieren, was die Grundlage für den Beschluss neuer Schritte darstellt. Die Verwendung sogenannter Ampelkarten – Europakarten, aus denen farblich ersichtlich wird, welche Länder die „guten Schülerinnen“ sind (grüne Färbung) und welche „hinterherhinken“ (orange oder rote Färbung) – bildet dabei die Grundlage für das Naming, Blaming,

32 Berichte werden auch zur Beurteilung der Arbeit von Bologna-Follow-up-Group-Substrukturen oder der Umsetzung bestimmter Maßnahmen eingesetzt.

Shaming – im Prinzip die Anwendung von sozialem Gruppendruck auf zwischenstaatlicher Ebene. Naming, Blaming, Shaming ist essentiell für die Durchsetzungskraft offener Methoden der Koordination und der intergouvernementalen Politiksteuerung (Krejsler, Olsson & Petersson, 2012).

2.5.4 Transmission und *Spill-over*

Neben direkter intergouvernementaler Steuerung und offener Koordination gibt es noch eine dritte Art von Mechanismus, der für das Geschehen im Europäischen Hochschulraum relevant ist. Wie durch diese Expertise ersichtlich wird, ist der Bologna-Prozess ein komplexes Gebilde. Diese Komplexität wird nie im Ganzen an den einzelnen Ecken unserer Großbaustelle ankommen; vielmehr sind es jeweils immer nur einzelne Themen, die das Baugeschehen auf die eine oder andere Weise anleiten, wobei das Verständnis in hohem Maße durch die verschiedenen AkteurInnen gefiltert wird. Ohne solche Transmissionsprozesse könnte der Bologna-Prozess den Europäischen Hochschulraum nicht beeinflussen. Die Notwendigkeit solcher Transmission eröffnet aber auch die Möglichkeit, auf das Geschehen im Europäischen Hochschulraum Einfluss auszuüben (siehe Kapitel 7).

Außerdem gibt es sogenannte *Spill-over*-Prozesse, die weniger bewusst unternommen werden, sondern sich vielmehr prozessendogen ergeben. *Spill-over* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass etwa methodische Ansätze von einem thematischen Feld in ein anderes übertragen³³ oder Baumethoden aus einem Bereich (nationales Hochschulsystem) in einem anderen nachgeahmt werden, also Herangehensweisen von einem Land in ein anderes, von einer Hochschule zur nächsten wandern können.

2.6 *Shift*: von der Zielsetzung zur Umsetzung, Zunahme von *Soft Power* und steigende Komplexität

Nachdem aufgezeigt wurde, wer wo und wie in die Bauarbeit und Baukoordination am Europäischen Hochschulraum eingebunden ist und worin diese Arbeit und Koordination besteht, möchten wir auf eine Tendenz hin-

33 Zum Beispiel wurde die Methode der Qualitätssicherung – zunächst allgemeine Ziele festlegen, danach überprüfen, ob Abläufe zur Zielerreichung und Überprüfung eingerichtet wurden und aufgrund dieser Evaluationsergebnisse dann Verbesserungen vornehmen – im Laufe der Zeit auch auf das Vorgehen in anderen Themenbereichen (etwa die soziale Dimension) übertragen.

weisen, die sich in der Weiterentwicklung der Steuerung und Koordination der Baustelle Europäischer Hochschulraum abzeichnet. Es klang schon an einigen Stellen an, dass der Bologna-Prozess seit 1999 mehrere Veränderungen erlebt hat: Es kamen mehr und andersartige AkteurInnen hinzu, thematisch gesehen gab es eine Entwicklung von relativ konkret definierten Zielen hin zu einer breiteren politischen Agenda, und in Sachen Koordinationsmechanismen kamen zur klassisch intergouvernementalen Steuerung offene Koordinierungsmethoden hinzu. Wir können diese Entwicklung mit dem Europarat, der dies auf seiner Website zum Bologna-Prozess so erklärt, als einen „shift von Zukunftsplänen zur praktischen Umsetzung“ (Council of Europe, 2014) bezeichnen. Da die Umsetzung schon gefasster Ziele politisch weniger attraktiv ist als ihr Beschluss, ging eine Abnahme des politischen Interesses am Prozess damit einher. Während das Interesse der europäischen BildungsministerInnen also abnahm, stieg die externe Attraktivität des Bologna-Prozesses, etwa in Australien und im Südostasiatischen (ASEAN-)Raum. Innerhalb des Europäischen Hochschulraumes jedenfalls wurde dieser *Shift* durch einige Veränderungen begleitet, die für das Verständnis des Bologna-Prozesses wichtig sind.

2.6.1 Entwicklungsdynamik des Prozesses

Der Prozess zeichnete sich durch eine in ihrer Richtung klar erkennbare Entwicklung aus, die nachfolgend genauer analysiert werden soll.

2.6.1.1 Ausdehnung der Mitgliedschaft

Es kamen mehr AkteurInnen und auch andere Arten von AkteurInnen hinzu: Umfasste der Prozess am Anfang nur einige Staaten, kamen sukzessive mehr Staaten und internationale Organisationen hinzu, und es wurden immer mehr Interessenorganisationen einbezogen, zum Beispiel Hochschulangehörige, Qualitätssicherungsagenturen oder Wirtschaftsverbände.

2.6.1.2 Thematische Entwicklung

Am Anfang des Bologna-Prozesses standen thematische Entscheidungen wie etwa die Einführung eines Systems einheitlicher Studienzzyklen, die von den MinisterInnen erst intergouvernemental beschlossen und danach auf nationaler Ebene umgesetzt wurden – meist via Gesetz. Diese nationale Umsetzung geschah tendenziell mittels einer Usurpation von legislativer Gewalt durch

die Exekutive: Die MinisterInnen nahmen mit ihrer Unterzeichnung der Bologna-Deklaration nationale Gesetzgebung vorweg, denn dem Beschluss auf der MinisterInnenkonferenz in Bologna war in den wenigsten Ländern eine parlamentarische Debatte vorausgegangen. Vielmehr wurde die politische Öffentlichkeit in den Nationalstaaten vor die vollendete Tatsache einer Absichtserklärung gestellt, die beinhaltete zweistufige Studiengänge und ein Europäisches Kreditpunktesystem einzurichten – eine Absicht, deren Durchführung für die Hochschulsysteme einiger Länder einen erheblichen Strukturwandel erforderte (vgl. Kapitel 4). Andere Beispiele für diese Art von Entscheidungen sind die Einsetzung eines europäischen Qualifikationsrahmens oder die Verabschiedung europäischer Standards und Richtlinien für die Qualitätssicherung. Denn da jene Hilfskonstruktionen für den Europäischen Hochschulraum ja nur dann einen Effekt haben, wenn sie auf nationaler und institutioneller Ebene umgesetzt werden, wird mit der Unterzeichnung einer Absichtserklärung mit solchen Elementen Druck zur nationalen und institutionellen Umsetzung geschaffen, ohne dass darüber vorgängig eine politische Debatte hätte stattfinden können und ohne dass sie im Nachhinein auf nationaler Ebene rückgängig gemacht werden könnte, zumal die de jure nichtverbindlichen Absichtserklärungen ja nicht ratifiziert werden müssen. Die intergouvernementale Steuerung des Europäischen Hochschulraumes durch die BildungsministerInnen hatte also eine gewisse Machtzunahme der Exekutive in den nationalen Hochschulpolitiken zur Folge.

Diese Art von konkreten thematischen Entscheidungen wurde mit der Zeit durch eher allgemeiner gefasste hochschulpolitische Absichten ergänzt (vgl. dazu die Darstellung durch Peter Scott als Wandel von Bologna zu Bologna+ und zu ‚Bologna‘ in Kapitel 1). So waren etwa die Themen der Sozialen Dimension, des lebenslangen Lernens, der *Employability* und des Student Centered Learning eher breit gefasste gemeinsame politische Absichten, deren Umsetzung je nach nationalem und institutionellem Kontext andere Anforderungen stellt und in hohem Maße von der konkreten Umsetzungsarbeit auf nationaler und Hochschulebene abhängt. Die entsprechenden politischen Absichtserklärungen in diesen Bereichen sind also weniger konkret – ihre Umsetzung erfordert aber einen tiefgehenden Eingriff in die nationalen Hochschulsysteme und in die Praxis an den Hochschulen. Die Website des Europäischen Hochschulraumes beschreibt diese Entwicklung auch als eine „neue Orientierung des Bologna-Prozesses, hin zu einem tiefgehenden Reformansatz, mithin die Vollendung der Umsetzung des Bologna-Prozesses sicherstellend.“ (European Higher Education Area, 2014, S. eigene Übers.)

2.6.1.3 Entwicklung der Koordinationsmechanismen

Parallel zur Veränderung in der thematischen Entwicklung nahm die direkte intergouvernementale Steuerung tendenziell ab, während Mechanismen offener Koordination zunahm. Konnten Themen nicht unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten über eine ähnliche Gesetzgebung umgesetzt werden, bestand dennoch das Bedürfnis, eine Übersicht über die Umsetzungsarbeit zu haben und diese auch anzustoßen, ihr eine gewisse Dynamik zu verleihen. Die offene Koordinierungsmethode bot dazu Mechanismen an. Mit der zunehmenden thematischen Breite ging also eine Stärkung offener Koordination gegenüber direkter intergouvernementaler Steuerung einher.

2.6.2 Thesen: die Ursachen dieser Entwicklungen

Diese Entwicklungen lassen sich zum Teil damit erklären, dass neuere Themen nicht intergouvernemental entschieden und dann national direkt umgesetzt, d. h. legifert werden konnten, weil z. B. eine kontextsensitive Umsetzung nötig war oder weil sich nach ersten direkten Umsetzungen supranationaler oder intergouvernementaler Entscheidungen auf nationaler Ebene politischer Widerstand gegen die Usurpierung der legislativen Gewalt durch die exekutive Gewalt bildete (vgl. Kapitel 4).

Überdies wohnt der offenen Koordinierungsmethode eine gewisse Eigendynamik inne; sie ist darauf angelegt, zwischen den durch sie koordinierten Bereichen Dynamiken des Vergleichs und des gegenseitigen Forderns und Förderns auszulösen, die eine Verschiebung der Gesamtdynamik weg von der gemeinsamen überstaatlichen Ebene hin zu staatlichen und zwischenstaatlichen Aktivitäten begünstigt.

Letztlich vollzogen diese Entwicklungen sich nicht unabhängig voneinander, sondern beeinflussten sich gegenseitig, wobei auch der Kontext des Bologna-Prozesses bedeutend war: Nach dem Einbinden der Interessenvertretungsorganisationen und der internationalen Organisationen in die Bologna-Koordination nahmen einige der neuen Mitglieder, insbesondere die europäische Kommission, aber auch der Europarat, ESU und EUA eine zunehmend wichtigere Rolle ein. Dies erklärt einen Teil der thematischen Entwicklung: So forderten etwa die Studierenden eine stärkere Beachtung der sozialen Dimension oder trugen die Universitäten zur steigenden Relevanz des Themas externe Attraktivität des Europäischen Hochschulraumes sowie zur Bedeutung des Aspekts der (in der Autonomie der Hochschulen liegenden) Qualitätsentwicklung innerhalb des Themas Qualitätssicherung bei. Die Europäische Kommission agierte innerhalb des Bologna-Prozesses

vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie (vgl. Abschnitt 1.2.2.2), womit sich der Druck für Themen wie etwa Lebenslanges Lernen, Einbezug der Forschung oder Ausrichtung auf *Employability* erklären lässt. Die Zunahme der Bedeutung von OKM wirkte also nicht neutral, sondern lenkte die Arbeit auf unserer Großbaustelle stärker in Richtung kompetitiven Verhaltens (vgl. Veiga & Amaral, 2006), womit Themen an Relevanz gewannen, die mit der Kompetitivität Europas zusammenhängen.

Nach Barbara G. Haskel ist die beeindruckende Entwicklung des Bologna-Prozesses sowohl auf den hohen Stellenwert koordinativer Mechanismen zurückzuführen als auch auf die unternehmerische Allianz zwischen den Universitätsleitungen und der Europäischen Kommission, die beide – aus unterschiedlichen Gründen – ein starkes Interesse an der Modernisierung von Hochschulbildung hatten und daher einen Prozess, der solche Modernisierung anstößt, nicht nur begrüßten, sondern durch ihr Know-how und die Schaffung entsprechender Instrumente auch förderten (Haskel, 2008, S. 10). So gelang es diesen Akteuren, dem im sensitiven Feld der Hochschulbildungspolitik potentiell starken Widerstand der Gemeinschaft der Hochschulangehörigen einerseits und der nationalen politischen Öffentlichkeiten und Wahlberechtigten andererseits einen koordinativen, jedoch formal inklusiven Prozess entgegenzustellen.

2.6.3 Der Effekt

Der Effekt dieser Entwicklung ist eine Verlagerung des Gewichts auf die konkrete Arbeit in den Hochschulen und die Schaffung von Strukturen für die nationalen Hochschulsysteme und den Europäischen Hochschulraum. So schreibt etwa Christina Sin, dass das „institutionelle Feld“, das heißt die einzelnen Hochschulen, ab 2007 graduell in den Vordergrund rückten (Sin, 2012, S. 392).

Die Entwicklung des Prozesses bringt auf unserer Großbaustelle also bedeutende Veränderungen:

- Die Arbeit innerhalb der einzelnen Hochschulen gewinnt an Bedeutung, womit an den einzelnen Bauplätzen Möglichkeiten für einen spezifischen institutionellen Umgang mit den im Bologna-Prozess koordinierten Themen entstehen, also für institutionelle Debatten und Profilbildung.
- Ebenso gewinnt die spezifisch nationale Umsetzung von Zielen, die den Europäischen Hochschulraum übergreifen, aber sehr breit gefasst sind, an Bedeutung, womit Möglichkeiten zu einem spezifischen

nationalen Umgang mit den im Bologna-Prozess koordinierten Themen, also zur nationalen Debatte und Profilbildung, entstehen.

- Um dies zu überblicken, gewinnen die Mechanismen der offenen Koordinierungsmethode zunehmend an Bedeutung, was möglicherweise eine kompetitive Grundhaltung auf unserer Großbaustelle Europäischer Hochschulraum befördert.

Abschließend lässt sich festhalten, dass der Bologna-Prozess durch diesen *Shift* komplexer und damit diffuser, jedenfalls zumindest schwieriger greifbar wurde. Es kamen mehr und verschiedene AkteurInnen mit unterschiedlichen Interessen hinzu, die Themen wurden breiter und offener für die Interaktion mit anderen politischen Agenden (wie etwa der Lissabon-Strategie), und es gab eine Tendenz hin zu offener Koordination anstelle von direkter Steuerung. Dieser *Shift* ist jedoch nicht ein eindeutiger Übergang von engen zu breiten Themen, von intergouvernementaler Steuerung hin zu offener Koordination, sondern vielmehr – und damit sehen wir einen weiteren Grund, weshalb die Erklärung Peter Scotts (vgl. Kapitel 1) zu simplizistisch ist – eine dynamische Tendenz. So gibt es auch zum jetzigen Zeitpunkt noch – oder wieder – Fälle direkter intergouvernementaler Steuerung (wie etwa der Beschluss zur international verbindlichen Qualitätssicherung von Kooperations-Studiengängen, sogenannter Joint degrees, in Jerewan 2015). Außerdem gab es auch schon sehr früh im Prozess Themen, in denen stärker koordiniert als direkt gesteuert wurde. Dies alles trägt dazu bei, dass oft nicht ganz klar ist, was man eigentlich meint, wenn man von Bologna redet. Dem wollen wir mit der Bestimmung der Form Bolognas im nächsten Kapitel Abhilfe schaffen. Ein systematisches Verständnis dieses komplexen Prozesses ist nicht nur wichtig, um zu verstehen, warum Bologna um Jerewan in eine Midlife-Crisis geriet (Kapitel 5) und was plausible Zukunftsszenarien nach Paris 2018 sind (Kapitel 6), sondern auch, um bestehende Handlungsoptionen in Bezug auf die Entwicklung des Europäischen Hochschulraumes in den Blick zu bekommen (Kapitel 7) und letztlich aus diesem Prozess für die Zukunft zu lernen (Kapitel 8) – ist doch gerade aufgrund seiner spezifischen Funktionsweise anzunehmen, dass Bologna nicht der letzte derartige Prozess bleiben wird.

Formbestimmung: diskursives Feld, koordinative Sphäre, soziostruktureller und ökonomischer Kontext

Trotz der ausführlichen Darstellung von Themen, AkteurInnen, Strukturen und Mechanismen im vorherigen Kapitel sind wichtige Aspekte des Bologna-Prozesses noch unverständlich: Zwar wissen wir nun, wer wo was wie tut, jedoch verstehen wir noch kaum das *warum*. Geht es vor allem darum, dass Länder, Hochschulen, Hochschulbeschäftigte und Studierende Europas sich austauschen und voneinander lernen? Oder soll Hochschulbildung gezielt modernisiert werden, um damit die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu steigern? Oder wird hier ein Rahmen geschaffen, innerhalb dessen es den europäischen Hochschulen möglich ist, sich im globalen Wettbewerb besser zu positionieren? Alle diese Formulierungen sprechen einen Teil der Wahrheit an, denn der Bologna-Prozess ist nicht nur komplex, weil er vielschichtig ist, sondern auch, weil er vieldeutig ist. Wie wir nun zu zeigen versuchen, lässt sich dieses auf den ersten Blick verwirrende Bild – viele verschiedene AkteurInnen bearbeiten an vielen verschiedenen Orten auf viele verschiedene Weisen und mit vielen verschiedenen Zielen eine Vielzahl unterschiedlich interpretierbarer Themen – entlang einiger großer Linien aufschlüsseln und ordnen. Zwar bestehen unterschiedliche Ideen und Konzepte von Hochschulbildung parallel zueinander, die im Bologna-Prozess aufeinandertreffen und miteinander verhandelt werden, doch lassen sie sich in wenige Cluster oder Stränge gruppieren. Mit diesen Strängen von Ideen und Konzepten korrespondieren unterschiedliche Formen der Institutionalisierung. Schließlich steht das Bologna-Geschehen innerhalb eines breiteren soziostrukturellen und ökonomischen Kontextes, wobei der Blick auf diese Makroebene verständlich macht, wie Machtverhältnisse innerhalb des Prozesses ausgeprägt sind, welche Konzepte und Ideen von wem, wann wie evoziert werden und welche davon sich stärker durchsetzen als andere. Das heißt, die am Bologna-Prozess beteiligten AkteurInnen sind durch verschiedene Ideen und Konzepte von Hochschulbildung informiert; sie streben nach zwar oft kompatiblen, aber doch unterschiedlichen Zielen und arbeiten an verschiedenen Institutionen. Und nicht zuletzt: Es bestehen zwischen ihnen innerhalb eines soziostrukturellen und ökonomischen Kontextes unterschiedliche Machtrelationen und Interessenkonstellationen.

Um die Dynamik auf unserer Großbaustelle nicht nur zu beschreiben, sondern auch verständlich zu machen, den Bauprozess also in seiner Form zu bestimmen, benötigen wir ein theoretisches Instrumentarium, das über die Deskription des *wie, wo, wer, wann* hinausgeht und das *warum* in den Blick nimmt. Dies ist nicht nur die Grundlage, den Bologna-Prozess zu fassen und zu beurteilen, wo er nach der MinisterInnenkonferenz in Paris 2018 steht (vgl. Kapitel 5) und warum es auf unterschiedliche Weisen weitergehen könnte (Kapitel 6) – vielmehr ermöglicht ein solches Verständnis auch einen klareren, weil systematischen Blick auf Handlungsoptionen (Kapitel 7), die nur schwer sichtbar wären, reduzierte man den Bologna-Prozess – überspitzt formuliert – auf das aufoktroierte Schicksal einer verkappten Umsetzung der auf wissensbasierten Kompetitivität ausgerichteten Lissabon-Strategie der Europäischen Union oder verstünde man ihn nur als Beförderung des Anliegens, die innereuropäische Mobilität von Studierenden zu erhöhen.

Wir stellen zuerst den theoretischen Ansatz vor (Abschnitt 3.1), mit dessen Hilfe wir danach unseren Gegenstand in seiner Form bestimmen können (Abschnitt 3.2).

3.1 Kombination diskursiv-institutionalistischer Analyse mit historisch-materialistischer Erklärung

Zum Bologna-Prozess und angrenzenden Themen wird intensiv geforscht.³⁴ Viele dieser Forschungsarbeiten sind interessant, beleuchten jedoch oft entweder nur gewisse Aspekte des Prozesses oder können, wenn sie darauf angelegt sind, den gesamten Prozess in den Blick zu nehmen, dessen Dynamik nicht selten nur unzulänglich fassen.

Die Grundlage dieses Kapitels soll deshalb ein von dem slowenischen Hochschulforscher Klemen Miklavič entwickelter neuerer Ansatz bilden (Miklavič, 2015). Dieser zeichnet sich dadurch aus, die Komplexität, Vielschichtigkeit und Widersprüchlichkeit dieses Prozesses, seine Machtkonstellationen und, auf der Basis dessen, seine Dynamik in den Blick zu

34 Siehe für die internationale Forschungslandschaft exemplarisch Curaj, Wilson, Vlasceanu und Scott, 2012; Curaj, Matei, Pricopie, Salmi und Scott, 2015; Curaj, Deca und Pricopie, 2018, wo viele Aufsätze aus der europäischen Hochschulforschung vereint sind, so etwa die instruktive aktuelle Analyse von Martina Vukasović, Jens Jungblut, Meng-Hsuan Chou, Mari Elken und Pauline Ravinet (Vukasović et al., 2018). Aber auch im deutschsprachigen Raum gibt es einiges an Bologna-Forschung, siehe z. B. Knill, Vögtle und Dobbins, 2013; Dobbins, Knill und Vögtle, 2011; Walter, 2007.

nehmen, ja, diese als Wesensmerkmal herauszustellen, statt den Prozess vornehmlich in einzelne Teile zu zerlegen.

Miklavičs Studie geht vom diskursiven Institutionalismus (mit Referenz auf Vivien A. Schmidt, vgl. Schmidt, 2008) aus und ergänzt diesen mit einer historisch-materialistischen Analyse neo-gramscianischer Prägung (mit Referenz auf Robert W. Cox (1981), Bastiaan van Apeldoorn (2002) und Bob Jessop (2008)). Mit diesem theoretischen Rüstzeug kann er den Bologna-Prozess als ein diskursives Feld fassen, das institutionell gesehen eine hauptsächlich koordinative Sphäre bildet. In dieser koordinativen Sphäre treffen verschiedene Ideen und Konzepte von Hochschulbildung aufeinander, werden debattiert und verhandelt, wobei das Ganze in einem größeren soziostrukturellen und ökonomischen Kontext steht und durch ihn informiert ist. Durch Miklavičs Ansatz werden nicht nur die Dynamiken des Bologna-Prozesses, sondern auch die den Europäischen Hochschulraum prägenden Machtkonstellationen verständlich.

3.1.1 Die diskursiv-institutionalistische Analyse

Der diskursive Institutionalismus gehört zur Familie der sogenannten neuen Institutionismen. Sie zeichnen sich dadurch aus, soziale und politische Institutionen nicht nur als etwas zu verstehen, was die Handlungen von Individuen einschränkt, damit das soziale Zusammenleben funktioniert, sondern als etwas, was individuelle Handlungen und soziale Interaktionen zwischen Individuen ermöglicht.³⁵

Wie Institutionen entstehen und wie sie ausgestaltet sind, wird von den verschiedenen neuen institutionalistischen Ansätzen dabei unterschiedlich erklärt:

- Der *rationalistische Institutionalismus* erklärt die Entstehung und Form von Institutionen mit den rationalen Präferenzstrukturen und Interessenlagen der beteiligten AkteurInnen,
- der *soziologische Institutionalismus* mit sozialen Rollen, die Individuen innerhalb eines sozialen Gefüges annehmen sowie über die vorherrschenden sozialen Normen, in welche Individuen sozialisiert werden,
- und der *historische Institutionalismus* über sogenannte historische Pfadabhängigkeiten, zum Beispiel Traditionen.

35 Der Begriff „Institution“ wird breit verstanden und meint nicht etwa nur Organisationen, sondern „stabile, auf Dauer angelegte Einrichtungen zur Regelung, Herstellung oder Durchführung bestimmter Zwecke“ (Bundeszentrale für politische Bildung, 2011).

Im Feld der Hochschulforschung gibt es einige WissenschaftlerInnen, die den Bologna-Prozess mittels eines oder mehrerer dieser neo-institutionalistischen Ansätze untersuchen. So gibt es zum Beispiel AutorInnen, die mittels rationaler Interessen und Präferenzen einerseits und sozialer Rollen und Normen andererseits begründen, wie der Bologna-Prozess auf nationaler oder institutioneller Ebene zu einem Wandel führt (z. B. Vukasic', 2013) oder die mit dem Verweis auf nationale hochschulpolitische Traditionen herleiten, weshalb es in ihm trotz der allgemeinen Tendenz hin zu ähnlicheren nationalen Hochschulsystemen (sogenannte Konvergenz) auch Unterschiede gibt, die bestehen bleiben (Knill et al., 2013; Dobbins, 2014).

Der diskursiv-institutionalistische Ansatz ist eine weitere neo-institutionalistische Spielweise. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass hier zwar rationale Interessen und Präferenzen, soziale Rollen und Normen sowie historische Pfade und Traditionen für die Erklärung relevant bleiben, der Fokus aber auf der diskursiven Verfasstheit der Realität liegt. Dabei wird das Verhältnis zwischen Institutionen und Akteuren dynamisch verstanden: Einerseits sind Institutionen für die Akteure, für ihre Ideen, Verhaltensweisen, Äußerungen und Interaktionen, konstituierend; andererseits prägen diese Akteure mit ihren Ideen, Verhaltensweisen, Äußerungen und Interaktionen ihrerseits die Institutionen. Das heißt, betrachtet man die soziale Welt durch die Perspektive des diskursiven Institutionalismus, dann geht man davon aus, dass die soziale Welt nicht einfach gegeben ist, sondern kontinuierlich neu erschaffen wird, jedoch nicht ungebunden, sondern innerhalb eines spezifischen Bedingungs-zusammenhangs. Diese Herangehensweise leistet einen Beitrag zur Erklärung von Wandel in der sozialen Welt.

Stärker als bei anderen neuen Institutionalismen kommt im diskursiven Institutionalismus das komplexe Zusammenspiel von Struktur und Handlung besser in den Blick. Handeln wird dabei kommunikativ gefasst: Innerhalb diskursiver Strukturen werden von AkteurInnen kommunikative Handlungen vollzogen, indem in „interaktiven Prozessen [...] Ideen wiedergegeben und übermittelt werden“ (Schmidt, 2008, S. 303, eigene Übers.). Diskurse als Prozesse ernst zu nehmen, in denen AkteurInnen auf der Basis ihrer Weltanschauungen (Ideen) kommunikativ handeln, leistet einen weiteren Anteil zur Erklärung von politischer Dynamik und des Wandels von Institutionen. Denn rationale Interessen, soziale Normen und historische Pfade sind statischere Faktoren als Ideen und Diskurse (Miklavič, 2015, S. 24–26, S. 46).

Nachfolgend werden einige der Charakteristika des diskursiven Institutionalismus eingeführt, die für die Analyse des Bologna-Prozesses relevant sind.

3.1.1.1 Kognitive und normative Ideen: ideationale Ebene von Diskursen

AkteurInnen können auf unterschiedliche Arten und Weisen kommunikativ handeln, insbesondere mittels kognitiver oder normativer Ideen:

Kognitive Ideen sind Problemlösungsvorschläge und kommen als objektiv richtig daher: Sie beschreiben eine Ausgangslage als Problem (meist mittels Kausalaussagen und gestützt auf empirische Evidenz, wobei nicht selten PolitikberaterInnen oder Think Tanks zum Einsatz kommen) und präsentieren daraufhin eine entsprechende Lösung. Diese Lösung wird dabei oft nicht nur als *logische*, sondern – aufgrund der Wichtigkeit, die der Problembeschreibung mittels vorgehender Argumentation zugeschrieben wurde – auch als *notwendige* Vorgehensweise präsentiert (Miklavič, 2015, S. 35).

Normative Ideen zielen explizit auf das, was geboten ist: Sie verweisen auf Werte, Normen, Prinzipien und Traditionen. Sie werden dann angebracht, wenn es darum geht, ein bestimmtes politisches Vorgehen als normativ *richtig* darzustellen, das heißt, als jene Vorgehensweise, die dazu führt, die Gesellschaft so zu gestalten, wie es *wünschenswert* ist. Normative Ideen legitimieren so eine bestimmte Vorgehensweise mit explizitem Bezug auf Werte (Miklavič, 2015, S. 35).

3.1.1.2 Mechanismen: Normalisierung, Institutionalisierung

Zwischen kognitiven und normativen Ideen besteht eine dünne, manchmal auch verschwommene Grenze (Miklavič, 2015, S. 36), zum einen, weil beide Arten von Ideen in diskursiven Prozessen zum Teil gezielt vermischt werden, zum anderen aber auch aufgrund der Mechanismen der Normalisierung und Institutionalisierung: Wird eine bestimmte kognitive Idee immer wieder als die objektiv richtige Antwort auf ein ebenfalls immer wieder angesprochenes (und damit als relevant konstruiertes) Problem dargestellt, führt das dazu, dass die von dieser kognitiven Idee umrissene Vorgehensweise zunehmend nicht nur als notwendig, sondern schließlich auch als wünschenswert gilt – insbesondere, wenn die betreffende Idee mit Zielen konvergiert, die mit dem breiteren soziostrukturellen oder ökonomischen

Kontext korrespondieren (Miklavič, 2015, S. 35f). Diesen Prozess bezeichnet man als Normalisierung.

Institutionalisierung geht noch einen Schritt weiter: Wenn eine bestimmte Problemlösungsidee zunehmend als wünschbar erachtet wird, kann darauf folgen, dass entsprechende neue Institutionen geschaffen (oder bestehende dahingehend verändert) werden, die dann diese Art der Problemlösung stabilisieren.

3.1.1.3 Koordinative und kommunikative Diskurse: interaktive Ebene von Diskursen

Auch auf der interaktiven Ebene von Diskursen lässt sich eine Differenzierung vornehmen. AkteurInnen können nämlich innerhalb verschiedener Typen von Diskursen kommunikativ handeln: In koordinativen Diskursen verhalten sie sich anders als in kommunikativen Diskursen.

Koordinative Diskurse zeichnen sich dadurch aus, dass die AkteurInnen darin meist Teil der politischen Eliten aus Ämtern, Regierungen, organisierten Interessengruppen etc. sind, und untereinander, das heißt unter relativem Ausschluss der Öffentlichkeit, politische Optionen verhandeln. Solche Diskurse haben somit insbesondere eine koordinative Funktion. Darüber hinaus gibt es aber auch eine legitimierende Funktion: Die an der Koordination beteiligten Parteien bringen sich so ein, dass sie danach das Ergebnis gegenüber ihrer WählerInnen- oder Mitgliedschaft rechtfertigen können. Oft folgt auf einen solchen koordinativen Diskurs die Präsentation des Ergebnisses auf legislativer Ebene oder in der breiteren Öffentlichkeit – auf einen koordinativen folgt also ein kommunikativer Diskurs, wozu wir unten kommen. Koordinative Diskurse haben insbesondere in föderalen, korporatistischen sowie in Proporz-Systemen Tradition (Miklavič, 2015, S. 37 mit Verweis auf Schmidt, 2008, 2011). Eine politische Sphäre, in welcher koordinative Diskurse eine große Rolle spielen, ist zudem das institutionelle System der Europäischen Union (Miklavič, 2015, S. 37 mit Verweis auf Schmidt und Thatcher, 2013). Auch die Gremien des Bologna-Prozesses sind vornehmlich durch koordinative Diskurse geprägt, was wir unten erläutern (siehe Abschnitt 3.2.2).

Kommunikative Diskurse hingegen sind stärker öffentliche Debatten: Es werden politische Ideen präsentiert, debattiert und legitimiert. Solche kommunikativen Diskurse können sowohl *top-down* als auch *bottom-up* erfol-

gen: Im ersten Fall kommunizieren vor allem politische Führungsfiguren mit der breiteren Öffentlichkeit, im zweiten sind es vor allem organisierte Interessengruppen, soziale Bewegungen, einzelne ExpertInnen, Intellektuelle etc., die Initiativen hervorbringen, Kritik an der Regierungspolitik üben oder Ähnliches. Kommunikative Diskurse haben eine starke Tradition in Ländern mit Mehrheitswahlsystemen und in zentralisierten politischen Systemen, wo es wenig Verhandlung mit AllianzpartnerInnen gibt, sondern wo es vor allem darum geht, für politische Vorschläge in der breiteren Öffentlichkeit Unterstützung zu finden. Wie oben angesprochen, folgt auf einen koordinativen Diskurs – auch im Falle des Bologna-Prozesses – oft ein kommunikativer Diskurs. Diese sekundären kommunikativen Diskurse sind jedoch meist dünner als genuin kommunikative Diskurse, geht es dabei doch darum, einen schon ausgehandelten Kompromiss gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren und zu legitimieren, wobei der Kompromiss meist keinem der beteiligten AkteurInnen gänzlich entspricht und diese somit darauf achten müssen, eher allgemein zu kommunizieren, sodass keine der in den Kompromiss involvierten Parteien vor den Kopf gestoßen wird (Miklavič, 2015, 38 f. mit Verweis auf Schmidt, 2011, S. 59, und Schmidt, 2009).

Natürlich kommen beide Diskursarten in der Regel nicht idealtypisch vor: Die meisten politischen Diskurse beinhalten sowohl kommunikative als auch koordinative Elemente, so auch im Bologna-Prozess und im Europäischen Hochschulraum. Die beiden Diskursarten lassen sich vielmehr als zwei Eckpunkte eines Kontinuums verstehen. Ein spezifischer Diskurs lässt sich darin jeweils als eher koordinativ oder kommunikativ verorten: Versuchen die beteiligten AkteurInnen vor allem, einander zu überzeugen und gibt es größere Öffentlichkeit, ist der Diskurs stärker kommunikativ, wird hingegen vor allem geschlossen verhandelt, haben wir es mit einem stärker koordinativen Diskurs zu tun.

Ob ein Diskurs stärker kommunikativ oder koordinativ ausgestaltet ist, eröffnet den Beteiligten unterschiedliche Handlungsoptionen:

- In einer kommunikativ ausgeprägten Sphäre kann argumentativ darum gerungen werden, welche Sicht auf eine bestimmte Sache die richtige ist und daher praktiziert werden soll. Der politische Kampf für ein Ja oder Nein in einer Volksabstimmung ist dafür ein gutes Beispiel.
- In einer koordinativ ausgeprägten Sphäre hingegen wird der inhaltliche Streit meist nicht ausgetragen und entschieden, sondern es muss eine Lösung gefunden werden, mit der alle Beteiligten mehr oder weniger leben können. Die Aushandlung eines Koalitionsvertrages ist dafür ein gutes Beispiel.

3.1.1.4 Struktur und Handlung

Ein Vorteil des diskursiven Institutionalismus ist es, dass er Institutionen gleichzeitig sowohl als gegebene Kontexte (Strukturen) als auch als geformt durch die Interaktionen (Handlungen) von AkteurInnen versteht (Miklavič, 2015, S. 42 ff.). Damit wird ein Beitrag dazu geleistet, die Dynamik europäischer Hochschulpolitik verstehen zu können: Ja, es gibt die Bologna-Gremien, die wir in Kapitel 2 beschrieben haben, und sie prägen durchaus, wie sich die Aushandlung europäischer Hochschulpolitik abspielt. Doch diese Gremien und Prozesse sind nicht fix gegeben, sondern werden von den verschiedenen an unserer Großbaustelle beteiligten AkteurInnen dauernd geprägt, (um)geformt, verändert. Ohne ein Verständnis von Diskurs als Austausch von Ideen, so legt Miklavič dar, ist es schwierig zu verstehen, wie Ideen von individuellen Gedanken zu kollektiven Handlungen werden (Miklavič, 2015, S. 45 f.). Handeln einerseits als kommunikativ zu verstehen und Strukturen andererseits als sowohl durch eine gewisse Persistenz als auch durch Wandlungsfähigkeit geprägt, ermöglicht es Miklavič (und damit auch uns), zu begreifen, warum Bologna sich über die Jahre hinweg stetig verändern konnte, während vieles gleichzeitig konstant blieb.

Strukturen und Handlungen stehen nicht auf der grünen Wiese. Um zu verstehen, warum wann welche Ideen aufkommen, stark werden und sich mittels Normalisierung und Institutionalisierung durchsetzen, ist eine diskursanalytische Methodik im engeren Sinne ungenügend. Denn Diskurse sind immer situiert innerhalb eines breiteren Kontextes. Wird er ignoriert, ist es schwierig bis unmöglich, die diskursiven Dynamiken zu erklären. Miklavič ergänzt daher in seinem konzeptionellen Rahmen die Diskursanalyse durch eine historisch-materialistische Perspektive, womit er Ideen, Normen und Institutionen im Kontext der gegebenen gesellschaftlichen Konstellation (mit Bezug auf Antonio Gramsci wird diese als hegemoniale Ordnung verstanden) situiert (Miklavič, 2015, S. 43 mit Verweis auf Cox, 1981, S. 136). Vor diesem Hintergrund wird nicht nur erkennbar, welche Ideen, Normen und Institutionen die hegemoniale Ordnung eher stabilisieren und welche sie eher herausfordern, sondern auch, welche Machtrelationen zwischen verschiedenen AkteurInnen ausgeprägt sind, welche AkteurInnen über welche strategischen Ressourcen und welches politische Wissen verfügen: „Zu verstehen, wieso gewisse Ideen mehr Stoßkraft haben/hatten als andere“, so Miklavič, „machte es notwendig, eine breitere Konzeptualisierung der sozialen Gruppen und Machtrelationen hinter der europäischen Integration vorzunehmen. Die Frage der Macht war einer der Gründe, den diskursiven Institutionalismus mit einem gramscianisch-historischen Zugang zu verbinden.“ (Miklavič, 2015, S. 46, eigene Übers.)

3.1.2 Die historisch-materialistische Erklärung

Mit dem diskursiven Institutionalismus lassen sich Diskurse und, darauf basierend, institutioneller Wandel analysieren – jedoch lässt sich wenig darüber sagen, welche rationalen, sozialen, historischen oder diskursiven Faktoren letztendlich wie entscheidend sind, etwa für den Ausgang einer bestimmten Verhandlung innerhalb des Bologna-Prozesses. Dies hat nicht zuletzt epistemologische Gründe: Ideen sind empirisch oft schwierig zu verfolgen, was es schwierig macht, ihren Einfluss auf politische Ergebnisse zu messen (Miklavič, 2015, S. 27). Ein rein diskursiv-institutionalistischer Zugang zum Bologna-Prozess bliebe blind für die bestehenden Machtverhältnisse und damit dafür, *weshalb* sich Institutionen diskursiv so verändern wie diskursiv-institutionalistisch beschrieben. Miklavič (2015, S. 50 ff.) bekommt dies in den Blick, indem er die diskursiv-institutionalistische Analyse mit einer historisch-materialistischen Erklärung neo-gramscianischer Prägung verbindet.³⁶

Historisch-materialistische Erklärungsansätze zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Art, wie menschliches Zusammenleben in sozialen Institutionen zu einem Zeitpunkt strukturiert ist sowie die Handlungen einzelner AkteurInnen darin mit Verweis auf die zu jenem Zeitpunkt gegebenen materiellen Verhältnisse – d. h. mit der Art, in der die wirtschaftliche Produktion und Reproduktion dieser Gesellschaft strukturiert ist – und auf deren (kontingente) Gebundenheit an vorherige Machtverhältnisse bzw. ihre Gewordenheit erklären. Dabei wird davon ausgegangen, dass materielle Verhältnisse und soziale Strukturiertheit sich im historischen Verlauf verändern.

Der historisch-materialistische Ansatz, auf den Miklavič sich stützt, versteht Gesellschaft mit Hilfe einer „Analyse von Produktionsverhältnissen, sozialen Beziehungen, kurz, der Dialektik verschiedener gesellschaftlicher Kräfte und der gesellschaftlichen Ursprünge von Macht“ (Miklavič, 2015, S. 52, eigene Übers.). Das heißt, die konstruktivistische Stoßrichtung des oben beschriebenen diskursiven Institutionalismus wird ernst genommen und nicht reduziert auf materielle Verhältnisse; gleichzeitig wird jedoch nicht behauptet, soziale Konstruktionen seien unabhängig von materiellen Verhältnissen – vielmehr wird hier beides dialektisch miteinander verwoben.

36 Diese neo-gramscianischen Ansätze nehmen das Inter- und Transnationale explizit mit in den Blick. So kann dieser Erklärungsansatz sowohl auf der Ebene des Nationalstaates (oder aber einer kleineren politischen Einheit) angewendet werden als auch auf politische Arenen jenseits des Nationalstaates. Miklavič (2015, S. 50 ff.) lehnt sich dabei unter anderem an folgende Autoren an: Robert W. Cox (1981, 1999, 2005); Stephen Gill (2003, 2008); Bastian Apeldoorn (2002) und Andreas Bieler (2002).

Gesellschaft wird dabei nicht prioritär in einem nationalstaatlichen Rahmen, sondern transnational verstanden (Miklavič, 2015, S. 20 f.). Dies ist eine wichtige theoretische Innovation neo-gramscianischer Ansätze, leiden doch nicht wenige andere sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze an einer methodisch-nationalistischen Engführung. Dies hat den Vorteil, dass Miklavič in den Blick bekommt, warum Hochschulpolitik in den letzten Jahren auf regionenübergreifender und zum Teil auch globaler Ebene immer stärker strukturiert wurde, obwohl das Feld der Bildungspolitik für die Kohäsion von Nationalstaaten eine hohe Relevanz besitzt und die nationalstaatliche hochschulpolitische Souveränität formaljuristisch auch im Zuge stärkerer regionaler oder globaler Bildungspolitik beibehalten blieb (Miklavič, 2015, S. 50 f.).

Diese Zusammenführung verschiedener theoretischer Traditionen innerhalb eines analytischen Ansatzes provoziert die Frage, ob man sich damit Unvereinbarkeiten einhandelt. Miklavič diskutiert dies und argumentiert, die gewählten Ansätze seien miteinander kombinierbar, weil der diskursive Institutionalismus einerseits anerkennt, „dass institutioneller Wandel in einem breiteren Kontext steht [...], dass etwa der Zugang zu strategischen Ressourcen und zum Wissen über das institutionelle Setting ungleich verteilt ist... [und dass] dies die Fähigkeit von AkteurInnen, den Kontext [...], in dem sie sich befinden, zu transformieren, ungleich beeinflusst“ (Miklavič, 2015, S. 50, eigene Übers. mit Bezug auf Hay, 2011, S. 69, und Schmidt, 2008, S. 308 ff.) und andererseits der neo-gramscianische Ansatz anschlussfähig ist für die Analyse von Ideen und Diskursen. Kommen doch hier im Gegensatz zu anderen historisch-materialistischen Ansätzen Ideen, Institutionen und auch das transformative Potential menschlicher Handlungsfähigkeit explizit in den Blick (Miklavič, 2015, S. 51). Beide Ansätze zeigen einander gegenüber somit eine gewisse Offenheit.

3.1.2.1 Soziale Welt als historische Konfiguration gesellschaftlicher Kräfte im dialektischen Dreieck

Den Rahmen, in dem Handlungen sich abspielen, bilden gemäß neo-gramscianischer historisch-materialistischer Analyse verschiedene gesellschaftliche Kräfte, die untereinander in dialektischen Beziehungen stehen. Um die gesellschaftliche Realität heuristisch zu ordnen, bedient Miklavič sich dreier Kategorien: materielle Verhältnisse, Ideen und Institutionen. Diese bilden ein Dreieck, wobei alle drei Enden in dialektischer Beziehung zu jedem anderen Ende stehen. Zusammengenommen bildet dieses Dreieck eine historische Konjunktur, die sowohl strukturelle Elemente als auch Hand-

lungsfähigkeit umfasst. So ergibt sich ein plastisches Bild der komplexen gesellschaftlichen Realität, das wir greifen können, um die Dynamiken des Bologna-Prozesses zu erklären (Miklavič, 2015, S. 53 mit Verweis auf Cox, 1981, S. 136, und Apeldoorn, 2002, S. 20).

Materielle Bedingungen sind das ökonomische Element der historischen Konstellation. Darunter fasst Miklavič Ressourcen, technologische und organisatorische Fähigkeiten und die ökonomische Situiertheit von Individuen und Gruppen. Diese materiellen Bedingungen sind signifikant bestimmend dafür, in welcher Machtposition sich ein Individuum oder eine Gruppe innerhalb der sozialen Welt befindet (Miklavič, 2015, S. 52 mit Verweis auf Cox, 1981, S. 136). Im Unterschied zu reduktionistischen materialistischen Ansätzen sind die materiellen Bedingungen in einer neo-gramscianischen Erklärung jedoch nicht der einzige Faktor, der hinzugezogen werden muss, um politische Prozesse zu erklären; vielmehr sind dazu auch Ideen und Institutionen relevant (Miklavič, 2015, S. 53 mit Verweis auf Cox, 2005, S. 40).

Ideen sind das dynamischste Element der historischen Konjunktur und befinden sich im Vergleich zu den relativ fix gegebenen materiellen Bedingungen und den relativ starren Institutionen näher beim Pol der Handlungsfähigkeit, welcher der Struktur gegenüber liegt. Auch Ideen entstehen aber nicht im luftleeren Raum. Welche Ideen von wem und wann gedacht und aufgebracht werden hängt stark mit den gegebenen materiellen Bedingungen und Institutionen zusammen. Jedoch besteht hier einiges an Spielraum zur Veränderung: AkteurInnen können intersubjektive Bedeutungen, *Frames*, kollektive Bilder sozialer Ordnung und Imaginationen von Werten wie Gerechtigkeit, öffentliches Wohl etc. verändern. Solche Veränderungen formen ihrerseits politische Dynamiken, gegebene Institutionen und auch materielle Verhältnisse um (Miklavič, 2015, S. 52; Cox, 1981, S. 136).

Institutionen sind Ausdrucksformen jener Machtverhältnisse, die eine relative Stabilität erlangt haben. Einmal etabliert, werden sie ihrerseits Faktoren für die weitere Stabilisierung einer bestimmten sozialen Ordnung, welche die zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen Machtverhältnisse zum Ausdruck bringt (Miklavič, 2015, S. 52; Cox, 1981, S. 136). Gleichzeitig aber sind Institutionen meist nicht stabil genug, um sich einzig durch eigene Kraft aufrechtzuerhalten – vielmehr ist es dazu notwendig, dass die dominierenden Ideen zu diesen Institutionen nicht quer stehen, und ebenso ist es problematisch, Institutionen aufrechtzuerhalten, wenn sich die materiellen Verhältnisse

stark ändern. Das bedeutet auch, dass in Zeiten der institutionellen Stabilität der Spielraum für Wandel durch Handlung eher beschränkt ist, während er größer wird, wenn sich materielle Verhältnisse, dominierende Ideen und bestehende Institutionen weniger eng entsprechen (Miklavič, 2015, S. 53).

3.1.2.2 Struktur, Handlung und Mechanismen *revisited*: Hegemoniekämpfe im dialektischen Dreieck gesellschaftlicher Kräfte

Wir haben aus diskursiv-institutionalistischer Perspektive schon einen ersten Anlauf genommen, das Verhältnis von Struktur und Handlung zu beschreiben und relevante Mechanismen in den Blick zu bekommen. Wie wir sehen werden, können wir vor dem Hintergrund der historisch-materialistischen Ergänzung nun ein schärferes Bild von Struktur, Handlung und Mechanismen gewinnen.

Struktur und Handlung Materielle Bedingungen, Ideen und Institutionen sind miteinander verwoben und bilden entsprechend ihren Ausprägungen eine historische Konjunktur. Dabei haben in Miklavičs dialektischem Dreieck die materiellen Bedingungen und die Institutionen einen stärker strukturellen Charakter, wohingegen das Element der Ideen mehr Handlungsfähigkeit aufmacht. Somit ist die jeweils gegebene historische Konstellation gleichzeitig sowohl ein Rahmen, der mögliche Handlungen beschränkt, als auch selbst durch Handlungen konstruiert (Miklavič, 2015, S. 55). Ebenso wurde oben deutlich, dass keines der drei Elemente (materielle Bedingungen, Ideen und Institutionen) für sich allein existiert, sondern mit den jeweiligen anderen in Beziehungen steht. Eine stabile soziale Ordnung bedeutet eine Entsprechung der Ausprägungen der drei Elemente – das heißt auch, eine Entsprechung von prägenden Strukturen und prägenden Handlungen. So formuliert, lässt sich sehen, warum Ordnungsstrukturen die soziale Welt nicht determinieren, sondern Raum für Veränderung besteht. Zwar ist dieser in Zeiten, in denen sich dominierende materielle Verhältnisse, dominierende Ideen und dominierende Institutionen eng entsprechen – mit Gramsci können wir dies als einen hegemonialen historischen Block bezeichnen – relativ klein. Doch kann ein vormals starker historischer Block instabil werden, wenn eines seiner Elemente relevante Veränderung erfährt. In solchen Zeiten der Instabilität besteht Handlungsspielraum, denn das sich nicht mehr hinreichend von selbst stabilisierende dialektische Dreieck ist zur Erhaltung seiner Ordnung darauf angewiesen, aktiv aufrechterhalten zu werden (vgl. dazu Abschnitt 3.2.4 unten).

Mechanismen Im diskursiv-institutionalistischen Teil haben wir angesprochen, wie aus Ideen stabile Institutionen werden, nämlich über die Mechanismen der Normalisierung und Institutionalisierung (siehe Abschnitt 3.1.1.2). Mittels der historisch-materialistischen Erklärung lässt sich nun erkennen, wie zentral diese Mechanismen zur Aufrechterhaltung sozialer Ordnungen sind: Während Ideen dynamisch aufkommen, wieder verschwinden und stark umkämpft sind, wirken Institutionen stabilisierend gegen innere Konflikte (wenn sie selbst fest genug etabliert sind). Ein Beispiel: Im Zuge der zunehmend transnationalen Ausprägung ökonomischer Produktion und Reproduktion und deren gleichzeitig immer stärkeren Wissensbasiertheit (sogenannte *Knowledge-based economy*) wurde die Wettbewerbsfähigkeit Europas diskursiv zunehmend zum quasi natürlichen fixen Ziel, vor dessen Hintergrund fortan praktisch jeder politische Vorschlag auch für den Hochschulsektor beurteilt wurde. Europäische Wettbewerbsfähigkeit wurde damit zur Norm. Darauf folgten Institutionen wie zum Beispiel der regelmäßige OECD-Bericht *Education at a Glance* oder die regelmäßig erneuerte Modernisierungsstrategie der Europäischen Kommission für den Hochschulsektor – beides Instrumente, mit denen die europäische Wettbewerbsfähigkeit kontinuierlich gemessen und so vorangetrieben wurde. Mit dieser Normalisierung und Institutionalisierung wurde es diskursiv zunehmend schwieriger, in Frage zu stellen, ob Hochschulpolitik tatsächlich nur im Hinblick auf das politische Ziel europäischer Wettbewerbsfähigkeit auszurichten sei. Zwar konnten nach wie vor auch andere, weitere Ziele angeführt werden, in deren Horizont Hochschulpolitik beurteilt werden sollte, aber es wurde immer schwieriger, das Ziel europäischer Wettbewerbsfähigkeit und die Rolle der Hochschulbildung darin gänzlich in Frage zu stellen. Normalisierung und Institutionalisierung verändern also den politischen Handlungsspielraum, indem sie den inneren Konflikt erschweren. Das Beispiel zeigt das dialektische Zusammenspiel von soziostrukturellem und ökonomischem Kontext, kommunikativem Handeln via Ideen und entsprechender Institutionen.

Hegemonie Mit dem Begriff der Hegemonie kann präziser umrissen werden, wie soziale Strukturen aufrechterhalten werden und wo darin Handlungsspielräume bestehen. Hegemonie beruht auf ungleichen Machtverhältnissen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Kräften. Das bedeutet jedoch nicht, dass angesichts expliziter Konflikte eine stabile Ordnung mittels Unterdrückung aufrechterhalten würde. Vielmehr sind die herrschenden gesellschaftlichen Koalitionen an den drei Punkten des dialektischen

Dreiecks einer historischen Struktur zwar dominierend, doch zeichnet Hegemonie sich gerade dadurch aus, dass die Subalternen³⁷ die bestehenden Machtverhältnisse als mehr oder weniger legitim ansehen. Dies funktioniert nicht zuletzt aufgrund von Ideologie, durch welche nicht nur die spezifischen Interessenlagen herrschender gesellschaftlicher Koalitionen als allgemeine Interessen dargestellt werden (ein Beispiel aus dem politischen Diskurs: Senkungen der Steuerprogression werden als pauschal gut für alle legitimiert), sondern auch entgegengesetzte Interessen subalternen gesellschaftlicher Gruppen mehr und mehr in den dominierenden Diskurs integriert werden (Miklavič, 2015, S. 54 mit Verweis auf Apeldoorn, 2002, S. 19f.). Eine Ordnung ist umso stabiler, je stärker die Subalternen sie als im allgemeinen, und damit auch in ihrem eigenen, Interesse interpretieren, sie darin somit nicht in erster Linie den Ausdruck partikularer Interessen dominierender gesellschaftlicher Gruppen sehen. Hegemonie ist somit die Herrschaft des Konsenses: Herrschaft wird normalerweise nicht *top-down*, etwa mittels Mechanismen der Gewalt und des Zwangs, aufrechterhalten, sondern auf allen Ebenen mittels hegemonialer Diskurse persistent gemacht. Die Stabilität hegemonialer Ordnung ist somit „in der gesamten gesellschaftlichen Struktur verankert“ (Miklavič, 2015, S. 57, eigene Übersetzung). Jedoch können herrschende gesellschaftliche Kräfte Mechanismen der Gewalt und des Zwangs anwenden, wenn dies zur Sicherung der Ordnung notwendig erscheint (Miklavič, 2015, S. 54 mit Verweis auf Gramsci und Forgas, 2000).

Ansatzpunkte für Handlungsfähigkeit Mit diesem Verständnis hegemonialer Ordnung zeigen sich zwei Ansatzpunkte für Veränderung durch Handlung: Zum einen kann hegemoniale Ideologie herausgefordert werden, etwa durch das Verbreiten anderer, gegenhegemonialer Ideen, aber auch durch die Kontestation oder partielle Ignoranz hegemonialer Regeln und Erwartungen oder auch durch strategisch gegenhegemonial gerichtete Nutzung von Institutionen. Miklavič bekommt solche Handlungsstrategien allerdings

37 Den Begriff „Subalterne“ und sein Adjektiv verwenden wir nach gramscianischer Tradition. Dabei stützen wir uns auf folgende Definition von Marcus E. Green: „The Gramscian notion of ‚subalternity‘ implies that subaltern groups are subordinated to the power, will, influence, leadership, and direction of a dominant group or a ‚single combination‘ of dominant groups. However, subaltern groups do not necessarily lack political power by definition. Rather, in Gramsci’s conception, subalternity is constituted through exclusion, domination, and marginality in their various forms, and a subaltern group’s level of subordination is relative to its level of political organization, autonomy, and influence upon dominant groups and dominant institutions.“ (Green, 2011, S. 400).

nicht ausreichend in den Blick, weil er Handlung in einem engen Sinne kommunikativ fasst (vgl. dagegen unsere Beschreibung von Handlungsstrategien für das sogenannte Bologna-Proletariat am Ende dieser Expertise: Kapitel 7). Zum anderen ist zu beachten, dass eine herausgeforderte hegemoniale Ordnung, die sich zu ihrer Stabilisierung Gewalt und Zwang bedient, deutlich mehr Widerstand auslösen und daher ihrerseits ein Fenster für verändernde Handlung eröffnen kann. Hier muss ein gängiges Missverständnis ausgeräumt werden: Zivilgesellschaft wird, aus historisch-materialistischer Perspektive, keineswegs per se als gegenhegemonial verstanden. Vielmehr sind es gerade auch zivilgesellschaftliche Institutionen, welche hegemoniale Ordnung aufrechterhalten (können) (Miklavič, 2015, S. 59 mit Verweis auf Cox, 1999, S. 4, und Gill, 2003, S. 65). Gleichzeitig aber ist der Raum der Zivilgesellschaft auch eine mögliche „Arena für das Sprießen von Gegenhegemonie, welche die hegemoniale Ordnung unterminieren oder sogar ausbremsen kann“ (Miklavič, 2015, S. 59, eigene Übersetzung mit Verweis auf Cox, 1999, S. 7).

Mit dem Bild des dialektischen Dreiecks gesellschaftlicher Kräfte und des Konzepts der Hegemonie kann somit nicht nur die – sich aus den dialektischen Beziehungen zwischen materiellen Verhältnissen, Ideen und Institutionen und aus dem Widerstreit zwischen Herrschaftserhaltung und -herausforderung ergebende – Dynamik besser verstanden werden, sondern auch die Richtung des Wandels und die zu seiner Aufrechterhaltung notwendige Eigenschaft des Bologna-Prozesses erklärt werden, oppositionelle Ideen, Diskurse und AkteurInnen ständig zu inkorporieren – womit sich ein möglicher Ansatzpunkt für eine Veränderung des Prozesses abzeichnet (vgl. Kapitel 7 unten).

3.1.3 Resultat: Bologna-Dynamik wird erklärbar

Mit Miklavičs Ansatz gelingt es, zu erklären, was wir schon mit Scott im Kapitel 1 als für den Bologna-Prozess charakteristisch feststellten: dessen Dynamik. Sie wird entschlüsselt, indem erstens mit Hilfe des diskursiven Institutionalismus auf der Mikro- und Mesoebene die im Prozess präsenten Ideen und Konzepte, die Interaktionen zwischen verschiedenen AkteurInnen und auf dieser Basis institutionelle(r) Verfestigung sowie Wandel analysiert werden, und zweitens mit Hilfe des neo-gramscianischen historischen Materialismus' auf der Makroebene mit Verweis auf den soziostrukturellen und ökonomischen Kontext erklärt wird, weshalb diese diskursiven und institutionellen Dynamiken so verlaufen, wie sie es tun,

weshalb also bestimmte Ideen und Werte zum Durchbruch gelangen und andere nicht, weshalb im Europäischen Hochschulraum welche Institutionen entstehen und wie diese sich wandeln. Der Vorteil, die Bestimmung der Form Bolognas auf dieser Basis vorzunehmen, ist es somit, dass es möglich wird, den Prozess weder verkürzt deterministisch³⁸ noch verkürzt konstruktivistisch im Sinne einer Losgelöstheit vom materiellen und soziostrukturellen Kontext zu verstehen.

Es sei darauf hingewiesen, dass es, was die Frage der richtigen Darstellung und Erklärung des Bologna-Prozesses angeht, einen virulenten Forschungsdiskurs gibt, in dem Miklavičs Herangehensweise einer von vielen Ansätzen ist, wobei gerade auch umstritten ist, wie stark der Prozess überhaupt realistisch oder konstruktivistisch zu erklären sei. Darüber hinaus sind die beiden von Miklavič verwendeten theoretischen Ansätze – wie wohl alle derartigen Ansätze – umstritten: Es gibt keineswegs einen gesellschaftstheoretischen Konsens darüber, wie solche Prozesse zu analysieren sind, sondern vielmehr eine Vielzahl von Arten, dies zu tun. Wir können hier nicht näher auf diese wissenschaftstheoretische Debatte eingehen. Eine der Methoden, die sich (auch hier: unter anderen) im Bereich qualitativer sozialwissenschaftlicher Forschung etabliert hat, um zu begründen, warum eine bestimmte theoretische Perspektive eingenommen wird, ist es, aus der gewählten theoretischen Perspektive ein Narrativ aufzubauen und dessen Überzeugungskraft dadurch zu zeigen, dass man mit ihm relevante Aspekte der sozialen Wirklichkeit verstehen kann. Unsere Hoffnung ist es, dass aus der nun folgenden Bestimmung der Form Bolognas ersichtlich wird, inwiefern ein diskursiv-institutionalistisches und historisch-materialistisches Narrativ produktiv sein kann, den Prozess zu verstehen.

3.2 Bestimmung der Form Bolognas: diskursives Feld, koordinative Sphäre, soziostruktureller und ökonomischer Kontext

Mit Miklavičs Ansatz lässt sich der Bologna-Prozess als eine politische Arena verstehen, in der nationale Hochschulreformen international koordiniert und mittels politischer Kommunikation verschiedene Ideen in Bezug auf Hochschulbildung vorgebracht und miteinander konfrontiert werden, wo-

38 Miklavič (2015, S. 49) verweist auf Krašovec (2013) für einen Ansatz, der den Bologna-Prozess ökonomistisch verengt mittels fix gegebener materieller Interessen erklärt.

bei die Institutionen des Bologna-Prozesses und deren Wandel sich aus der diskursiven Aushandlung ergeben. Strukturiert wird diese Arena durch die Machtverhältnisse, die sich aus den jeweiligen mit dem ökonomischen und soziostrukturellen Kontext korrespondierende Ausprägungen materieller Bedingungen, Ideen und Institutionen ergeben. Oder anders gesagt: Der Bologna-Prozess ist ein diskursives Feld, in welchem die beteiligten AkteurInnen verschiedene Konzepte von Hochschulbildung miteinander ins Gespräch bringen und verhandeln und dabei Institutionen bilden, aufrechterhalten und verändern, wobei sich dies in einem breiteren soziostrukturellen und ökonomischen Kontext vollzieht, womit sich Machtverhältnisse beschreiben und diskursive Dynamiken erklären lassen.

Wir kommen nun dazu, den Bologna-Prozess mit Hilfe des theoretischen Rahmens, den wir im vorherigen Unterkapitel skizziert haben, in seiner Form zu bestimmen. Damit wechseln wir von der deskriptiven Perspektive, die wir in der Präsentation der Bologna-Großbaustelle (Kapitel 2) eingenommen haben, zu einer analytisch-erklärenden. Analyse und Erklärung werden es uns im Nachgang erleichtern, einzuordnen, wo sich der Bauprozess nach der MinisterInnenkonferenz in Paris 2018 befindet (Kapitel 5), wie er sich weiterentwickeln könnte (Kapitel 6) und welche Handlungsoptionen bestehen (Kapitel 7).

3.2.1 Ein diskursives Feld mit drei *Ideational Streams*

Wie wir oben (Abschnitt 1.2.1.1) sahen, bestanden vor Beginn des Bologna-Prozesses sowohl Gemeinsamkeiten als auch Divergenzen hinsichtlich Hochschulbildung in Europa. Der Bologna-Prozess wurde in ein bestehendes Feld teils gemeinsamer, teil unterschiedlicher Ideen und Institutionalisierungen von Hochschulbildung hineingeboren. Einiges davon wurde dann innerhalb des Prozesses zum Teil expliziter gemacht, verstärkt, anderes geschwächt. Die leitenden Konzepte, die sich in den Dokumenten des Bologna-Prozesses (zum Beispiel den Kommunikués der MinisterInnenkonferenzen) identifizieren lassen, können idealtypisch entlang drei sogenannter *Ideational Streams* dargestellt werden (Miklavič, 2015, S. 88 f.), mit denen auch soziostrukturelle und ökonomische Lagen und Interessen korrespondieren:

1. Hochschulbildung als Instrument, insbesondere für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit,
2. Hochschulbildung als Emanzipation und Zweck an sich,
3. Hochschulbildung als globaler, kompetitiver Wirtschaftssektor.

Diese drei von Miklavič beschriebenen *Ideational Streams* lassen sich mit den von den deutschen HochschulforscherInnen Michael Dobbins, Christoph Knill und Eva Maria Vögtle (Dobbins et al., 2011, S. 669–673) beschriebenen Hochschultraditionen in Europa verknüpfen:

- die Idee von Hochschulbildung als Instrument für (andere) politische Ziele (*Stream 1*) lässt sich mit dem napoleonischen, staatszentrierten Modell der Universität in Verbindung bringen,
- die Idee von Hochschulbildung als Zweck an sich (*Stream 2*) hat eine gewisse (wenn auch eingeschränkte) Affinität zum humboldtschen Modell der Universität als sich selbst bestimmende Gemeinschaft von WissenschaftlerInnen,
- und die Idee von Hochschulbildung als kompetitiver Wirtschaftssektor (*Stream 3*) ist nah am britischen marktorientierten Modell der Universität.

Dies soll nicht heißen, im Bologna-Prozess seien vom *Ideational Stream 1* vor allem französische, vom *Ideational Stream 2* vor allem deutsche und vom *Ideational Stream 3* vor allem britische AkteurInnen informiert. Vielmehr geht es darum, dass diese drei Ideenstränge an historische Traditionen von Hochschulbildung anknüpfen, welche die Entstehung der heutigen Europäischen Hochschullandschaft in ihrer Vielfalt mitgeprägt haben und dadurch auch heute noch relevant sind.

3.2.1.1 Hochschulbildung als Instrument für wirtschaftliche Prosperität und Wettbewerbsfähigkeit: *Ideational Stream 1*

Eine wichtige Stellung im Bologna-Prozess nimmt die Perspektive ein, Hochschulbildung als Instrument einer politischen Strategie zur Erreichung politischer Ziele wie etwa Wirtschaftswachstum, Wohlfahrt, Vollbeschäftigung oder Wettbewerbsfähigkeit zu betrachten. Diese Perspektive ist insofern pragmatisch, als sie nicht (wie die unten folgenden Konzepte, die Hochschulbildung stärker als demokratischen Zweck an sich oder als zu vermarktende Dienstleistung verstehen) eine starke Ideologie vertritt, sondern vielmehr verschiedene politische Maßnahmen unterfüttern kann, die zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses am sinnvollsten erscheinen. Das Konzept ist daher instrumentalistisch: Hochschulbildung ist ein Instrument innerhalb einer Problemlösungslogik; es handelt sich somit um eine kognitive Idee (vgl. Abschnitt 3.1.1.1). Welches zu lösende Problem, zu dem Hochschulbildung beitragen soll, dabei im Fokus steht, kann je nach politi-

scher Agenda variieren; so unterscheiden sich etwa die Stoßrichtungen der Wettbewerbsfähigkeit und Innovativität von jener der sozialen Wohlfahrt und Vollbeschäftigung oder jener des Kampfes gegen Extremismus (z. B. „Bildung gegen Rechts“) mittels Herstellung sozialer Kohäsion.

Aus einer instrumentalistischen Perspektive ist Hochschulpolitik so auszugestalten, dass die Hochschulen bestmöglich dazu beitragen, gesetzte politische Ziele zu erreichen. Wenn etwa das volkswirtschaftliche Ziel der Wettbewerbsfähigkeit im Fokus steht, gilt es, die Hochschulen so zu reformieren, dass sie mit ihrer Forschungsleistung am besten zu Innovationen beitragen, die wirtschaftlich (zum Beispiel industriell, technologisch, pharmazeutisch oder medizinisch) verwertbar sind und dass sie die Lehre so ausgestalten, die Studierenden optimal darauf vorzubereiten, durch Kreativität und Dynamik möglichst gut zur Wettbewerbsfähigkeit beizutragen. Nähme man hingegen das – ebenfalls volkswirtschaftliche, jedoch anders gelagerte – Ziel der Vollbeschäftigung zum Ausgangspunkt, würden andere hochschulpolitische Reformen favorisiert.

Innerhalb des Bologna-Prozesses wurde eine bestimmte Art dieses instrumentalistischen Konzepts von Hochschulbildung dominierend (Miklavič, 2015, S. 89), nämlich die Idee, dass Hochschulbildung zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Europas beitragen solle. Daraus abgeleitet wurden Ideen stark, Forschung politisch so zu steuern, dass vor allem Forschungsprojekte durchgeführt werden, die für den europäischen Wirtschaftsraum relevante Innovationen hervorbringen und die Lehre so zu gestalten, dass sie nicht per se Forschungsergebnisse reflektiert und erarbeitet, sondern darauf ausgerichtet ist, die Studierenden zu befähigen, sich für ihre spätere Tätigkeiten relevante Kompetenzen anzueignen; aus dieser Perspektive geht es weniger darum, in einer Lehrveranstaltung bestimmte Inhalte zu *lehren*, als darum, bestimmte *Lernergebnisse* (*Learning outcomes*) anzustreben. Die Studierenden sollen sich durch Kombination der zu einem Studiengang gehörenden Module die für einen dynamischen Arbeitsmarkt in einer innovativen Volkswirtschaft zentralen Kompetenzen erarbeiten. Eine wichtige Rolle bei der Erreichung dieses Ziels spielen dabei die Konzepte studierendenzentriertes und lebenslanges Lernen, wobei es weniger darum geht, dass die Studierenden sich selbstbestimmt die Welt aneignen, sondern eher darum, sich selbst entsprechend der gegebenen Verhältnisse zu formen, womit die (Selbst-)Unterwerfung unter diese Verhältnisse mittels spezifischer Subjektivierungsstrategien – polemisch ausgedrückt, mittels der in diesem Rahmen vorgesehenen Eigenverantwortung die Mittel seiner Selbstbegrenzung „frei“ zu wählen – vorangetrieben wird.

Solche pragmatischen Überlegungen lassen sich auf den Ebenen des Nationalstaates ebenso denken wie auf jener eines regionalen Wirtschaftsraums; je nachdem soll Hochschulbildung vor allem die nationale wirtschaftliche Entwicklung oder die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit eines größeren Wirtschaftsraumes wie etwa der EU fördern. Beide Ebenen sind kombinierbar, und im Rahmen des Bologna-Prozesses sind beide relevant. So kann der Prozess als Instrument gesehen werden, die verschiedenen nationalen Hochschulsysteme so zu reformieren, dass die nationalen Volkswirtschaften wettbewerbsfähiger werden sowie auch als Instrument dafür, den europäischen Wirtschaftsraum insgesamt wettbewerbsfähiger zu machen. Bezüglich Letzterem ist insbesondere die Lissabon-Strategie der Europäischen Union zu nennen, welche das Ziel hat, die Wirtschaft in Europa anzukurbeln und dadurch gegenüber Konkurrenten wie den USA oder den aufsteigenden asiatischen *Playern* an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen. Dies führt zur Präferenz bestimmter hochschulpolitischer Taktiken, unter anderem die Reform der Studiencurricula weg von Inhalts-, hin zu Ergebnisorientierung oder die anreizbasierte Steuerung von Forschung im Hinblick auf Nutzenerwägungen.

Mit der zunehmend wissensbasierten Wirtschaft Europas (sogenannte *Knowledge economy*, (vgl. Jessop, Fairclough und Wodak, 2008) wird die Produktion von Wissen zentral für das Gelingen der volkswirtschaftlichen Strategie. Da die Hochschulen darin eine wichtige Rolle einnehmen, wurde es wichtig(er), sie politisch strukturieren und steuern zu können. Analytisch ausgedrückt bedeutet dies, dass das instrumentalistische Konzept von Hochschulbildung mit der Zeit normalisiert und institutionalisiert wurde: Wie wir oben (Abschnitt 2.6) sahen, veränderte sich im Bologna-Prozess die Dynamik mehr und mehr von einer politischen Agenda hin zu einer technischen Umsetzungsdebatte. Das bedeutet nichts anderes, als dass das dominierende Konzept von Hochschulbildung als Instrument mit der Zeit zu einer Norm wurde, die es nicht mehr in erster Linie politisch zu legitimieren, sondern vor allem umzusetzen gilt.

3.2.1.2 Hochschulbildung als Emanzipation und Zweck an sich: *Ideational Stream 2*

Das Konzept von Hochschulbildung als Instrument für ökonomische Wettbewerbsfähigkeit wurde also im Bologna-Prozess (insbesondere ab der MinisterInnenkonferenz in Berlin 2003) dominierend (Miklavič, 2015, S. 91). Mit dem Ziel, der Tendenz zur Instrumentalisierung von Hochschulbildung

etwas entgegenzusetzen, speisten gewisse AkteurInnen – durchaus auch geleitet aus Eigeninteresse – diskursive Äußerungen in den Prozess ein, die in einem Verständnis von Hochschulbildung gründen, das Bildung als Zweck an sich mit verschiedenen inhärent wichtigen Rollen innerhalb des demokratischen Gefüges betont. Im Vergleich zum kognitiven Charakter des erstgenannten Konzepts von Hochschulbildung ist dieses Konzept stärker normativ: Der oben beschriebenen Idee, die einen stärker problemlösenden Charakter hat (*Ideational Stream 1*), wird eine stärker wertebasierte Idee (*Ideational Stream 2*) gegenübergestellt.

Von diesem Konzept gibt es mehrere Aspekte, die sich unterscheiden und zu einem gewissen Grad voneinander unabhängig sind, gleichzeitig aber auch aufeinander verweisen; einend ist dabei meist das in Widerstreit Stehen mit dem instrumentalisierenden (Abschnitt 3.2.1.1) oder kommodifizierenden (Abschnitt 3.2.1.3) Konzept von Hochschulbildung.

Ein erster wichtiger Aspekt dieses Konzepts ist es, Bildung als etwas zu verstehen, was das Individuum transformiert, es im Sinne der Aufklärung aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit (Kant) herausführt. Hochschulbildung ist derjenige Teil dieses Bildungskonzeptes, der sich durch eine Einheit von Forschung und Lehre auszeichnet: Freie Forschung, die sich ihren Gegenständen mit Neugierde zuwendet und wo Fortschritt aus der Forschung selbst hervorgeht einerseits und Vermittlung von Forschungserkenntnissen, aber auch deren kritische Diskussion und Weiterentwicklung in der Hochschullehre andererseits, gehen Hand in Hand. So gesehen ist Hochschulbildung eine gesellschaftlich zentrale Institution, deren Ziel es ist, die Emanzipation von Gesellschaften und ihrer Mitglieder zu befähigen. Ein zweiter Aspekt setzt bei den verschiedenen Rollen an, die Hochschulbildung in der Gesellschaft spielt und betont auf einer Makroebene den Charakter von Hochschulbildung als öffentliches Gut und öffentliche Verantwortung – eine Rahmung dieses Konzepts, die sich insbesondere gegen Tendenzen der Kommodifizierung wendet. Ein dritter Aspekt bezieht sich stärker auf die institutionelle Ebene der Hochschulen und betont die Relevanz ihrer Selbstbestimmung; das heißt, die Hochschulmitglieder sollen sich selbst organisieren und bestimmen. Dies kann in der konkreten Ausgestaltung höchst unterschiedliche Formen annehmen – analog zu anderen Organisationstypen, in denen sich Mitglieder selbst verwalten, von Gewerkschaften über Genossenschaften bis hin zu Clubs: Geleitet von einem Verständnis von Hochschule, die über sich selbst im engeren Sinne hinausweist, wird hier teils in Anschlag gebracht, dass Hochschulbildung durch die Werte von Gleichheit und Demokratie strukturiert sein soll, was das Konzept einer inklusiven und demo-

kratischen Hochschule impliziert, wonach Hochschulbildung allen Mitgliedern der Gesellschaft gleichermaßen zugänglich sein soll, unabhängig etwa von soziostrukturellen, ökonomischen oder anderen Unterschieden.³⁹ Eine andere mögliche Spielart ist ein exklusiveres Verständnis, in dem es darum geht, dass sich die akademische Gemeinschaft möglichst ohne externe Beeinflussung selbst verwaltet, wobei es eine Definitionsfrage ist, wer zu dieser Gemeinschaft dazugehört. Damit ist das klassische demokratietheoretische Paradoxon von Inklusion und Exklusion umrissen. So wird zur Veranschaulichung dieses *Ideational Streams* zum Teil auf das humboldtsche Bildungsideal verwiesen. Darin sind Einheit von Lehre und Forschung und eine sich selbst bestimmende akademische Gemeinschaft wichtige Komponenten. Die Kehrseite dieses Ideals ist ein exklusiver, ja elitärer Charakter der akademischen Gemeinschaft, der zu Maßnahmen für mehr soziale Durchlässigkeit in einem starken Spannungsverhältnis steht.

Im bisherigen Verlauf des Bologna-Prozesses wurden innerhalb verschiedener diskursiver Praktiken unterschiedliche Ideen vorgebracht, die sich diesem *Ideational Stream* zurechnen lassen. Eine einende politische Konsequenz ist dabei die Forderung, dass Hochschulen von der öffentlichen Hand ausreichend und nachhaltig finanziert sein sollten und ihr Hauptauftrag darin bestehe, als Orte freier Forschung und Lehre in der Gesellschaft zu bestehen. Mit der Finanzierung verknüpfte Vorgaben über die Ausrichtung von Lehre und Forschung oder Fremdbestimmungen in der Organisationsform und Leitung der Hochschulen stehen solchen Konzepten allerdings entgegen. Dabei werden jeweils, je nach Positionierung in der Machtstruktur, durchaus unterschiedliche Dinge als „Fremdbestimmung“ in Anschlag gebracht, vom Staat (sowohl Ministerien als auch staatliche Drittmittelinstitutionen) über private Drittmittelinstitutionen bis hin zu Hochschulangehörigen ohne Ordinarienstatus oder subalterne Hochschulangehörige, die für Demokratisierung und Egalisierung argumentieren.

3.2.1.3 Hochschulbildung als globaler, kompetitiver Wirtschaftssektor: *Ideational Stream 3*

Den beiden bislang ausgeführten Konzepten von Bildung als Instrument und Zweck an sich steht das – ebenfalls normative – Konzept von Bil-

39

Solche Unterschiede machen dabei gegebenenfalls Maßnahmen nötig, die diese Unterschiede ausgleichen; hierüber bestehen allerdings auch innerhalb des hier idealtypisch wiedergegebenen Aspekts dieses ideationalen Strangs verschiedene Meinungen.

derung als handelbarer Ware (als Dienstleistung in Warenform) gegenüber. So betrachtet, wird Bildung im Rahmen eines Marktes den als KonsumentInnen verstandenen Individuen verkauft, wobei Letztere damit ihr Humankapital steigern; Forschungsleistungen ihrerseits können wirtschaftlichen oder anderen gesellschaftlichen Akteuren verkauft werden. Hochschulbildung wird so zum lukrativen Wirtschaftssektor auf dem globalen, kompetitiven Dienstleistungsmarkt, und das Verhältnis von Lehrenden und Studierenden, zwischen Forschenden und Firmen zu einem Tausch zwischen WissensproduzentIn und -konsumentIn; das heißt, Hochschulbildung wird kommodifiziert (vgl. die Erklärung zum Begriff oben in der Fußnote Nr. 1).

Diese Perspektive ist deswegen ideologisch (normativ) und nicht etwa nur pragmatisch (kognitiv), weil sie die Marktlogik idealtypisch nicht (nur) als am besten dafür geeignet hält, anderweitige politische Ziele wie etwa Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, sondern weil sie davon überzeugt ist, dass Märkte Fortschritt ermöglichen, weil sich in ihnen das Beste durchsetzt. Entsprechend soll Hochschulbildung genau deshalb als Markt strukturiert werden, weil sich damit die beste Forschung und die beste Lehre durchsetzen: Der Markt ist Zweck an sich.

Die politische Konsequenz ist, dass die Inhalte im Feld der Hochschulbildung nicht politisch gesteuert werden dürfen, da dies den Markt verzerren würde, womit nicht mehr sichergestellt werden kann, dass sich die Vorteile entfalten können, die ein frei spielender Markt mit sich bringt. Also darf weder der Nationalstaat noch die Europäische Union noch dürfen irgendwelche anderen zivilgesellschaftlichen Akteure in die Ausrichtung von Lehre und Forschung planend eingreifen; vielmehr soll jene Forschung betrieben respektive Lehre angeboten werden, die am Markt am meisten gefragt ist.

Die politische Aufgabe besteht aus dieser Perspektive darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer der globale Wirtschaftssektor der Hochschulbildung prosperieren kann. Dazu ist tendenziell gleicher Marktzugang für alle KonsumentInnen und ProduzentInnen zu schaffen, weshalb feudalistische Privilegien aufzuheben und oligarchische Strukturen zu durchbrechen sind – hier findet sich somit ebenfalls eine, wenn auch anders als oben gelagerte Form des Kampfes gegen bestehende Hegemonien überkommener Eliten, die sich ihrerseits nicht selten bestimmter Konzepte bedient, die dem *Ideational Stream 2* zugerechnet werden können. Von den KonsumentInnen wird in dieser Logik erwartet, dass sie die von ihnen konsumierten Waren (Bildung durch Studiengänge bei Studierenden,

Forschungoutput bei Unternehmen oder politischen Organisationen) im Sinne von Investitionen bezahlen. Den AnbieterInnen dieser Waren hingegen muss größtmögliche Handlungsfreiheit in der Gestaltung ihres Angebotes und in ihrer eigenen Organisation ermöglicht werden. Damit gehen politische Maßnahmen wie Studiengebühren, Privatisierung von Hochschulen und eine größtmögliche Einschränkung von Regulation einher – dazu passt zum Beispiel, dass in der Qualitätssicherung von Hochschulbildung nicht substantielle Qualitätskriterien festgelegt wurden, sondern vielmehr prozedurale Kriterien, die darauf ausgelegt sind, die Hochschulen zu verpflichten, sich selbst zu regulieren.

3.2.1.4 Autonomie, was heißt das? Ein Beispiel ideationaler Betrachtungen

Um exemplarisch zu illustrieren, wie dasselbe hochschulpolitische Thema innerhalb dieser drei Verständnisse von Hochschulbildung unterschiedlich situiert werden kann, stellen wir als Beispiel nachfolgend das Konzept der Hochschulautonomie in unterschiedlichen Rahmungen dar. Autonomie ist insofern ein zentrales Konzept, als es von allen am Bologna-Prozess beteiligten AkteurInnen grundsätzlich verteidigt, aber eben höchst unterschiedlich verstanden wird. Dabei kann diese Darstellung, um ihren Zweck zu erfüllen und den Rahmen nicht zu sprengen, nur überzeichnet und holzschnittartig sein. Im Realfall sind AkteurInnen nicht ausschließlich durch einen der drei *Ideational Streams* geleitet, und ihre diskursiven Beiträge enthalten oft Ideen und Konzepte, die unterschiedlichen *Ideational Streams* zugeordnet werden könnten. Dabei dominiert jedoch typischerweise eines der drei Konzepte, zu dem aufgrund der jeweiligen soziostrukturellen und ökonomischen Situiertheit innerhalb des gesellschaftlichen Gefüges eine Affinität besteht.

Ergebnisorientierung (*Ideational Stream 1*): Freiheit der Hochschule als Auftragnehmerin

Sieht man Hochschulen als Institutionen an, die eine bestimmte politische Strategie befördern, also etwa einem volkswirtschaftlich definierten Auftrag nachkommen sollen, dann bedeutet Autonomie, dass sie und ihre Mitglieder selbst darüber bestimmen können sollen, wie dieser Auftrag inhaltlich konkret umgesetzt wird. Autonomie wird hier zwar als wichtig dafür angesehen, dass die Hochschulen ihren Beitrag zur Erfüllung des angepeilten politischen Zieles erfüllen, wird damit aber jenem Ziel untergeordnet.

Selbstbestimmung (*Ideational Stream 2*): Freiheit von Lehre und Forschung

Wenn Hochschulbildung als Befreiung der Mitglieder der Gesellschaft aus ihrer selbstverschuldeten Unmündigkeit angesehen wird, ist es zentral, dass akademische Gemeinschaften selbstbestimmt über die Organisationsform der Hochschule und über die Inhalte von Forschung und Lehre bestimmen. Das Konzept der Autonomie wird dabei genau als jene Freiheit verstanden, welche die Selbstbestimmung der Hochschulgemeinschaft sicherstellt – die nicht unbedeutende Exklusivität dessen zeigt sich nicht nur darin, dass sich die Hochschulgemeinschaft hier ohne Einbezug der restlichen Teile der Gesellschaft (also ohne „Intervention“) selbst bestimmen soll, sondern auch darin, dass es verschiedene miteinander in einem Spannungsverhältnis stehende Verständnisse davon gibt, welchen Mitgliedern der Hochschulgemeinschaft (von Ordinarien über wissenschaftliche Mitarbeitende bis hin zu Studierenden) dabei welche SprecherInnenpositionen zukommen sollen. Charakteristisch für alle Spielarten der Idee von Hochschulbildung als Zweck an sich ist jedoch, dass Autonomie als akademische Selbstbestimmung zentral ist und nicht, wie oben, Instrument für ein anderes Ziel.

Marktorientierung (*Ideational Stream 3*): negative Freiheit der unternehmerischen Hochschule

Im Verständnis von Hochschulbildung als Dienstleistung innerhalb eines Bildungsmarktes bedeutet Autonomie, dass die Hochschulleitung über möglichst große Freiheit verfügen muss, um die Hochschule als unternehmerische AkteurIn erfolgreich zu steuern und dass die Forschenden und Lehrenden nicht darin eingeschränkt werden dürfen, sich an der jeweils aktuellen Nachfrage auf dem Markt zu orientieren, also jene Forschungsleistungen zu erbringen und Studiengänge respektive Lehrveranstaltungen anzubieten, die von den KonsumentInnen (Studierende, Firmen oder andere gesellschaftliche AkteurInnen) am stärksten nachgefragt werden. Die größtmögliche rechtliche, finanzielle, organisatorische und personalpolitische Autonomie der Hochschulen und, damit verknüpft, die größtmögliche Freiheit der KonsumentInnen, im Bildungsmarkt jene Bildungsangebote zu beziehen, die ihnen am besten erscheinen, etwa dank der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen unabhängig davon, wie oder wo sie hergestellt werden, ist für das Verständnis von Bildung als Markt zentral – und nicht, wie im *Ideational Stream 1*, Instrument für ein anderes Ziel. Allerdings gilt es hier anzumerken, dass diese Form der Autonomie mit Zwang gepanzert ist: Was als das freie Spiel der Marktkräfte dargestellt wird, ist

nicht selten eine mit autoritären Mitteln betriebene staatliche Herstellung von naturalisiert erscheinenden Konkurrenzformen (vgl. Prinz & Wuggenig, 2007).

3.2.1.5 *Ideational Streams* und Bologna-Themen

Als Idealtypen sind diese drei *Ideational Streams* miteinander nur beschränkt kompatibel: Die unterschiedlichen in ihnen zum Ausdruck kommenden Konzepte von Hochschulbildung schließen sich in ihrer reinen Form gegenseitig aus. Dennoch sind sie innerhalb des Bologna-Prozesses alle präsent und leiten ihn in unterschiedlich starkem Ausmaß an. Denn es ist durchaus möglich, sich auf das gleiche politische Ziel oder die gleiche politische Maßnahme aus unterschiedlicher Perspektive zu einigen, respektive ein bestimmtes politisches Instrument vor dem Hintergrund und in der Sprache verschiedener *Ideational Streams* zu (re-)präsentieren. Nachfolgend wird dies am Beispiel der Mobilität gezeigt.

Förderung von Mobilität: Konsens der drei *Ideational Streams*

- Wenn das erste Konzept, das Bildung als Instrument versteht, so ausbuchstabiert wird, dass mit Hochschulbildung die wirtschaftliche Prosperität und Wettbewerbsfähigkeit Europas und dafür die Entwicklung eines starken Wirtschaftsraumes mit einem entsprechend europäischen Arbeitskräftepotential gefördert werden soll, ist die innereuropäische Mobilität von Studierenden und auch Hochschulbeschäftigten äußerst wichtig.
- Aus der Perspektive des zweiten Bildungskonzeptes ist es für den emanzipatorischen Prozess der Bildung einerseits wichtig, auch andere Hochschulkulturen und -kontexte kennenzulernen, andererseits wird der gegenseitige Austausch mit anderen Mitgliedern des akademischen Teils der Gesellschaft nicht zuletzt zur Hochhaltung der eigenen Stellung innerhalb der Gesamtgesellschaft als zentral erachtet. Mobilität muss daher unbedingt möglich sein, und zwar möglichst für alle einmal zugelassenen Mitglieder der akademischen Gemeinschaft.
- Versteht man Hochschulbildung als lukrativen Wirtschaftssektor mit globalem Markt, ist es zentral, dass Studierende diejenige Bildung konsumieren können, welche sie für sich am besten erachten. Dazu muss es ihnen möglich sein, mobil zu werden.

Während entlang der drei unterschiedlichen *Ideational Streams* vermutlich unterschiedliche Wege der Finanzierung von Mobilität propagiert würden (z. B. staatliche Finanzierung via Mobilitätsstipendien versus private Finanzierung via Mobilitätskredite) zeigt sich auf der Ebene politischer Ziele ein Konsens hinsichtlich der Bedeutsamkeit von Mobilität. Dies dürfte erklären, warum Mobilität im Bologna-Prozess so bedeutsam ist, es aber gleichzeitig auch nach zwanzig Jahren keine Einigung auf eine bestimmte Art der finanziellen Förderung von Mobilität gibt.

In der Praxis überlappen sich also Argumente, die aus verschiedenen ideationalen Perspektiven erfolgen, sowohl hinsichtlich einzelner Themen als auch, wie wir unten (Abschnitt 3.3) sehen werden, hinsichtlich des Ziels der Zusammenarbeit und der zukünftigen Art dieser Zusammenarbeit.

Die Themen aus der Perspektive der *Ideational Streams*: eine Übersicht

Die pragmatische Einigung auf eine politische Maßnahme aus den Perspektiven der unterschiedlichen *Ideational Streams* ist nicht in allen Themenbereichen des Prozesses gleich einfach, zumal bei gewissen Themen mehr Dissonanz hinsichtlich ihrer Interpretation und Bedeutung besteht. Dies kann hier nicht, wie beim Thema Mobilität, einzeln durchdekliniert werden, doch wird nachfolgend eine exemplarische Übersicht der Bologna-Themen in den Rahmungen der drei *Ideational Streams* gegeben. Wichtig ist, dass es sich dabei eher um unterschiedliche Heuristiken, innerhalb derer die Bologna-Themen situiert werden können, handelt, statt um spezifische *Policy*-Forderungen.

Tabelle 1: Themen aus der Sicht der 3 *Ideational Streams*

Thema	Stream 1 Ergebnisorientiert	Stream 2 Selbstbestimmung	Stream 3 Marktorientiert
Mobilität	Förderung interkultureller Kompetenzen, europäische Integration und mobile Labor Force, Synergien nutzen	Freier Austausch über Ländergrenzen hinweg, logische Fortsetzung des Universitas-Gedanks	Schaffung eines freien Marktes, Abbau von Zutrittschranken
Studien-Zyklus-Modell (BA/MA)	Jüngere Arbeitskräfte, fit für Wettbewerb, vergleichbare Abschlüsse	Mehr Flexibilität bei Studienwahl, Offenheit für alternative Lebenswege	Standardisierung, Transparenz, Vergleichbarkeit
Qualitätssicherung	Objektive Grundlage für Steuerungsentscheidungen, Leistungskontrollen und Rechenschaft	Akademische Selbstkenntnis & Verbesserung	Marktinformation, Transparenz als Grundlage von Konkurrenz

Thema	Stream 1 Ergebnisorientiert	Stream 2 Selbstbestimmung	Stream 3 Marktorientiert
Externe Attraktivität	Behauptung des europäischen Wirtschaftsraumes auf der Weltbühne	Austausch mit den klügsten und besten der Welt	Situierung im obersten Güte- und Preissegment des Hochschulmarktes
Anerkennung, Qualifikationsrahmen	Ausbildung einer flexiblen Labor Force	Anerkennung von Wissen und Bildung über Grenzen und Formen hinweg	Faire Bescheinigung der Investition in das eigene Humankapital
Lebenslanges Lernen	Stetige Weiterbildung der europäischen Labor Force	Ideal der aktiven und sich stetig bildenden Citizens	Ausdehnung der Klientel, größerer Markt
Soziale Dimension	Ausschöpfung des volkswirtschaftlichen Potentials durch Inklusion; kohärente Body politic	Chancengleichheit im Spannungsfeld mit Exklusivität akademischer Gemeinschaft	Ausdehnung des Bildungsmarktes
Doktorat	Ausbildung von jungen ForscherInnen für Akademie und Wirtschaft	Unabhängige Forschung, Selbstbestimmung der akademischen Gemeinschaft über ihre eigene Reproduktion	Forschungsausbildung als weiteres dereguliertes Angebot der Hochschulen
<i>Employability</i>	Studium als Ausbildung dynamischer, flexibler Arbeitskräfte	Ausbildung unternehmerischer Fähigkeiten zur Entwicklung von Individuen und Gesellschaft	Studium als Investition in die berufliche Karriere
Studierenden-zentriertes Lernen	Outcome-orientiert	Bedürfnisorientiert	KundInnenorientiert
Rankings	Transparenz im Spannungsfeld mit Konfliktförderung anstatt Integration	Fremdbestimmung	Marktinformation, Konkurrenz
Finanzierung	Leistungsfinanzierung	Aufwandfinanzierung	Markterfolg
Hochschulsteuerung	Leistungsvereinbarung	Selbstverwaltung	Unternehmerische Hochschule

3.2.1.6 AkteurInnen und *Ideational Streams*

Zu jedem der drei Konzepte von Hochschulbildung gibt es AkteurInnen, die schwerpunktmäßig durch dieses Konzept informiert sind. So lässt sich etwa sagen, dass der Europarat meist und die Dachverbände von Hochschulbeschäftigten und Europäischer Studierendenschaften oft entlang von Ideen orientiert sind, die sich dem *Ideational Stream 2* zuordnen lassen, während die Europäische Kommission stark durch die Ideen des *Ideational Streams 1* informiert ist.⁴⁰ Wie aus einigen Interviews hervorging, findet sich die Idee von Hochschulbildung als globalem Markt gemäß dem *Ideational Stream 3* weniger oft explizit befürwortet, ist aber unterschwellig präsent, unter an-

derem, weil AkteurInnen, die Ideen des *Ideational Streams* 1 befürworten, im Zuge des Ziels wirtschaftlicher Kompetitivität Europas nicht selten auch marktbeördernde Maßnahmen unterstützen. Müsste ein Akteur genannt werden, der am ehesten durch den dritten *Ideational Stream* informiert ist, war dies im Verlaufe des Prozesses wohl das Vereinigte Königreich, was nicht zuletzt damit zusammenhängt, dass nicht wenige Hochschulen dort Tochterinstitutionen (Ableger) in anderen Ländern besitzen, wobei das Setting so ausgestaltet ist, dass diese Hochschulen dadurch Einkommen generieren. Dieses Beispiel weist schon darauf hin, dass, wie wir unten sehen werden, Ideen, befürwortete Institutionen und materielle Bedingungen miteinander in einem Zusammenhang stehen.

Nicht zuletzt aufgrund dessen, dass sich im dialektischen Dreieck materieller Bedingungen, Ideen und Institutionen unterschiedlich gelagerte Konstellationen ergeben, verhalten sich *Ideational Streams* und AkteurInnen nicht idealtypisch zueinander, sondern von den gleichen AkteurInnen werden je nach Frage Argumente ins Feld geführt, die durch unterschiedliche *Ideational Streams* informiert sind, und es kommen thematische Allianzen zwischen AkteurInnen zustande, die in anderen Fragen unterschiedlicher Meinung sind. So analysiert etwa die kanadische Hochschulforscherin Barbara G. Haskell, dass der Bologna-Prozess nur deshalb eine so starke Dynamik entfalten konnte, weil die „unternehmerische Allianz aus der Europäischen Kommission und der *European University Association*“ (Haskell, 2008, S. 12) sich auf die Bedeutung einer Modernisierung von Hochschulbildung in Europa einigte und den Prozess damit vorantrieb. Diese beiden Akteure nehmen aber in vielen Unterthemen nicht die gleiche Perspektive ein; ist doch die Europäische Kommission durch eine Disposition geprägt, Forschung und Lehre so steuern zu können, dass diese am besten zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung Europas beitragen, während die Mitglieder der *European University Association* sich gegen solche Eingriffe in ihre Unabhängigkeit tendenziell wehren.

3.2.2 Eine koordinative Sphäre

Die drei vorgestellten Leitideen von Hochschulbildung treffen im diskursiven Feld des Bologna-Prozesses und des Europäischen Hochschulraumes mittels verschiedener AkteurInnen und in den verschiedenen Themenfeldern des Prozesses aufeinander, werden miteinander ins Gespräch gebracht und verhandelt.

Wie oben ausgeführt, finden sich in diesem Prozess zwei Diskurstypen: koordinative und kommunikative (wobei auch hier in der politischen Realität Mischformen überwiegen). Wenn die am Prozess beteiligten AkteurInnen sich gegenseitig zu überzeugen versuchen und eine offene politische Debatte über die richtige Ansicht führen, haben wir es mit einem eher kommunikativen Diskurs zu tun. Wenn sie indes ihre Ideen als Positionen miteinander verhandeln, zum Beispiel in einem föderalen politischen System, liegt ein eher koordinativer Diskurs vor (Miklavič, 2015; Schmidt, 2008).

Der Bologna-Prozess, so Miklavič, ist „im Grunde genommen ein Koordinationsprozess zwischen Regierungen bezüglich ihres gemeinsamen Nenners für Reformen im Hochschulbereich. Die Inklusion von Interessengruppen, internationalen Organisationen, supranationalen Autoritäten und Sozialpartnern trägt zusätzlich zur koordinativen Natur des Bologna-Prozesses bei“ (Miklavič, 2015, S. 38, eigene Übers.). Bologna ist der Prozess, durch den der Um- und Neubau des Europäischen Hochschulraums und seiner verschiedenen Bauplätze koordiniert wird. Die unterschiedlichen AkteurInnen einigen sich darauf, wie die Hochschulreform in welchem Themenbereich konkret gestaltet werden soll, sei dies vor Ort in den Hochschulen, auf nationaler oder auf europäischer Ebene. Dabei sind die Institutionen und Foren des Bologna-Prozesses allerdings nicht immer der primäre Ort des koordinativen Diskurses; vielmehr spielen auch Ergebnisse koordinativer Diskurse aus der europäischen Union eine Rolle sowie Ergebnisse koordinativer und kommunikativer Diskurse in Mitgliedsstaaten und in beteiligten Interessenorganisationen. Sowohl die Europäische Union als auch der Bologna-Prozess zeichnen sich durch eine quasipluralistische Struktur und durch einen nur schwachen direkten Kontakt mit der WählerInnenschaft aus und sind daher vor allem durch koordinative Diskurse geprägt, die im Nachhinein kommunikativ vermittelt werden (Miklavič, 2015, S. 39).

Es gibt aber auch – obschon wenige – Fälle, in denen Bologna als kommunikative Arena fungiert: Wo eine Auseinandersetzung über die Reformen in der breiteren Öffentlichkeit geführt wird, gleicht der Prozess stärker einem kommunikativen Diskurs. Dies war etwa rund um die MinisterInnenkonferenz in Wien und Budapest, die speziell als Geburtstagsfeier zum zehnjährigen Bestehen des Prozesses organisiert wurde, der Fall, zumal mit Hinblick auf diese Konferenz in mehreren Ländern Debatten über Sinn und Zweck von Bologna abgehalten, Demonstrationen durchgeführt und Universitäten besetzt wurden. Ein anderer Fall kommunikativer Diskursivität sind die Momente, in denen Bologna in nationalen Parlamenten oder im Europäischen Parlament beraten wird (vgl. dazu Kapitel 5 und Abschnitt 7.3.1.1 unten).

3.2.3 Der soziostrukturelle und ökonomische Kontext

Nachdem wir nun wissen, welche drei Leitideen von Hochschulbildung im Bologna-Prozess präsent sind und dass Letzterer vor allem eine Sphäre der Koordination bildet, stellt sich die Frage, warum gewisse Leitideen in der koordinativen Interaktion wichtiger werden als andere. Diese Frage können wir gestützt auf Miklavič (2015, S. 226 ff.) beantworten, indem wir Ideen und Institutionen mit den unter ihnen liegenden soziostrukturellen und ökonomischen Faktoren in Verbindung bringen.

Wie wir oben gesehen haben, bedeutet Hegemonie nicht die gewaltsame Aufrechterhaltung einer bestimmten Ordnung, sondern deren kontinuierliche Stabilisierung mittels Konsens, wofür Diskurse und Institutionen zentral sind. Der Bologna-Prozess ist innerhalb einer Konjunktur situiert, in der Problemlösungsdiskurse im Hinblick auf das Problem der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit Europas eine hegemoniale Präsenz haben. Außerdem internationalisierte sich die ökonomische Produktion schneller als die politischen und sozialen Institutionen, was zu einer Normalisierung von Marktlösungen im Hochschulsektor beitrug. Zur Aufrechterhaltung dieser Ordnung spielen kognitive Ideen wie jene, die im *Ideational Stream* 1 zum Ausdruck kommen, Normen wie jene im Kern des *Ideational Streams* 3 sowie koordinative Institutionen eine wichtige Rolle.

3.2.3.1 Ideen und materielle Bedingungen

Die drei Bildungskonzepte stehen mit den soziostrukturellen und ökonomischen Hintergrundfaktoren in einem Verhältnis. So bedeutet etwa der Kontext der Globalisierung und eine zunehmend stärker wissensbasierte Ökonomie, dass Bildung, Forschung und Innovation für die europäischen Staaten zur Hochhaltung ihrer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit immer wichtiger werden, was der instrumentalistischen Perspektive auf Hochschulbildung Kraft verleiht. Gleichzeitig aber wird in eben jenem Kontext auch das Verständnis von Hochschulbildung als eines Marktes durch das ökonomische Interesse, die europäischen Hochschulen auf dem globalen Bildungsmarkt ungehindert mitstreiten zu lassen, bestärkt, nämlich in der Hoffnung, dass die Hochschulen sich zu erfolgreichen unternehmerischen Institutionen in der transnationalen Wissensproduktion entwickeln und zum volkswirtschaftlichen Wachstum beitragen. Das Konzept von Hochschulbildung als Wert an sich hingegen steht nicht mit einer ähnlich starken materiellen Grundlage in Korrespondenz. Die Idee, dass Hochschulbildung ein Zweck an sich ist und bestenfalls emanzipatorisch sein soll, ist dem In-

teresse an einer Instrumentalisierung von Hochschulbildung für bestimmte Zwecke sowie dem Interesse an Bildung als Markt entgegengesetzt und damit in den koordinativen Aushandlungen auf europäischer und nationaler Ebene eher schlechter gestellt. Wie wir unten (Kapitel 7) sehen werden, können gerade jene Hochschulbeschäftigten und Studierenden, die in ihren diskursiven Äußerungen oft durch dieses Konzept informiert sind, aber auf eine andere, neben der soziostrukturellen (staatlichen) und ökonomischen (Wettbewerbsmacht) bestehende Machtressource zurückgreifen und diese insbesondere innerhalb von Hochschulen auch aktualisieren.

3.2.3.2 Zusammenhang zwischen Ideen, Institutionen und materiellen Bedingungen via Mechanismen

Wir haben oben gesehen (Abschnitt 3.1.1.2), dass Ideen mittels der Mechanismen der Normalisierung und Institutionalisierung verfestigt werden können:

Normalisierung Wird eine bestimmte Idee immer wieder – sei es affirmativ oder kritisch – wiederholt, kann sie unter passenden Umständen (etwa: ein soziostruktureller und ökonomischer Kontext korrespondiert mit der Idee und einer entsprechenden Diskurslage) zur etablierten Norm werden. Sie ist dann nicht mehr nur *eine* Idee unter vielen, sondern wird zur Norm, die zwar nicht für alle und überall gilt, auf die aber Bezug genommen werden muss, auch wenn man sich von ihr abgrenzen will. Wie oben erwähnt, wurde das Konzept von Hochschulbildung als Instrument für die ökonomische Prosperität Europas in den letzten Jahrzehnten in diesem Sinne zu einer Norm, die Wirkung auch gerade auch auf jene Gruppen entfaltet, die sich gegen sie stellen (wollen).

Institutionalisierung Wurde eine Idee, wie oben beschrieben, zur Norm, kann sie durch Institutionalisierung weiter verfestigt, stabilisiert und damit perpetuiert und so zur Institution werden. So blieb es zum Beispiel nicht dabei, dass das Konzept von Hochschulbildung als Instrument zur ökonomischen Prosperität Europas in Debatten bedeutend wurde, sondern es etablierten sich auch diesem Konzept entsprechende Institutionen, wie etwa verschiedene durch die Europäische Union erlassene Gesetzestexte und darauf basierende Großprojekte, etwa *Europe 2020* (Europäische Kommission, 2005) oder die Nachfolgestrategien zur Lissabon-Strategie (Europäische Kommission, 2010), wobei der Bezug zu den Hochschulen

darin von der EU deutlich gemacht wurde (Barroso, 2011). Sie zogen regelmäßige *Benchmarking*-Prozesse nach sich, in denen die Leistungen der europäischen Mitgliedsstaaten hinsichtlich dieser Strategie aneinander gemessen werden.

Welche Ideen innerhalb des Bologna-Prozesses wie stark zu Institutionen wurden, hat etwas zu tun mit der Entsprechung dieser Ideen zu korrespondierenden Institutionen und materiellen Bedingungen. Damit sei nicht gesagt, dass die jeweiligen materiellen Bedingungen determinieren, welche Ideen wie stark werden und welche Institutionen entstehen und welche nicht. Vielmehr hängen Ideen, Institutionen und materielle Bedingungen in mehrfachen dialektischen Relationen miteinander zusammen, muss doch Hegemonie kontinuierlich aufrechterhalten werden, was unter anderem via Normalisierung und Institutionalisierung geschieht. Die damit angedeutete Funktionsweise des dialektischen Dreiecks innerhalb des Bologna-Prozesses im Einzelnen auszuführen, würde den Rahmen dieser Expertise sprengen. Beispielhaft sei aber darauf hingewiesen, wie stark sich etwa die Institutionalisierungsgrade von Qualitätssicherung einerseits und sozialer Dimension andererseits unterscheiden: Während im Bereich der Qualitätssicherung eine ganze Infrastruktur entwickelt wurde, einschließlich einer neuen internationalen Organisation (EQAR) – die einzige derartige Organisation, die direkt aus dem Bologna-Prozess hervorging und jetzt gänzlich eigenständig ist – gibt es im Bereich der sozialen Dimension nur eine vage gemeinsame Strategie für die soziale Dimension von Hochschulbildung im Europäischen Hochschulraum sowie eine mehr schlecht als recht wirkende Selbstverpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Inklusivität ihrer Hochschulsysteme mittels nationaler Aktionspläne zu verbessern (vgl. auch Holford, 2014).

3.2.3.3 AkteurInnen im Kontext

Schließlich sind die einzelnen AkteurInnen im Bologna-Prozess soziostrukturell und ökonomisch unterschiedlich situiert: *Wer* Argumente für eine Maßnahme vorbringt, die mit dem einen oder anderen der *Ideational Streams* korrespondiert, spielt für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme ausgestaltet und ob sie institutionalisiert wird, eine bedeutende Rolle. Am Beispiel der Finanzierung von Studierendenmobilität lässt sich dies illustrieren: Wir können annehmen, dass die Forderung nach ausreichender nationalstaatlicher Finanzierung von Mobilität in Form von Mobilitätsstipendien von osteuropäischen Staaten aus pragmatischen Gründen abgelehnt würde, weil

diese ihren Studierenden dann die Möglichkeit eines Austauschsemesters auch an Hochschulen in westeuropäischen Ländern finanzieren müssten, was sie teuer zu stehen käme. Dagegen ist das Argument, dass Mobilität eine Investition in die berufliche Zukunft und daher selbst zu finanzieren sei, nicht nur ein pragmatisches, sondern in erster Linie ein ideologisches. Man kann sich vorstellen, dass es von Ländern, in denen das marktorientierte Modell von Hochschulbildung präsent ist, vertreten würde, so etwa vom Vereinigten Königreich, und zwar nicht zuletzt, weil die britischen Hochschulen die mit Abstand größten „Nettoimporteure“ ausländischer Studierender sind (Gérard & Sanna, 2017, S. 52). Aus der Sicht von AkteurInnen wie etwa der Europäischen Kommission, die sich für das Konzept von Bildung als Instrument zur Förderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit stark machen, ist Studierendenmobilität ein so zentraler Aspekt zur Erreichung ihres Ziels, dass potentiell alle Maßnahmen unterstützt werden könnten, die Mobilität befördern. Der Vorschlag, ausreichende öffentlich finanzierte Mobilitätsstipendien einzurichten, würde schließlich nicht nur von Akteuren wie dem Dachverband der Europäischen Studierendenschaften oder den Gewerkschaften von Hochschulbeschäftigten – nicht zuletzt aufgrund handfester Vorteile für deren Mitglieder – vertreten, sondern im Hinblick auf Demokratisierung, Zusammenarbeit und Frieden auch vom Europarat. Es ist unschwer erkennbar, dass diese genannten möglichen AkteurInnen soziostrukturell und ökonomisch sehr unterschiedlich situiert sind. Ob sich nun Mobilitätskredite oder Mobilitätsstipendien durchsetzen würden, lässt sich natürlich nicht durch die unterschiedlichen ökonomischen Ressourcen etwa des Vereinigten Königreiches gegenüber jenen des Europäischen Studierendenverbandes erklären – vielmehr wird es eine Rolle spielen, welche weiteren AkteurInnen sich von diesen beiden Optionen überzeugen lassen, welche Koalitionen also entstehen. Denkbar wäre etwa eine Koalition von Studierenden, Hochschulbeschäftigten, Europarat und Europäischer Kommission zur Befürwortung von Mobilitätsstipendien und eine Einigung mit den osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten darauf, dass die Mobilitätsfinanzierung der Europäischen Kommission für Studierende aus diesen Ländern erhöht wird, womit eine Durchsetzung möglich erschiene.

Grundsätzlich gilt, dass entsprechend der spezifischen Konfiguration von Ideen, Institutionen, materiellen Bedingungen und Akteurskonstellationen je eine spezifische Ausgangslage für die Entscheidung über eine politische Maßnahme vorliegt. Entsprechend der Unterschiede zwischen solchen Ausgangslagen ergeben sich für die bildungspolitischen AkteurInnen unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten.

3.2.4 Transnationales dialektisches Dreieck: Situation der Unsicherheit

Abschließend gilt es, ein wichtiges Charakteristikum der Form von Bologna zu nennen: Das dialektische Dreieck, das wir im Bologna-Prozess erkennen können, ist nicht gerahmt durch einen methodologisch-nationalen Rahmen, sondern *transnational* strukturiert. In der Erfassung transnationaler Verhältnisse liegt, wie oben erwähnt, eine der Innovationen neo-gramscianischer Erklärungsansätze (Miklavič, 2015, S. 60). Mit einem transnationalen Blick lässt sich auch der historische Kontext, innerhalb dessen der Bologna-Prozess situiert ist, erfassen: Im letzten Drittel des letzten Jahrtausends geriet die vormalige hegemoniale Ordnung, nämlich die nach dem Zweiten Weltkrieg dominante Konjunktur von liberaler Demokratie, Wohlfahrtsstaat und keynesianischer Wirtschaftspolitik, unter Druck (Miklavič, 2015, S. 58): Nationalstaatlich verfasste liberale Demokratie und Wohlfahrt standen in einem zunehmenden Spannungsverhältnis zur Globalisierung ökonomischer Produktion, die sich, so Miklavič, „widerspiegelt in einer neuen internationalen Arbeitsteilung, stärker integrierten Nationalökonomien und der Veränderung der Unternehmen hin auf internationale Märkte, Dienstleistungen und Arbeit. Diese Veränderungen ökonomischer Aktivität sind begleitet durch komplexe gesellschaftliche Beziehungen, welche die gesellschaftlichen Gruppen verschiedener Länder miteinander verbinden. Infolgedessen formierten sich zunehmend transnationale AkteurInnen, Interessengruppen, und, nicht zuletzt, transnationale gesellschaftliche Eliten“ (Miklavič, 2015, S. 60, eigene Übers.). Dieser Wandlungsprozess in den Produktionsverhältnissen brach nationale Abgrenzungen sozialer Gruppen auf und führte zu einer transnationalen Ausprägung der historischen Struktur. Dieser Prozess der Transnationalisierung brachte starke Veränderungen materieller Verhältnisse, aber auch hinsichtlich der Normalisierung und Idealisierung von Ideen mit sich. So haben wir es im großen Kontext des Bologna-Prozesses mit einer „Situation der Unsicherheit [zu tun], die für Diskurse und Ideen Handlungsspielraum eröffnet, die als mächtige Hebel von Wandel erscheinen“ (Miklavič, 2015, S. 60, eigene Übers.). Diese Instabilität in der hegemonialen Ordnung bildet somit die Hintergrundfolie für den von uns betrachteten Bologna-Prozess. Gerade in diesem Kontext spielen Ideen als Träger kommunikativer Handlung eine besonders große Rolle – in einer Zeit mit mehr hegemonialer Stabilität hätten vermutlich weniger Wandlungsprozesse mittels diskursiv-ideationaler Strategien ausgelöst werden können als es im Bologna-Prozess der Fall war. Es zeichnet sich damit ab, dass es vor dem Hintergrund dieser hegemonialen Instabilität nach wie vor einiges an Handlungsspielraum innerhalb des Europäischen

Hochschulraum gibt, wozu wir im letzten Kapitel dieser Expertise (siehe Kapitel 7) kommen werden.

3.3 Das Ziel der Bologna-Kooperation: Im Auge der Betrachter

Auf Basis der nun vorgenommenen Bestimmung der Form Bolognas wird deutlich, warum der Prozess, wie in der Einleitung zu diesem Kapitel erwähnt, vieles zugleich zu sein scheint. Denn wie und mit welchem Ziel das Geschehen auf der Baustelle des Europäischen Hochschulraumes in der koordinativen Sphäre des Bologna-Prozesses genau koordiniert werden soll, darauf gibt es zwischen den verschiedenen den Bologna-Prozess in ähnlichem Maße prägenden AkteurInnen unterschiedliche Ansichten, nicht zuletzt, weil sie durch unterschiedliche Ideen von Hochschulbildung informiert sowie soziostrukturell und ökonomisch verschieden situiert sind. Wir können dies anhand der *Ideational Streams* idealtypisch verkürzt wie folgt darstellen:

- In der Logik des Bildungsverständnisses des *Ideational Streams 1* sollte der Bologna-Prozess in erster Linie den Beitrag der Hochschulbildung für die allgemeinen (volks-)wirtschaftlichen Ziele von Wachstum, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit Europas und der Mitgliedsstaaten befördern.
- In der Logik des Bildungsverständnisses des *Ideational Streams 2* sollte der Bologna-Prozess vor allem ein Austausch über Studienstrukturen im Sinne eines Diskurses über Hochschulbildung in Europa sein, um gegenseitig voneinander zu lernen und sich innerhalb der akademischen Gemeinschaft auszutauschen.
- In der Logik des Bildungsverständnisses des *Ideational Streams 3* sollte der Bologna-Prozess es hauptsächlich ermöglichen, dass sich die europäischen Staaten auf einen sinnvollen Rahmen für den europäischen Hochschulbinnenmarkt und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Hochschulen innerhalb des globalen Bildungsmarktes einigen sowie aktiv die Bedingungen für Konkurrenz schaffen.

Parallel zur Präsenz aller drei Bildungsverständnisse erfüllt auch der Bologna-Prozess in gewissem Sinne alle drei dieser Bestimmungen gleichzeitig, weshalb mittlerweile unterschiedlichste AkteurInnen eine Mitgestaltung des Prozesses zu einem gewissen Grad befürworten und als Teil ihrer

Praxis legitimieren können. Dabei spielen die jeweiligen soziostrukturellen und ökonomischen Kontexte, in denen sie situiert sind, eine wichtige Rolle in der Entscheidung der Frage, welches Ziel Bologna hauptsächlich verfolgen soll. Dennoch wird die Koordination des Europäischen Hochschulraumes durch den Bologna-Prozess nicht etwa aufgrund materieller Faktoren entschieden, sondern befindet sich in permanenter Kontestation, was insbesondere dann an die Oberfläche gelangt, wenn es um gewisse, besonders umstrittene Bologna-Themen geht (etwa Doktorat/*third cycle*, soziale Dimension, aber auch Hochschulfinanzierung und -steuerung), aber insbesondere auch in der Frage, welche Form, Struktur und Organisation die Institutionen des Prozesses in Zukunft annehmen sollen – etwa, wie stark diese professionalisiert werden sollen. Letzteres wurde, wie wir unten (Kapitel 5) sehen werden, in den letzten Jahren des Prozesses sehr aktiv, aber inkonklusiv diskutiert, womit für den Bologna-Prozess aktuell recht unterschiedliche, verschieden wahrscheinliche Zukunftswege offenstehen (Abschnitt 6.1).

Der Bologna-Prozess hat seit Anbeginn Gegner und kritische Stimmen hervorgebracht, und seine Analyse wäre ohne deren Darstellung nicht komplett – auch, weil viele der durch sie formulierten Inhalte auf dem einen oder anderen Weg in die Entwicklung des Bologna-Prozesses eingeflossen sind. In den Anfängen brachten vor allem einzelne Stakeholder-Organisationen Kritik an, mit der Zeit machte sich auch bei Hochschulen und einzelnen Ländern Bedauern über falsche oder zu wenig erfolgreiche Implementierung breit, und auch eine wissenschaftliche Erschließung des Prozesses gewann an Fahrt. Nach einer Übersicht über verschiedene endogene kritische Positionierungen von bildungspolitischen AkteurInnen werden drei exemplarische Stränge exogener wissenschaftlicher Kritik vorgestellt.

4.1 Positionen und Berichte der InteressenvertreterInnen (Stakeholder)

Die Organisationen der akademischen Gemeinschaft begleiten den Bologna-Prozess in unterschiedlichen Hinsichten kritisch. Nachfolgend einige Kernpositionen solcher Kritik.

4.1.1 Ablehnung des Prozesses

Eine völlige Ablehnung des Prozesses wurde zu Beginn nur von wenigen bildungspolitischen AkteurInnen formuliert. Die meisten Organisationen von Gewicht begrüßten die Idee einer stärkeren europäischen Kooperation und verzichteten auf eine grundsätzliche Opposition. Eine der wenigen Ausnahmen bildeten die Schweizer Studierenden, deren Dachverband (VSS-UNES-USU) im August 2000 die Schweizer Behörden aufforderte, die Bologna-Abmachungen nicht einzuhalten. Zwar wünschte sich auch der Dachverband der Schweizer Studierendenschaften verbesserten gesamt-europäischen Austausch und mehr Kooperation, war jedoch der Meinung, dass Bologna dies nur ungenügend erreichen würde und zudem zu viele Nachteile habe (vgl. Verband der Schweizer Studierendenschaften, 2002). Insbesondere befürchteten die Schweizer Studierenden eine Reihe von ne-

gativen Effekten jener Maßnahmen und Ziele, die auf der MinisterInnenkonferenz in Bologna 1999 formuliert wurden:

- Gefährdung des dualen Bildungssystems in der Schweiz, in dem die Universitäten in direkte Konkurrenz mit den Fachhochschulen treten,
- einseitige Ausrichtung des Hochschulsystems auf die Interessen der Wirtschaft,
- Ökonomisierung der Hochschulstrukturen und damit Gefährdung der akademischen Freiheit und Autonomie,
- Verschulung der Studiengänge und damit einhergehend eine Gleichschaltung von Inhalten,
- negative Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Mann und Frau sowie auf den Zugang zu universitärer Bildung durch bildungsferne Schichten aufgrund der Auslegung auf Vollzeitstudium, verkürzte Studienzeiten und selektive Zulassung zum Master nach dem Bachelor,
- Vergrößerung der Unterschiede zwischen den einzelnen Universitäten sowohl in der Schweiz (Elite vs. regionale Universitäten) als auch zwischen reicheren und ärmeren Signatarstaaten, angeheizt zum Beispiel durch Rankingsysteme (vgl. dazu die wissenschaftliche Kritik an neoimperialistischen Tendenzen, Abschnitt 4.2.3),
- negative statt positive Auswirkung auf die Mobilität, da es in den kürzeren Studiengängen weniger Möglichkeiten für Mobilitätsfenster gibt,
- Überlastung der universitären Strukturen durch eine „Jahrhundertreform zum Nulltarif“, weil zwar vieles geändert werden soll, aber keine Mittel zur Erarbeitung und Umsetzung zur Verfügung gestellt werden, geschweige denn für Investitionen in die Entwicklung und den Ausbau von neuen Instrumenten.

Zwar nahm der Prozess gegen den Widerstand der Studierenden auch in der Schweiz seinen Lauf, jedoch fanden einige der Kritikpunkte substantiell Eingang in die schweizerische Umsetzung. So wurde in der Schweiz – im Gegensatz zu vielen anderen Mitgliedsstaaten – zum Beispiel der Master offiziell als Regelabschluss definiert, der (von Zugangsbeschränkungen) freie Übertritt von Bachelor zum Master im gleichen Fachbereich an allen schweizerischen Universitäten festgeschrieben und transparent festgelegt, welche Übertrittswege es von Fachhochschul-Bachelor-Studiengängen zu Universitäts-Master-Studiengängen geben soll.

Elemente dieser frühen Kritik sind in gleicher oder ähnlicher Form immer wieder von einigen Studierendenorganisationen, Gewerkschaften

und auch Parteien geäußert worden. In seiner fundamentalen Ablehnung ist der VSS aber – vielleicht mit Ausnahme der Protestbewegung „unibrennt“, die 2009/2010 als Protest gegen die Einführung von Bologna-Strukturen an der Universität Wien entstand – mehr oder weniger alleine geblieben.

4.1.2 Schlechte Implementierung

Um einiges stärker verbreitet waren und sind Kritikformen, die zwar den gesamteuropäischen Ansatz und die Einführung von Bachelor- und Master-Abschlüssen befürworten, jedoch mit einzelnen Elementen nicht einverstanden sind oder eine fehlerhafte Implementierung beklagen. Der europäische Dachverband der Studierenden (ESU) etwa kritisierte unter anderem:

- Eine fehlerhafte, uneinheitliche und dadurch dysfunktionale Umsetzung von ECTS,
- eine von ihm abgelehnte Tendenz zur Kommodifizierung des Bildungswesens,
- den Missbrauch des Prozesses durch Nationalstaaten und Institutionen zur Durchsetzung eigener, nicht direkt mit Bologna in Zusammenhang stehender Maßnahmen,
- eine technisch falsche Umsetzung von Qualitätssicherungsstrukturen in vielen Mitgliedsländern,
- das Ignorieren von negativen Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf die Chancengleichheit und einen
- zu geringen Einbezug von Studierenden in die partizipativen Strukturen der Institutionen und des Prozesses selbst. (vgl. European Students' Union, 2010)

Im deutschen Sprachraum forderte die Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) einen grundlegenden Kurswechsel im Bologna-Prozess und bekräftigte die vom Dachverband der Studierendenschaften in Deutschland (fzs) vorgebrachte Kritik an der fehlenden Durchlässigkeit der Bologna-Strukturen an der zu hohen Arbeits- und Prüfungsbelastung der Studierenden, an der mangelnden Beteiligung und Betreuung der Studierenden und an dem Missbrauch des Prozesses, um Einsparungen durchzuziehen. Entsprechend legte die GEW 2009 (mit einer Neuauflage 2015) unter dem Titel *Wir können auch anders!* ein kämpferisches wissenschaftspolitisches Programm vor, das zu Bologna unter anderem bilanziert:

Die Bilanz der Studienreform im Zuge des Bologna-Prozesses ist insgesamt negativ. Zehn Jahre nach der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung stellt die Bildungsgewerkschaft GEW fest: Von einem Europäischen Hochschulraum, der auf der Förderung der Internationalisierung von Forschung, Lehre und Studium der Erleichterung der grenzüberschreitenden Mobilität von Studierenden und Hochschulbeschäftigten sowie der Verbesserung von Qualität von Lehre und Studium beruht, sind wir weit entfernt. Die Mobilität zwischen den Hochschulen hat eher ab- und die Intransparenz des Hochschulsystems zugenommen. Lehrende und Studierende beklagen eine zunehmende, die wissenschaftliche Kreativität behindernde Verschulung und Entwissenschaftlichung des Studiums. Die Arbeitsbelastung sowohl der Studierenden als auch des Hochschulpersonals nimmt zu – Studierfreiheit und Studierbarkeit der neuen Studiengänge bleiben auf der Strecke. Leitbild der Studienstrukturreform in der „unternehmerischen Hochschule“ ist die bloße Anpassungsfähigkeit an wechselnde ökonomische Arbeitsmarktkonjunktoren im Sinne des von der europäischen Unternehmerlobby entwickelten Employability-Konzepts. Auf den Bologna-Prozess werden restriktive bildungsökonomische Zielsetzungen projiziert, die mit dem ursprünglichen Anliegen der Studienreform nichts zu tun haben: Einsparungen, Kapazitätsbegrenzungen und administrative Studienzeiterkürzungen. (Keller & Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 2015, S. 24)

Auf der Basis dieser Positionierung legte die GEW 2009 und 2010 zwei umfassende kritische Bilanzen zu zehn Jahren Bologna vor (Banscherus, 2009; Himpele, Keller & Staack, 2010). So wurde 2010 bilanziert, dass der Bachelor als Abschluss auf dem Arbeitsmarkt oft wertlos sei, dass eines der Hauptvorhaben, die Mobilitätsförderung, grandios gescheitert sei und dass der Druck auf die Studierenden gesundheitsgefährdende Ausmaße annehme und die Chancengleichheit beeinträchtige. 2012 machte die deutsche Hochschulrektorenkonferenz (HRK) dann mit „harscher Kritik an der Bologna-Reform“ (Preuß und Osel, 2012 in der Süddeutschen Zeitung) Schlagzeilen, als ihr Präsident – im Großen und Ganzen – die Kritik der GEW wiederholte.

4.1.3 Antreibende Kritik

Von der Europäischen Kommission, einer Haupttreiberin für viele instrumentalisierende und ökonomisierende Elemente des Prozesses, sowie

von einigen Nationalstaaten⁴¹ kommt eine dritte Form der Prozesskritik: Mechanismen und AkteurInnen werden dafür kritisiert, die Reformen zu wenig schnell, zu wenig effizient und zu wenig durchgreifend umzusetzen. Diese Art der antreibenden Kritik legitimiert und befördert die erwähnten *Soft-power*-Dynamiken, zum Beispiel die offene Koordinierungsmethode (OKM).

4.1.4 Schattenberichte

Einige Stakeholder-Organisationen begleiten den Prozess mit zum Teil regelmäßigen (meist auf die MinisterInnenkonferenzen hin geschriebenen) Schattenberichten, welche die offiziellen, von den Beamten der Mitgliedsstaaten ausgefüllten *Bologna Implementation Reports* mit der Sicht der akademischen Gemeinschaft kontrastieren.

So wurden etwa die sogenannten *Trend reports*⁴² der EUA, in denen Universitäten und Rektorenkonferenzen über den gesamten Europäischen Hochschulraum hinweg über deren Wahrnehmung hinsichtlich des Umsetzungsstandes der Bologna-Maßnahmen befragt wurden, zu einem heimlichen Gradmesser, was den Baufortschritt auf den konkreten Bauplätzen unserer Großbaustelle (den Hochschulen) angeht.

Die ESU, der Verband der europäischen Studierendenschaften, schreibt regelmäßig einen ähnlichen Bericht aus Sicht seiner Mitglieder, der Studierendenorganisationen im Europäischen Hochschulraum: *Bologna With Student Eyes*.⁴³ Während die *Trend reports* der EUA großen Wert darauf legen, formal (in Tat und Wahrheit nutzte auch die EUA diese Berichte zur Fundierung ihrer politischen Positionen) einen politisch korrekten wissenschaftlichen Implementationsbericht aus Sicht der Universitäten darzulegen, scheute sich die ESU nicht davor, mit der studentischen

41 Insbesondere die Beneluxländer.

42 <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/building-the-european-higher-education-area/trends-in-european-higher-education.aspx> (zuletzt geprüft: 02.08.2018).

43 2003: <http://www.esu-online.org/resources/6068/Bologna-With-Student-Eyes-2003/> (zuletzt geprüft: 02.08.2018); 2005: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/Bolognastudenteyes2005.pdf> (zuletzt geprüft: 02.08.2018) und das *Bologna Black Book*: <http://www.esu-online.org/news/article/6068/Black-Book-of-Bologna-2005/> (zuletzt geprüft: 02.08.2018); 2007: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/Bolognastudenteyes2007.pdf> (zuletzt geprüft: 02.08.2018); 2009: <http://www.esu-online.org/resources/6068/Bologna-With-Student-Eyes-2009/> (zuletzt geprüft: 02.08.2018); 2010: <http://www.esu-online.org/resources/6068/Bologna-at-the-Finish-Line/> (zuletzt geprüft: 02.08.2018) und die Film-Dokumentation *Faces of Bologna*: <https://www.youtube.com/watch?v=j1Z8cR8E94> (zuletzt geprüft: 03.02.2019); 2012: <http://www.esu-online.org/news/article/6068/Bologna-With-Student-Eyes-2012/> (zuletzt geprüft: 03.02.2019).

Wahrnehmung der Umsetzung von Bologna auch gezielt politische Aussagen zu fundieren.

Auch EI, die weltweite Dachorganisation der Bildungsgewerkschaften, legt zum Teil solche Schattenberichte aus Sicht der Hochschulbeschäftigten vor. So lieferte etwa der Bericht für die MinisterInnenkonferenz 2010 ein anschauliches Bild der kritischen Wahrnehmung von Bologna bei den Hochschulmitarbeitenden.⁴⁴

Auch auf der nationalen Ebene werden zum Teil solche Berichte über die Wahrnehmung von Bologna und seiner Maßnahmen verfasst, so etwa die kritische LESSI-Studie über die Sicht der Hochschulbeschäftigten in Deutschland – die wohl aus Angst vor einem noch stärkeren *Backlash* gegen Bologna nicht allzu öffentlichkeitswirksam publiziert wurde.⁴⁵

Diese Schattenberichte sind bedeutsam, nicht nur, um den Stand des Bauprozesses zu identifizieren, sondern auch als Basis von Forderungen für die Zukunft des Prozesses.

4.2 Kritische wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Prozess

Es ist kaum verwunderlich, dass ein Hochschulreformprozess die Aufmerksamkeit der Forschung auf sich zieht – einige davon ist kritisch ausgefallen, wozu auch die diskursanalytische und neo-gramscianische Studie von Miklavič, auf die wir uns stützen (siehe Kapitel 3), zu zählen ist. Da der Forschungsstand zu Bologna hier keineswegs umfassend wiedergegeben werden kann, sollen nachfolgend exemplarisch drei Stränge der kritischen wissenschaftlichen Auseinandersetzung vorgestellt werden, die das Verständnis für unseren Gegenstand weiter vertiefen.

4.2.1 Ausbreitung von *New Public Management*

Der Bamberger Soziologe Richard Münch charakterisiert die Umwälzungen, die europäische Hochschulreformen im Allgemeinen (nicht nur und auch nicht vor allem, aber auch durch Bologna) im Hochschulbereich hinterließen, in seiner Monographie zum akademischen Kapitalismus von 2011 als eine immer weitere Verbreitung von *New Public Management-Methoden* (NPM). Darin sieht er eine politische Kompensation des Legitima-

44 http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_BolognaReport2010_EnhancingQuality.pdf (zuletzt geprüft: 03.02.2019).

45 http://www.hrk-nexus.de/uploads/media/HRK_nexus_LESSI.pdf (zuletzt geprüft: 03.02.2019).

tionsverlustes nationaler Traditionen im Kontext der Globalisierung (Münch, 2011, S. 11). Dies habe, so Münch, eine Reihe einschneidender Folgen (vgl. Münch, 2011, S. 15 ff.):

- Nationale AkteurInnen (Parteien, Universitäten, Wissenschaftsorganisationen) verlieren Macht an die europäische Ebene und an internationale Organisationen wie die OECD. Münch bezeichnet dies als eine Zunahme der Macht technischer AkteurInnen bei gleichzeitigem Machtverlust inhaltlicher AkteurInnen – dies entspricht der im vorhergehenden Kapitel auf der Basis von Miklavič geleisteten Analyse, wonach sowohl im Bologna-Prozess als auch in der EU koordinative Diskurse vorherrschen, auf die jeweils ausgedünnte kommunikative Diskurse zur Legitimation des Koordinationsergebnisses folgen (siehe Abschnitt 3.2.2).
- Wissenschaft wird zum Bündnispartner des Innovationswettbewerbs gemacht und damit instrumentalisiert.
- Die Universitäten werden in strategisch handelnde Unternehmen transformiert, deren Ziel es (auch) ist, finanziellen Profit zu erwirtschaften, was der Orientierung an gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen zuwiderläuft.
- Zur Steuerung der Universitäten werden aufgrund der Dogmatik des NPM-Paradigmas Quasimärkte geschaffen, die ineffizient sind. Der Staat als Monopolabnehmer kreiert künstliche Wettbewerbe, um die Institutionen untereinander konkurrieren zu lassen. Diese Quasimärkte können jedoch nicht richtig funktionieren und führen dazu, dass Ressourcen – insbesondere in der Forschung – nicht gemäß dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen investiert werden. Bei bereits erfolgreichen Projekten wird überinvestiert, erfolgversprechende Projekte werden unterfinanziert (ein Beispiel hierfür ist die Exzellenzinitiative in der Bundesrepublik Deutschland).
- Die Quasimärkte benötigen ein System externer Qualitätssicherung. Dies verstärkt die externe Einflussnahme auf die Universitäten, da diese mehr bemüht sind, den externen Kriterien zu genügen, als eigens entwickelten Zielsetzungen zu folgen.
- Die Erfolge in den Wettbewerben genügen sich selbst. Es findet eine Entkoppelung von den Interessen der Gesellschaft statt.
- Der Wissenschaftsbetrieb wird ein stratifiziertes Feld (durch Wettbewerb/Quasimarkt, NPM und legitimationsfixierte Wissenschaftspolitik). Dies führt zu einer Engführung der Evolution des Wissenschaftsbetriebs.

- Mittelfristig führt die Wettbewerbsmethode zum Gegenteil des Erwünschten: Da sich einige wenige Spitzeninstitutionen herauskristallisieren, denen es immer leichter fällt, Wettbewerbe zu ihren Gunsten zu entscheiden, wird beim Gros der Institutionen nicht Innovation gefördert, sondern diese werden im Gegenteil durch Ausschluss entmutigt.

Ordnen wir diese Kritik vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Diskursstränge im Bologna-Feld (siehe den Abschnitt 3.2.1) ein, können wir feststellen, dass Münch vor allem durch Ideen des Selbstbestimmungs-*Streams* (2) (Abschnitt 3.2.1.2) informiert ist. Wir erinnern uns: Dieser *Ideational Stream* beinhaltet verschiedene aufeinander verweisende, aber auch miteinander in Spannungsfeldern stehende Aspekte, so neben dem demokratiefördernden Aspekt und dem Aspekt der Hochschulbildung als Zweck an sich auch eine gegen außen exklusive Schließungsdynamik. Wir sehen dieses Spannungsfeld in der Münch'schen Kritik exemplarisch: Während die obigen Kritikpunkte vor allem durch die beiden erstgenannten Aspekte informiert waren, sehen wir in Münchs spezifischer Kritik an den Auswirkungen des 2-Zyklus-Systems die exklusive, ja elitäre Tendenz, die sich in der Orientierung am Humboldt'schen Bildungsideal ebenfalls zeigt:

- Die Berufsmonopole, bei denen der Marktzugang für neue ArbeitnehmerInnen durch die Berufsverbände kontrolliert wurde, werden durch die Akkreditierungsagenturen geschleift.
- Die Priorisierung von „Studierbarkeit“ von Studiengängen verwässert diese zu Massenlehrgängen.
- Der Bachelorabschluss wird entwertet; er ist auf dem Arbeitsmarkt kaum nützlich.
- Bildung als öffentliches Gut wird durch diese Entwicklung in ein Statusgut umgewandelt.

Eine ähnliche Kritik wie Münch leistete 2011 aus einer tschechischen Perspektive der damalige Psychologieprofessor Stanislav Štech, der ab 2014 stellvertretender und 2017 Minister für Bildung, Jugend und Sport der Tschechischen Republik war, mit einem Artikel, der den Titel *The Bologna Process as a New Public Management Tool in Higher Education* trug (Štech, 2011).

4.2.2 Die Gouvernamentalität Bolognas

Eine Reihe von Autorinnen und Autoren untersucht Bologna anhand von Michel Foucaults Konzept der Gouvernamentalität. Es geht diesen ForscherInnen darum, die „politische Rationalität und machtpolitische Entwicklung“ des Prozesses zu untersuchen. Die Heidelberger Soziologin Kathia Serrano-Velarde stellt in ihrem – exzellenten, wenn auch in seiner Breite eingeschränkten – Überblicksartikel zu zehn Jahren Hochschulforschung zum Bologna-Prozess – zu diesen Studien fest:

Es geht nicht mehr länger darum festzustellen, dass auf europäischer Ebene ein Reformprozess in Gang gesetzt wurde, der mit nationalen Bildungstraditionen und -referenzen bricht. Vielmehr gilt es jetzt, sich einen analytischen Zugang zum komplexen Mehrebenengefüge eines Politikprozesses zu verschaffen, der nationale Regierungsträger, europäische Stakeholder-Organisationen und supranationale Akteure in einem interaktiven und dynamischen Handlungsrahmen zusammenführt und zu neuen Formen der Politikformulierung anregt. (Serrano-Velarde, 2009, S. 198)

Serrano-Velarde (welche selbst nicht diesem, auf dem Gouvernamentalitäts-Konzept basierenden, Strang kritischer Hochschulforschung zuzurechnen ist) merkt richtigerweise an, dass die „theoretische[n] Zuschnitt[e]“ dieser am Gouvernamentalitäts-Konzept orientierten Studien sehr unterschiedlich sind. Sie kommen denn auch, so können wir hinzufügen, zu unterschiedlichen Resultaten. Aus einer europäisierung- und integrationstheoretischen Perspektive wird „vor allem die Komplexität des Politikprozesses, seine unterschiedlichen Politik- und Referenzebenen mit Blick auf das Koordinationspotential Bolognas“ reflektiert, mithin die Frage, „wie ein europäisches ‚soft law‘ handfeste Politikergebnisse hervorbringt“ (Serrano-Velarde, 2009, S. 198), so etwa die französische Politikwissenschaftlerin Pauline Ravinet (Ravinet, 2008), und auch die oben zitierten portugiesischen BildungsforscherInnen Amélia Veiga und Alberto Amaral können hier zugeordnet werden (Veiga & Amaral, 2006).

Andere AutorInnen hingegen gehen im engeren Sinne diskurstheoretisch vor, so etwa der schwedische Bildungsforscher Andreas Fejes, der in mehreren Beiträgen nicht nur analysierte, wie der Bologna-Prozess mittels Standardisierung auf neue Art und Weise die Hochschulpolitik in Europa steuert, sondern auch, wie durch ihn europäische BürgerInnen konstruiert werden (sollen) und durch welche Mechanismen neoliberaler Rationalität

in diesen Konstruktionsprozess sowohl diese BürgerInnen als auch die Hochschulen eingebunden sind (Fejes & Nicoll, 2014; Fejes, 2008a; Fejes, 2008b; Fejes, 2006). Andere interessante Studien aus einer ähnlichen Perspektive nahm etwa die griechisch-englische Bildungsforscherin Magdalini Kolokitha vor, die Bologna als einen Fall von Gouvernamentalität in einem Kontext von „governance without government“ beschrieb (Kolokitha, 2014; Kolokitha, 2006).

4.2.3 Zentrum versus Peripherie

Ein dritter Strang kritischer wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Prozess thematisiert einen Aspekt, auf den wir bislang nur vage zu sprechen gekommen sind: die geopolitische Konstellation. Eine wichtige Stimme für diese regionale Dimension von Bologna ist der slowenische Philosoph Pavel Zgaga. Zgaga ist eine herausragend interessante Figur, blickt er doch nicht nur auf viele Jahrzehnte Hochschulforschung zurück, sondern hatte in der Zeit des politischen Umbruchs von 1992 bis 1999 auch die Rolle des slowenischen Staatssekretärs für Hochschulbildung und danach ein Jahr lang die des Ministers für Bildung und Sport inne. Anschließend gründete er das erste Hochschul-Forschungszentrum im südosteuropäischen Raum an der Universität Ljubljana. Zgaga verfolgte die Entwicklung der Hochschulpolitiken in den südosteuropäischen Ländern mittels einer Reihe von empirischen Studien. Drei Schlussfolgerungen daraus sind für unseren Kontext besonders interessant: Erstens zeigt der Blick auf diese Region illustrativ, wie wichtig es ist, bei aller Beschäftigung mit der europäischen Koordination des Prozesses die lokalen, nationalen und regionalen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten nicht aus den Augen zu verlieren. Allzu schnell geht vergessen, welche wichtige Rolle Bildung und Hochschulbildung im Staatsbildungsprozess der westeuropäischen Mitgliedsstaaten – lange vor dem Beginn des Bologna-Prozesses im 19. Jahrhundert – gespielt haben und wie jung einige der Staaten im Südosten Europas noch sind. Es dürfte in dieser Konstellation eigentlich nicht erstaunen, dass die im Bologna-Prozess hegemoniale Vorherrschaft jenes Konzepts von Hochschulbildung, das die Hochschulen in der Pflicht sieht, die volkswirtschaftliche Prosperität – und nicht etwa die politische Kohäsion – zu befördern (und dies nicht selten mittels marktorientierter Steuerungsmodelle) für die südosteuropäischen Staaten besonders problematisch war. Zgaga schreibt dazu:

In a period when these universities should be recognised as one of the main pillars of building the new nation-state, new citizenship as well as ‚integration in Europe‘ and cross-border cooperation, their role has been turned into the neoliberal ‚source of fiscal savings.‘ (Zgaga, 2013, S. 368)

Die Dominanz einer Verschränkung des ergebnisorientierten Konzepts von Hochschulbildung (*Ideational Stream 1*) mit marktorientierten Steuerungsmethoden (*Ideational Stream 3*) im Bologna-Prozess droht, so Zgaga, nicht nur die Forschungs- und Lehrfreiheit einzuschränken (und damit die Mitglieder der akademischen Gemeinschaft für volkswirtschaftliche Ziele zu instrumentalisieren), sondern diese Konstellation kann in politisch weniger stabilen Kontexten für den Zusammenhalt ganzer Gesellschaften – und nicht nur deren akademischen Teil – bedrohlich werden. Denn mit der Tendenz hin zur Privatisierung von Hochschulbildung wurden die ehemals starken öffentlichen Universitäten ausgehöhlt, während die privaten Hochschulen keinen Ersatz bieten konnten, ja im Gegenteil oft substantielle Fragezeichen hinsichtlich der Qualität ihrer Forschung und Lehre bestehen. Noch einmal Zgaga:

The Zeitgeist produced beliefs that ‚old‘ universities are ineffective and insufficient and that ‚only competition can assure quality‘. Hence, competition which may come only from ‚new‘, private institutions is needed. It is often not easy to defend ‚old‘ universities against criticisms; however, until now there has been no proof that private institutions offer any alternative. (Zgaga, 2014, S. 1400)

Zwar sei die These, dass die Staaten in Südosteuropa (wie andere kleinere Staaten an Europas Peripherie) nur „Policy-Kolonien“ seien, so Zgaga, viel zu simplizistisch. Dennoch ergebe sich aus der Kombination einer gewissen Ignoranz gegenüber regionaler Divergenz und der Vorherrschaft des neoliberalen „Zeitgeist[es]“ innerhalb des Europäischen Hochschulraumes gerade für südosteuropäische Hochschullandschaften eine speziell problematische Lage; wird doch nur selten darüber nachgedacht, welche spezifische Ausrichtung der europäischen Hochschulpolitik speziell in diesem Kontext sinnvoll wäre. Allzu oft wird davon ausgegangen, dass man von dem Europäischen Hochschulraum im Singular reden und davon ausgehen könne, Prozesse der Policy-Konvergenz würden es schon richten und zusammen mit dem Wettbewerb unter Europas Hochschulen dazu führen, dass sich überall das Beste durchsetzt.

Teil II

Bologna heute und morgen

Der Bologna-Prozess dauert nun bereits zwanzig Jahre, oder, in seiner eigenen Zeitmessung, elf MinisterInnenkonferenzen, drei Deklarationen und acht *follow-up* Communiqués, das jüngste beschlossen an der Paris-MinisterInnenkonferenz im Mai 2018. An der MinisterInnenkonferenz in Leuven und Louvain-la-Neuve 2009, eine Dekade nach der in Bologna 1999, wurde beschlossen, den Prozess eine weitere Dekade lang, bis 2020, fortzuführen. In Paris sprachen sich die MinisterInnen dafür aus, die Bologna Follow-up Group damit zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit Hochschulen, Hochschulbeschäftigten und Studierenden Vorschläge für die Prioritäten und die *Governance* des Europäischen Hochschulraumes in der neuen Dekade einzureichen (EHEA Ministerial Conference Paris, 2018). Es sieht also so aus, als würde an der MinisterInnenkonferenz in Rom 2020 eine dritte Bologna-Dekade eingeläutet. Das darf aber, wie wir gleich sehen werden, nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Prozess sich wohl auf dem Weg in seinen letzten Lebensabschnitt – eine wahrscheinlich lange Phase des aktiven Ruhestands – befindet. In diesem Kapitel wird eine Bestandsaufnahme des nun zwanzigjährigen Prozesses vorgenommen.

Einen symbolischen Wendepunkt in der Geschichte des Prozesses markierte 2010 die feierliche Einweihung des Europäischen Hochschulraumes auf der MinisterInnenkonferenz in Wien und Budapest, auf der die MinisterInnen deklarierten: Wir haben nun eine Dekade lang im Rahmen des Bologna-Prozesses zusammengearbeitet, von nun an besteht offiziell ein gemeinsamer, wenn auch noch nicht vollständig entwickelter Europäischer Hochschulraum. Der Bologna-Prozess markierte ab diesem Zeitpunkt den Prozess, mit dem an diesem Europäischen Hochschulraum weitergebaut wird. Nicht ganz zufällig wurde just dieser Wendepunkt innerhalb der koordinativen Bologna-Sphäre (siehe Abschnitt 3.2) durch eine breitere öffentliche Debatte über den Sinn und Zweck der mit Bologna einhergegangenen Hochschulreformen kontrastiert. Für den Anlass der symbolischen Einweihung des Europäischen Hochschulraums im März 2010 scheuten die Gastländer Österreich und Ungarn keine Mühe: Nach einem ersten Sitzungstag im goldenen Palast des ungarischen Parlaments wurde die Gesellschaft der MinisterInnenkonferenz in nostalgischen Zügen nach Wien gebracht, worauf ein offizieller Ball in der Wiener Hofburg folgen sollte. Am Wiener Westbahnhof jedoch hatten sich derweil tausende Studierende, Gewerkschaft-

terInnen und Interessierte einer breiteren kritischen Öffentlichkeit nicht nur aus Österreich, sondern aus verschiedenen europäischen Ländern zu einer Demonstration versammelt, bei der lautstark viele Kritikpunkte an dem, was man mit Bologna verband (vgl. Kapitel 4), vorgebracht wurden.⁴⁶ Die Teilnehmenden der MinisterInnenkonferenz wurden angesichts dessen kurzerhand vor dem Wiener Westbahnhof abgefangen und in Busse verfrachtet – der Demonstration begegnete das rote Wien mit einem starken Polizeiaufgebot. Das Ziel, die Bologna-Feierlichkeiten zu stören, erreichten die Demonstrierenden dennoch: Die Feier in der Hofburg begann mit beachtlicher Verspätung, und die Bologna-Kritik kam nicht nur bei den BildungsministerInnen, sondern auch in der breiteren Öffentlichkeit an. Die Wiener Demonstration war dabei der Kulminationspunkt Bologna-kritischer Aktionen und Bewegungen im Vorfeld der 2010er Geburtstagskonferenz in verschiedenen Ländern. So fand in der Bundesrepublik Deutschland zuvor der größte Bildungsstreik in der deutschen Geschichte statt (größer als '68), und in Frankreich, Österreich und in der Schweiz wurden über Tage hinweg Universitätsgebäude und -räume besetzt.

Der Kontrast des Hofburgballs der MinisterInnen und politischen ExpertInnen auf der einen und der Straßendemo und des besetzten Audimax auf der anderen Seite hatte nicht nur symbolische Bedeutung. Vielmehr stand er für das Aufeinanderprallen koordinativer und kommunikativer Logiken: 2009/10 bildete Bologna nicht vor allem, wie davor und danach, eine koordinative Sphäre, sondern wurde gleichzeitig auch in der kommunikativen Sphäre breit debattiert (vgl. Abschnitt 3.2.2). Von verschiedenen AkteurInnen innerhalb der koordinativen Sphäre wurde versucht, dieses Momentum zu nutzen, um Veränderungen des Prozesses herbeizuführen, was durchaus gewisse Resultate zeitigte: Unter dem Stichwort *Supportive environment* (vgl. Abschnitt 2.2.10) thematisierten die MinisterInnen zwar zaghaft, aber doch formal innerhalb einer ihrer Absichtserklärungen zum ersten Mal die Realität der Arbeitsbedingungen der Hochschulbeschäftigten. Auch wurde mittels Mechanismen offener Koordination ein Versuch unternommen, die soziale Dimension durch nationale und europäische Aktionspläne (vgl. Abschnitt 2.2.7) anzuschieben. Allerdings waren die Erfolge bescheiden: Bologna konnte nur sehr begrenzt dafür genutzt werden, die Arbeitsbedingungen der Hochschulbeschäftigte signifikant zu verbessern oder die Hochschulsysteme inklusiver zu machen, was mit der vorliegenden Ausprägung des dialektischen Dreiecks zusammenhängt: Bessere Arbeits-

bedingungen für Hochschulbeschäftigte und inklusivere Hochschulsysteme entsprechen Konzepten von Hochschulbildung, die nur begrenzt mit der aktuell hegemonialen Konstellation von Ideen, Institutionen und materiellen Bedingungen korrespondieren, ja, sie würden diese eher gefährden (vgl. Abschnitt 3.2 oben).

Ebenfalls relevant ist in diesem Zusammenhang die oben als *Shift* (vgl. Abschnitt 2.6) beschriebene Veränderung des Prozesses im Laufe der Zeit: Funktionierte der Prozess zu Beginn mittels einigermaßen klar definierter, durch MinisterInnen angestoßener und durchgesetzter Ziele, so ging er im Verlauf der Jahre mehr und mehr über zur offenen Koordination von durch unterschiedliche, zum Teil auch gegenhegemoniale AkteurInnen eingebrachter Reformideen.

Es ist somit nicht verwunderlich, dass den Bemühungen um die soziale Dimension und die Arbeitsbedingungen der Hochschulbeschäftigte nur mäßiger Erfolg beschieden war, sind dies doch Ziele, die einer nachhaltigen Politisierung des Prozesses bedürften – nicht zuletzt, weil für eine Veränderung der sozialen Durchlässigkeit von Hochschulen und der Arbeitsbedingungen im Hochschulsektor nicht alleine die BildungsministerInnen, sondern etwa auch die Finanz- und WirtschaftsministerInnen eingebunden werden müssten. Bei jenen AkteurInnen, die sich an der Konferenz in Budapest/Wien noch erhofft hatten, den Bologna-Prozess umdeuten zu können, trat folglich in den letzten Jahren eine gewisse Ernüchterung ein. Neben dieser Art von Ernüchterung steht die mehr oder weniger saturierte Einstellung anderer Beteiligter, der Bologna-Prozess habe eigentlich erreicht, was er erreichen sollte. Nach dieser Ansicht geht es jetzt eigentlich nur noch um Instandhaltungs- und Ausbesserungsarbeiten – schön, wenn sie gelingen, aber nicht unbedingt nötig.

Der Prozess steht somit an einem Punkt, der sich mit dem Bild der Phase vor dem Eintreten in den Ruhestand beschreiben lässt. In den geführten Interviews und Gesprächen sowie auch in einigen offiziellen Dokumenten und Berichten vor der Jerewan-Konferenz 2015 wurde immer wieder dieselbe Einschätzung wiederholt: Der Bologna-Prozess hat in den letzten Jahren deutlich an Fahrt und in gewissem Sinne auch an Orientierung verloren. An vielen Fronten hat sich die Entwicklung so verlangsamt, dass es dem Stillstand gleichkommt – das Bild der *Midlife-Crisis*⁴⁷ drängt sich auf.

47 Die „midlife crisis“ war lange vor der Begriffsprägung durch den Psychoanalytiker Elliot Jaques in einem Vortrag 1957 und später einem breit rezipierten Artikel (Jaques 1965) ein weitverbreiteter, bereits zum Klischee erstarrter Topos, sowohl in der Literatur wie in der Alltagssprache: (Fortsetzung Seite 142)

Die MinisterInnenkonferenz in Jerewan ähnelte den in solchen Krisen typischen Versuchen, „noch einmal jung zu sein“. Für viele überraschend, führten dort nicht zuletzt die MinisterInnen eine lebhaft Diskussionsrunde, was auf den MinisterInnenkonferenzen zuvor nicht der Fall gewesen war. Daraus erwuchs bei einigen AkteurInnen die Hoffnung, der Prozess erhalte wieder Schwung. Es sei dahingestellt, ob und für wen ein solch erneuter Schwung ein Anlass zur Freude gewesen wäre; klar ist: Nach Jerewan geriet der Prozess eher noch tiefer in die Krise.

Die jüngste MinisterInnenkonferenz im Mai 2018 in Paris erhielt zwar insofern mehr Aufmerksamkeit, als dass deutlich mehr BildungsministerInnen der Bologna-Mitgliedsstaaten an ihr teilnahmen, statt ihre VertreterInnen zu entsenden: Während bei der Jerewaner Konferenz 2015 nur 32 der 48 Mitgliedsstaaten teilnahmen und von den 32 Ländern nur 15 ihre Minister und Ministerinnen schickten (die restlichen stellvertretende MinisterInnen) und bei der Bukarester Konferenz 2012 nur 34 von 47 Ländern teilnahmen, davon 18 mit MinisterInnen, war die Konferenz in Paris gut besucht: 47 der 48 Mitgliedsstaaten nahmen teil, 32 davon mit MinisterInnen. Damit ist man wieder relativ nah am Niveau der Londoner Konferenz 2007, an der 41 von 46 Mitgliedsstaaten teilnahmen, davon 38 mit ministerialer Besetzung. Doch liegt die Vermutung nahe, die stärkere Präsenz sei einerseits nicht zuletzt mit dem Durchführungsort Paris zu erklären – sowohl aufgrund der zentralen Lage als auch, weil es der französische Präsident Emmanuel Macron war, der einige Monate zuvor einen re-inten-

noch 47 Die im öffentlichen Leben stehende, arrivierte Person, die sich nach der Mitte ihres Lebens ihrer Sterblichkeit bewusst wird und, wie Jürgen Daiber (mit Verweis auf Degenhardt 1993) in seiner umfangreichen Aufarbeitung der literarischen Phänomenologie der *midlife crisis* beschreibt, sich mit Folgendem konfrontiert sieht: „Der Karrierehochpunkt ist erreicht oder überschritten, Berufswünsche sind nicht in Erfüllung gegangen, Stagnation droht, oder aber der erreichte berufliche Status quo muss unter Aufbietung aller Kräfte gegenüber Jüngeren verteidigt werden“ (Daiber 2006: S.10). Ebenso Klischee ist die Reaktion: „Als möglicher Reflex auf diese Faktoren werden Verdrängungs- und vorgebliche Lösungsstrategien gewählt, deren Mechanismen den Stoff im unerschöpflichen Fundus der Kultur des Trivialen bilden: Die Hinwendung zum jüngeren Partner/zur jüngeren Partnerin, der/die das Gefühl eigener Jugend vermitteln soll; der Ausstieg aus der auf Macht und Ökonomie basierenden Karriere und die *Laudatio* auf ein alternatives Leben – wahlweise als toskanischer Weinbauer oder Töpferin in der Provence.“ (ebd. S. 10 f.). Die medizinische Fachwelt streitet zwar in jüngerer Zeit wieder mit Verve darüber, ob das Phänomen „*midlife crisis*“ tatsächlich so prevalent und unausweichlich ist, wie gerade die Psychoanalyse suggeriert, zur aktuellen Diskussion und zum Forschungsbedarf siehe einen jüngeren Übersichtsartikel von Margie E. Lachmann (Lachmann 2015); zumindest die Populärkultur ist sich aber einig, was unter dem Begriff zu verstehen ist: Ein „Symptomenkomplex“ (Daiber) der Unsicherheit, depressiven Verstimmung, aber auch der Neuorientierung, mit krampfhaften Versuchen des Jungseins aber auch den Übergang in ein „gesetzteres“, abgeklärteres Selbstverständnis einleitend (für eine nicht abschließende Darstellung des Phänomens in Musik, Literatur, Film und Fernsehen siehe den Eintrag „*HollywoodMidLifeCrisis*“ auf dem webbasierten Nachschlagwerk tvtropes.org).

sivierten europäischen Diskurs über Bildungspolitik ausgelöst hatte (vgl. unten Abschnitt 5.3). Andererseits wurde zur Konferenz 2018 anlässlich des zwanzigjährigen Jubiläums der Sorbonne-Deklaration von 1998, die den Bologna-Prozess angestoßen hatte, eingeladen, was ebenfalls einen Teil der ministeriellen Präsenz erklärt. Jedenfalls nahm sich die Pariser Konferenz über die *High level*-Präsenz hinaus unspektakulär aus: Nicht nur in der breiteren Öffentlichkeit fand weder im Vorfeld noch im Nachgang wenig hochschulpolitische Diskussion statt, auch auf der MinisterInnenkonferenz selbst gab es wenig Raum für Debatten. Das Kommuniké war zuvor innerhalb der Bologna Follow-up Group umfassend ausgehandelt worden, und die MinisterInnen nahmen daran keine Änderungen mehr vor. Die Stimmung schien, nach einem interviewten Teilnehmer der Konferenz, dadurch geprägt, den Ball ja flach zu halten, um das Schiff nicht ins Wanken zu bringen und so alle an Bord zu halten. Die namhafteste Pariser Entscheidung war die Einigung auf drei sogenannte Schlüsselverpflichtungen:

- Qualifikationsrahmen mit 3-Zyklen-System, wovon die ersten beiden Zyklen durch ECTS strukturiert sind
- Umsetzung der Lissaboner Anerkennungskonvention
- Qualitätssicherung mittels der *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG)

Diese sollen in der nächsten Zeit Gegenstand verstärkter Umsetzungsbestrebungen sein. Vieles andere wurde auf die nächste Konferenz in Italien verschoben, wo sich die MinisterInnen 2020 treffen werden. Es scheint sich auch bei den stärksten PromotorInnen allmählich das Gefühl breit-zumachen, dass der Prozess seinen Zenit überschritten, seine besten Tage hinter sich hat und sich in Zukunft zwar um die Instandhaltung kümmern muss, sonst aber eher tiefsinnigeren und schöneren Dingen zuwenden kann. Ein Anzeichen für Letzteres ist die Debatte um sogenannte *Fundamental values*, die rund um die Pariser Konferenz aktiv geführt wurde (siehe Abschnitt 5.2.2 unten).

Der Prozess kehrt – durchaus mit einem Hauch von Nostalgie – in diesen Jahren geographisch zweifach zurück an seine Ursprünge, wurde er doch 1998 an der Sorbonne in Paris durch Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland losgetreten und 1999 in Bologna durch einige Dutzend europäische MinisterInnen offiziell als europäischer Prozess eingeläutet. Die dreifache Rückkehr (2018 nach Paris, 2019 für eine neuerliche Geburtstagskonferenz nach Bologna und 2020 nach Rom) hat symbolisch eine gewisse Signifikanz: Falls sich der

Prozess nicht noch einmal neu erfindet, könnte die nächste Dekade seine letzte (bedeutende) sein. Nachfolgend skizzieren wir die Gründe für den Schwungverlust des Prozesses (Abschnitt 5.1), die Entwicklungen der letzten paar Jahre (Abschnitt 5.2), eine höchst bedeutende jüngere, Bologna-exogene Entwicklung (Abschnitt 5.3) sowie schließlich den aktuellen Stand der Dinge des Prozesses (Abschnitt 5.4).

5.1 Ursachen des Schwungverlustes

Hinter der merklichen Verlangsamung und Abkühlung des Prozesses liegt eine Pluralität von Ursachen. Endogene Dynamiken, die teilweise die organische Folge der Reifung eines so komplexen Gebildes sind, wie es das diskursive, koordinative und materiell strukturierte Feld des Bologna-Prozesses ist, verbinden sich mit exogenen Faktoren, welche ihrerseits die interne Koordinationsmechanik und -dynamik verändern.⁴⁸

5.1.1 *Backlash* gegen Bologna und die *Two-level-games*

Als Ursprung teilweise einschneidender Reformen auf nationaler und Hochschulebene hat Bologna, wie die meisten politischen Veränderungsprozesse, einen beachtlichen Grundwiderstand erzeugt. Einige Linien der Kritik sind tief in der politischen, akademischen und zivilgesellschaftlichen Sphäre verwurzelt und erzeugen eine grundlegende, oft breit abgestützte Skepsis gegen weitere „Modernisierung“ unter dem Label Bologna (vgl. Kapitel 4).

In einigen Ländern gestaltet sich dieser Widerstand gegen Veränderungen zusätzlich entlang eines spezifisch nationalen historischen Pfades: So wird etwa von den VertreterInnen einiger Länder argumentiert, die größere Andersartigkeit des ursprünglichen nationalen Hochschulsystems im Vergleich zu anderen europäischen Systemen mache tiefergehende Veränderungsprozesse schwierig bis unmöglich.

Dazu kommt, dass einige staatliche und institutionelle AkteurInnen den Prozess – die oben beschriebenen, für die Dynamik des Prozesses cha-

48 Eine Zusammenstellung solcher Gründe findet sich zum Beispiel im kritischen Analyseteil des im Vorfeld der Jerewan-Konferenz von ESU, EUA, CoE, EC und den Delegationen von Belgien (beide Teile), Niederlande, Luxemburg und Deutschland verfassten Dokuments mit dem Titel ‚The Bologna Process Revisited‘ vom März 2013 (Belgium (French Community), Belgium (Flanders), Germany, Luxembourg, the Netherlands, European Commission, European University Association, European Students Union and the Council of Europe, 2014).

rakteristischen *Two-level-games* (Abschnitt 2.5.1) überstrapazierend – als Sündenbock oder Ausrede verwendeten (und verwenden), um von ihnen eigens angestrebte Veränderungen, die mit dem Bologna-Prozess nichts zu tun haben oder nur entfernt damit in Zusammenhang stehen, zu legitimieren und Kritik daran zu deflektieren.⁴⁹

5.1.2 „Bologna on the paper“

Zum oben beschriebenen *Backlash*, den der Bologna-Prozess in gewissen Ländern erfuhr, kommt hinzu, dass der fehlende Enthusiasmus für einen dynamischen Veränderungsprozess in vielen Ländern mit einer bis auf deren Beitritt zum Europäischen Hochschulraum zurückgehenden Missinterpretation zu tun hat: Es macht in der Retrospektive den Anschein, als seien Beitrittsanträge zum Teil nicht mit einer ernsthaften Absicht erfolgt, danach am eigenen Hochschulsystem grundlegend etwas zu ändern. Dazu passt, dass in den allermeisten Mitgliedsländern keinerlei finanzielle und nur wenig personelle Ressourcen für Hochschulreformen eingeplant wurden.

Die Konstellation, dass sich auf der Baustelle des Europäischen Hochschulraums AkteurInnen, die aus unterschiedlichen Gründen an einem stetig an Verbindlichkeit gewinnenden Prozess interessiert waren, jedoch auf *Backlash* stießen, und solche, die nie an Verbindlichkeit interessiert waren, begegneten, stellt für den Prozess schon fast seit Beginn eine Herausforderung dar, die sich aus der Heterogenität seiner Trägerschaft grundlegend ergibt. Diese Medaille hat aber zwei Seiten: Zwar hatte die Heterogenität der Beteiligten durchaus eine verlangsamende Wirkung; doch genau diese hohe Inklusivität, die Fähigkeit, Positionen und AkteurInnen, welche die Hegemonie oppositionell herausforderten, immer wieder in den (allzu oft nur relativ dünnen) Konsens einzuweben, ist es auch, die den Prozess stabil macht.

5.1.3 Zunahme von *Soft-Power*-Dynamiken

Die oben beschriebene Veränderung des Prozesscharakters, von uns bezeichnet als *Shift* der Verlagerung weg von konkreten politischen Zielen hin zur Umsetzung mittels weniger direkter Kanäle der Entscheidungsfindung (*Soft Power*) (vgl. Abschnitt 2.6), hatte eine stark entschleunigende

49 Diese Analyse war schon eine der Hauptaussagen der Publikation, welche die ESU zur feierlich begonnenen Einweihung des Europäischen Hochschulraumes 2010 in Budapest und Wien vorlegte (European Students' Union, 2010).

Wirkung: Insofern sich die beteiligten AkteurInnen zunehmend darauf einigten, nationale Ziele und Maßnahmenpläne festzulegen, nahm die Arbeit auf der europäischen Ebene immer stärker den Charakter einer technokratischen Planung auf Metaebene an. Dies verringerte spürbar die Intensität der direkten Politiksteuerung.

5.1.4 Drei-Länder-Gruppen-These

Mit dem Fortschreiten des Prozesses, der Etablierung des Europäischen Hochschulraumes und der Ausdehnung auf Länder der europäischen Peripherie ist eine Konstellation von AkteurInnengruppen entstanden, in der sich nur noch wenige PromotorInnen von weitergehenden substantiellen und verbindlichen Veränderungsschritten finden.

Eine zwar stark vereinfachende, aber illustrative Perspektive auf die aktuelle Dynamik zwischen den am Prozess teilnehmenden Ländern geht davon aus, dass sich innerhalb des Prozesses drei verschiedene Gruppen herausgebildet haben, die sowohl mit dem geschichtlichen und wirtschaftlichen Kontext dieser Länder als auch mit ihrem spezifischen Stand der Bologna-Umsetzung zusammenhängen. Diese Gruppen können grob vereinfacht folgendermaßen beschrieben werden:

Die vermeintlich unterforderten Klassenbesten (westliche Kernländer)

In einer Kerngruppe von Ländern rund um Belgien, Niederlande, Luxemburg, Nordeuropa und Deutschland wurden viele der grundlegenden Bologna-Maßnahmen (auch hier fehlt weitgehend die Umsetzung von Themen wie Soziale Dimension) umgesetzt – zumindest formal, von einer substantiellen Veränderung auf der Ebene der Hochschulen, etwa hin zu einer tatsächlichen institutionellen Qualitätskultur, sind auch diese Hochschulsysteme zum Teil weit entfernt. Die VertreterInnen dieser Staaten artikulieren nun die Erwartung, Bologna solle zu einem Rahmen für (Erfahrungs-)Austausch und das Ernten der Früchte der bisherigen Arbeit durch die graduelle Weiterentwicklung schon bestehender Elemente werden. Damit dies erreicht werden kann, ist es für diese Länder entscheidend, dass alle Mitglieder des Europäischen Hochschulraumes in ihren Hochschulsystemen die Veränderungsprozesse so weit vorantreiben, dass der gesamte Europäische Hochschulraum intern konsistent wird, seine verschiedenen Bereiche also miteinander kompatibel werden. Mit diesem Ziel vor Augen prägen die VertreterInnen dieser Länder das Geschehen auf der europäischen Ebene

weiterhin relativ aktiv. Einer weiteren, oft als Fremdbestimmung wahrgenommenen Einflussnahme des Prozesses auf die Entwicklung ihrer eigenen Bildungssysteme hingegen stehen sie aus ihrer – nur teilweise berechtigten, teilweise einer gewissen wenn nicht neo-kolonialen, so doch zumindest hegemonialen Logik entspringenden – Selbstwahrnehmung als Klassenbeste skeptisch gegenüber. Ähnlich, wenn auch nicht ganz gleich, verhält es sich mit Ländern wie Spanien, der Schweiz und Österreich. Auch diese Hochschulsysteme wurden der Bologna-Architektur relativ früh, wenn auch zum Teil eher minimalistisch angepasst, und es gibt nun eine Erwartung, dass in den anderen Mitgliedsstaaten ähnliche Schritte erfolgen. Im Gegensatz zu den erstgenannten Ländern verhalten die VertreterInnen der Letzteren sich auf der europäischen Ebene aber weitgehend passiv und prägen den Prozess nicht mehr stark. Allen Ländern in dieser Gruppe ist gemein, dass sie seit dem Anfang (erste MinisterInnenkonferenz Bologna 1999) dabei sind oder den Prozess initiiert haben (1998 an der Sorbonne in Paris).

Die kritisch Interessierten (Zentral- und Osteuropa)

Die meisten jener Länder in Zentral- und (Süd-)Osteuropa, die der EU in den 2000er Jahren beigetreten sind, sind beim Bologna-Prozess seit 1999 dabei, so etwa die baltischen Länder, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Slowenien oder auch Rumänien und Malta, das der EU 2013 beigetretene Kroatien seit 2001. In diesen Ländern war die Hoffnung auf bedeutsame Fortschritte in der europäischen Integration durch die Teilnahme am Bologna-Prozess von besonderer Bedeutung. Diese Erwartungen wurden zum großen Teil auch erfüllt. Aktuell zeigen die VertreterInnen vieler dieser Länder ein Interesse am Inhalt und der Stoßrichtung der Reformen, sind aber kaum (mehr) bereit, neuen Änderungen zu folgen oder solche von sich aus voranzutreiben.

Die Newcomer (östlicheres und südlicheres Europa)

Die dritte Gruppe von Ländern kann dadurch charakterisiert werden, dass es hier, überspitzt formuliert, vor allem um das Dabeisein geht. Dabei teilt sie sich in zwei Untergruppen: Zum einen sind es Länder, die sich von der Mitgliedschaft im Europäischen Hochschulraum, ähnlich wie die in der zweiten Gruppe beschriebenen Länder, eine Annäherung an die Europäische Union erhoffen: Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Albanien, Mazedonien (alle 2003 dem Bologna-Prozess beigetreten, außer Montenegro, 2007), und auch die Türkei (seit 2001 im Bologna-Prozess). Trotz dieser Hoffnung

ist hier der Umsetzungsdruck kleiner als bei der oben genannten Gruppe, liegt doch die Aussicht auf einen Beitritt in mehr oder weniger weiter Ferne. Vor allem aber stehen diesen Ländern im Vergleich zur oben genannten Gruppe deutlich weniger EU-finanzierte Projektressourcen zur Verfügung, die zum Umbau im Hochschulsektor beantragt werden könnten. Zum anderen gehören in diese dritte Gruppe auch die jüngeren Mitglieder des Europäischen Hochschulraums wie die Ukraine, Moldau, Georgien, Armenien und Aserbaidschan (alle 2005 beigetreten) sowie seine jüngsten Mitglieder Kasachstan (2010) und Weißrussland (2015). In diesen Ländern an der europäischen Peripherie suchen wichtige Teile der gesellschaftlichen Eliten sowohl wirtschaftlich als auch gesellschaftlich Anschluss an Europa – ihre Teilnahme an Bologna ist fast ebenso stark Außenpolitik wie Bildungspolitik.

Zwei nennenswerte Spezialfälle in dieser dritten Gruppe sind Russland und Weißrussland. Russland trat dem Europäischen Hochschulraum 2003 zusammen mit den meisten südosteuropäischen Staaten bei. Im Unterschied zu jenen jedoch verhielt Russland sich im Bologna-Prozess seit jeher weniger integrationsaffin – unter anderem wohl deshalb, weil Russlands Hochschulsystem eine andere Größendimension hat, vor allem aber, weil das Land außenpolitisch, wirtschaftspolitisch und historisch eine andere Position hat. Weißrussland wurde 2015 als letztes Land aufgenommen. Aufgrund massiver Bedenken hinsichtlich der den Europäischen Hochschulraum in seinem Selbstverständnis grundlegend prägenden Werte wie etwa Freiheit von Lehre und Forschung und studentische Partizipation geschah dies nur unter der Bedingung, dass Weißrussland sich durch einen europäischen Bologna-Ausschuss eng darin begleiten lasse, entlang einer auf der europäischen Ebene entworfenen Roadmap sein eigenes Hochschulsystem zu reformieren. Entsprechend wurde in den europäischen Bologna-Strukturen nach der Jerewan-Konferenz 2015 eine spezielle Beratungsgruppe zu Weißrussland eingesetzt, womit im Europäischen Hochschulraum zum ersten Mal explizit von europäischer Ebene aus auf einen nationalen Umsetzungsprozess hingearbeitet wurde.

Dabei zeigten sich große Herausforderungen und Probleme, die zum Teil spezifisch mit der Situation in Weißrussland zusammenhängen, jedoch auch deutlich machten, dass die nationale Umsetzung wohl in einigen Ländern – nicht nur dieser dritten Gruppe – mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hat, was jedoch nicht selten unter der Decke blieb. Unter anderem aus dieser Erkenntnis entwickelte sich in den letzten Jahren eine durchaus fruchtbare, wenn auch tendenziell paternalistische Diskussion über die grundlegenden Werte des Europäischen Hochschulraumes (vgl. dazu Abschnitt 5.2.2 unten).

AkteurInnen aller drei Gruppen investieren – aus unterschiedlichen Gründen – wenig substantielle Ressourcen und Energie in die Weiterentwicklung des Prozesses; sei es, weil sie bereits mit der Implementierung des aktuellen Standes stark herausgefordert oder mit dem Stand der Dinge zufrieden sind, oder aber, weil sie sich von einer weiteren Entwicklung des Prozesses wenig positive Entwicklung in ihrem Sinne versprechen.

5.1.5 Antieuropäische Sentiments

Die auf die Bankenkrise von 2008 folgende Rezession und die damit zusammenhängenden sozialen und politischen Verwerfungen haben zu Spannungen innerhalb der Europäischen Union geführt, welche die latent stets vorhandene Widerstände gegen weitergehende politische und strukturelle Integration in Europa verstärkt haben. Der wachsende Dissens über die ökonomische und monetäre Politik der Europäischen Union verschärfte in jüngerer Zeit zusätzlich den Ton. Bologna wird in der Eigen- und Fremdwahrnehmung stark mit europäischer Integration identifiziert, und alles, was unter diesem Namen läuft, muss mit höherem Grundwiderstand rechnen.

5.1.6 Der Verlust des integrativen *Agenda Settings* des Sekretariats

Vor der MinisterInnenkonferenz in Jerewan wurde breite Kritik am Sekretariat des Bologna-Prozesses laut, das zwischen 2012 und 2015 von Armenien geführt wurde. Doch die Hoffnung einiger AkteurInnen, dies würde sich mit dem Wechsel zu Frankreich verbessern, erfüllten sich nicht, im Gegenteil: Nun herrscht die Ansicht vor, das armenische Sekretariat habe die grundlegenden administrativen Arbeiten besser erledigt als das französische und im Gegensatz zu ihm viel weniger versucht, durch eine unlautere Vermischung der Rollen von Mitgliedsstaat einerseits und Sekretariat andererseits politischen Einfluss auf den Prozess zu nehmen.

Während das Sekretariat in früheren Prozesszyklen als zugleich integrative wie auch *Agenda Setting* betreibende Institution eine treibende Rolle spielte, konnten das armenische und das französische Sekretariat dem ohnehin zunehmend an Stoßkraft verlierenden Prozess kein neues Leben einhauchen – aus unterschiedlichen Gründen. Und: Es sieht nicht so aus, als würde sich dies mit dem aktuellen italienischen Sekretariat ändern.

Im Vorfeld der MinisterInnenkonferenz in Jerewan stand die Frage im Raum, ob ein permanentes Sekretariat des Europäischen Hochschulraumes eingerichtet und damit der im Turnus wechselnde Modus abgelöst wer-

den sollte, wovon sich jene AkteurInnen, die auf ein erneutes Aufleben des Prozesses hofften, eine straffere Steuerung und größere Schlagkraft erhofften. Ein entsprechender Vorschlag wurde durch das französische Sekretariat ausgearbeitet, stieß jedoch auf starken Widerstand. Die Idee, dem Europäischen Hochschulraum mit einem permanenten Sekretariat eine Art Zentrum zu verleihen, wurde daraufhin bis auf Weiteres ad acta gelegt.

5.1.7 Neuer Wein in welchen Schläuchen?

Vor dem nun beschriebenen Hintergrund eines starken Schwungverlustes stellt sich die Frage, ob man nicht einfach konstatieren könnte, dass der Prozess Opfer seines eigenen Erfolges wurde und somit – versehen mit ein paar letzten Aufträgen – geordnet aufgelöst werden könnte. Explizit spricht davon jedoch so gut wie niemand, zumindest nicht auf europäischer Ebene. An einer europaweiten Zusammenarbeit im Rahmen des durch den Bologna-Prozess geprägten Europäischen Hochschulraumes scheinen die meisten AkteurInnen aus unterschiedlichen Gründen festhalten zu wollen – auch, wenn alles andere als klar ist, wie die Zukunft aussehen soll.

Die heutige Situation scheint durch folgendes Spannungsfeld geprägt: Einige relativ gewichtige und wortmächtige AkteurInnen wollen den Prozess nicht nur am Leben erhalten, sondern ihm auch neues Leben einhauchen, während die tendenziell schweigende Mehrheit der Meinung ist, die Ziele seien weitgehend erfüllt, respektive die Mitgliedschaft im Europäischen Hochschulraum bedeute nicht die Verpflichtung, tiefgreifende Veränderungen in den Hochschulsystemen vorzunehmen, sondern eher, einfach das Mindeste zu tun, um zusammen einen Mobilitätsraum bilden zu können. Diese Konstellation prägt den Status quo des Prozesses stark: Während die einen vorwärtsgehen wollen, sei es in Richtung Verbindlichkeit, Vertiefung bestehender Ziele oder Erarbeitung neuer, schweigt sich die Mehrheit mehr oder weniger aus. Die erste Gruppe von AkteurInnen besteht aus einigen Mitgliedsstaaten (Nordeuropa, Beneluxländer, Deutschland), die seit Beginn ein Interesse an einem relativ weitgehenden Integrationsprozess an den Tag gelegt haben sowie aus den VertreterInnen der gesamteuropäischen Stakeholder-Organisationen. Dass sich Letztere nicht nur relativ weitgehend einig darin sind, Bologna am Leben erhalten zu wollen, ist auf den ersten Blick erstaunlich, gab es doch von einigen dieser AkteurInnen zu Beginn und auch 2009/2010 heftige Kritik am Prozess, so etwa unter den Studierenden und den Hochschulbeschäftigten. Mit Blick auf die Legitimations- und Finanzierungsgrundlagen der europäischen

Stakeholder-Organisationen ist jedoch erklärbar, warum diese den Prozess am Leben erhalten wollen: Organisationen wie der Dachverband der europäischen Universitäten oder der Studierenden wurden erst durch den mit dem Bologna-Prozess einhergehenden europäischen Hochschulintegrationsprozess relevant: Die europäischen Steuerungsgremien des Bologna-Prozess stellen Räume dar, in denen die Stimmen etwa der Studierenden nur gehört werden können, wenn es eine europäische Dachorganisation gibt, die diese Vertretungsarbeit kontinuierlich leistet. Außerdem kam in die Sektoren Bildung und Forschung, die vormals, unter nationaler Hoheit, stark voneinander abgetrennt waren, erst mit dem Bologna-Prozess und mit Veränderungsprozessen, die von der Europäischen Union ausgingen, stärkere Bewegung auf europäischer Ebene. Damit ging eine große Anzahl von oft durch die Europäische Kommission oder den Europarat finanzierten Projekten mit dem Ziel eines stärkeren Austausches und Zusammenwachsens einher. Einige der europäischen Stakeholder-Organisationen beziehen mittlerweile einen nicht unerheblichen Anteil ihrer Budgets über solche Quellen. Außerdem werden sie durch ihre nationalen Mitglieder auch insbesondere deshalb getragen und aufrechterhalten, weil diese die Bildungspolitik mittels Einflussnahme auf europäische Prozesse mitzuprägen versuchen (siehe zu diesem Thema die Studie von Manja Klemenčič zur Europäisierung der Studierendenbewegung durch und mit Bologna: Klemenčič, 2011). Gemeinsam mit den oben genannten Ländern versuchen diese Stakeholder-Organisationen somit tendenziell darauf hinzuwirken, die anderen Mitglieder des Europäischen Hochschulraums wieder stärker in den Strudel des Prozesses zu ziehen.

Die Fragen, wie und zum Teil auch ob die politische Attraktivität von Bologna wieder erhöht werden kann, wie der Bologna-Prozess gesteuert, der Europäische Hochschulraum koordiniert und ob und wie der Bologna-Prozess nach 2020 weitergeführt werden sollte, waren in den letzten Jahren zwar immer wieder präsent, fanden aber keine konsensuelle Antwort. Vor dem Hintergrund der oben (siehe Kapitel 3) dargestellten Form von Bologna dürfte klar geworden sein, warum dem so ist und warum dies zu einer Situation geführt hat, die dem Stillstand nahekommmt: Aus den Perspektiven der drei unterschiedlichen Bildungskonzepte (*Ideational Streams*) ergeben sich verschiedene Schlussfolgerungen hinsichtlich der präferierten institutionellen Ausgestaltung der Bologna-Steuerung (zum Beispiel stärker gouvernementaler Top-down-Charakter versus Bottom-up-Steuerung mittels Selbstverpflichtung der Hochschulen; inklusivere Koordination versus grundsätzlich weniger Koordination etc.) und erst recht hinsichtlich der

Zukunft des Prozesses. Im oben eingeführten Bild des dialektischen Dreiecks gesprochen, bestehen verschiedene, miteinander widerstreitende Ausprägungen einer Entsprechung von materiellen Bedingungen, Ideen und Institutionen. Bislang ergab sich keine neue Ordnung, in der die dominierenden Ausprägungen von materiellen Bedingungen, Ideen und Institutionen so miteinander korrespondieren, dass sich ein neuer, stabiler Konsens zur weiteren Entwicklung des Prozesses abzeichnen würde.

5.2 Von Jerewan (2015) nach Paris (2018)

Weder die Jerewan- noch die Paris-Konferenz brachten Einigung zur Zukunftsfrage. Abermals erteilten die MinisterInnen der Bologna Follow-up Group den Auftrag, bis zur nächsten MinisterInnenkonferenz dazu Vorschläge zu entwickeln. Obwohl sich zurzeit dazu keine Einigkeit abzeichnet, ist zu erwarten, dass in den nächsten beiden Jahren ein gewisser politischer Druck aufgebaut wird, die künftige Stoßrichtung festzulegen, zumal die Konferenz in Rom 2020 eine weitere Bologna-Dekade abschließen wird. Die kommende Zeit könnte für den Europäischen Hochschulraum daher einen definierenden Charakter haben.

5.2.1 Das Jerewan-Kommuniqué

Deklamatorisch nahm sich das Jerewan-Kommuniqué von 2015 einigermaßen ambitioniert aus. So ließen die MinisterInnen verlauten:

By 2020 we are determined to achieve an EHEA where our common goals are implemented in all member countries to ensure trust in each other's higher education systems; where automatic recognition of qualifications has become a reality so that students and graduates can move easily throughout it; where higher education is contributing effectively to build inclusive societies, founded on democratic values and human rights; and where educational opportunities provide the competences and skills required for European citizenship, innovation and employment. (EHEA Ministerial Conference Yerevan, 2015, S. 1 f.)

In deutlichem Gegensatz zu dieser ambitionierten Rhetorik führt das Kommuniqué allerdings kaum aus, wie es gelingen soll, diese Ziele bis 2020 zu erreichen. Man könnte das so interpretieren, dass darauf vertraut wird, der

Prozess werde diese Resultate mit seiner zumindest in der Vergangenheit durchaus effektiven Funktionsweise automatisch zutage fördern. Viel plausibler ist jedoch die Lesart, dass die Kommunikués des Bologna-Prozesses längst zu zahnlosen Papiertigern geworden sind, was stillschweigend akzeptiert wird, weshalb die MinisterInnen sich nicht scheuen, formell durchaus ambitioniert klingende Ziele zu verabschieden.

Bemerkenswert beim Jerewan-Kommuniqué war gegenüber früheren Kommunikués der verschärfte Ton hinsichtlich der Umsetzung der Bologna-Ziele. Es wird vermerkt, die Nicht-Implementation wichtiger Reformaspekte durch einige Länder drohe, den Europäischen Hochschulraum zu unterminieren – angesichts der Konsenskultur des Prozesses ist die Einigung auf diese Formulierung einigermaßen bemerkenswert. Entsprechend wurde die Wichtigkeit verbesserter *Performance*-Messungen und die Einführung von Unterstützungsmaßnahmen für einzelne Länder, die in Bezug auf die Umsetzung Schwierigkeiten haben, angemahnt.

In einem gewissen Spannungsverhältnis zu dieser Verstärkung des Tons in Sachen Umsetzung steht die Aufnahme von Weißrussland als weiterer Mitgliedsstaat, zumal schon damals klar war, dass substantielle Differenzen zwischen der weißrussischen Hochschullandschaft und der Hochschullandschaften einiger anderer Mitgliedsstaaten bestehen. Die Spannung zwischen der Absicht, die Umsetzungsdynamik zu verstärken und die traditionelle Inklusivität und Unverbindlichkeit beizubehalten, war denn auch prägend für die Zeit zwischen der Jerewaner und der Pariser Konferenz.

5.2.2 Hin zur Pariser MinisterInnenkonferenz

Zwischen 2015 und 2018 drehte sich der Bologna-Diskurs auf der europäischen Ebene erstens um die Frage, wie der Umsetzungsgrad erhöht werden kann; zweitens wurden die sogenannten grundlegenden Werte (*Fundamental values*) des Europäischen Hochschulraumes (insbesondere Hochschulautonomie und akademische Freiheit) verstärkt thematisiert und drittens um neue Ziele gerungen.

Insbesondere die Bemühung um einen Fokus auf die Umsetzungsarbeit schlug sich in der Organisation der Bologna Follow-up Group zwischen der Jerewaner und der Pariser Konferenz nieder: Während zuvor immer verschiedene inhaltliche Arbeitsgruppen gebildet wurden, gab es zwischen 2015 und 2018 nur gerade eine generische Arbeitsgruppe mit dem Namen *New Goals*, die den sehr allgemeinen Auftrag erhielt, inhaltliche Impulse zu

setzen. Mit Blick auf die vermehrten sozialen Spannungen und die zunehmende Polarisierung innerhalb der Gesellschaften Europas gab es eine gewisse Erwartungshaltung, dass die Frage der Rolle von Hochschulbildung – für viele ein Erfolgsbeispiel für europäische Integration und Kohäsion – für die Zukunft Europas eine zunehmend größere Rolle spielen sollte. Da Bologna aber, wie wir gesehen haben, eine vornehmlich koordinative Sphäre bildet, erwuchs daraus jenseits von Rhetorik keine große Dynamik. Die Arbeitsgruppe befasste sich mit einer breiten Palette an Themen wie etwa Lehre und deren Digitalisierung, Arbeitsbedingungen von Hochschulbeschäftigten, Beziehung zwischen Europäischem Hochschulraum und Europäischem Forschungsraum, Soziale Dimension in Verbindung mit den sogenannten *New learners*⁵⁰, aktiver *Citizenship* sowie Kompetenzorientierung und *Employability*. Daraus erwuchsen einige Vorschläge für die zukünftige inhaltliche Ausrichtung des Prozesses, jedoch erhielten diese innerhalb der Bologna Follow-up Group keine starke Stoßkraft. Dennoch gelang es, wie wir unten sehen werden, einige dieser Themen im Paris-Kommuniqué zu verankern.

Fast alle anderen Subgruppen der Bologna Follow-up Group befassten sich in der einen oder anderen Weise mit der Umsetzung. So gab es eine Arbeitsgruppe zum Berichterstattungswesen, eine zur Umsetzung zentraler Bologna-Verpflichtungen, eine zu Weißrussland und eine zum Problem der sogenannten Nichtumsetzung. Die europäischen Bologna-Strukturen waren im Zeitraum zwischen 2015 und 2018 klar daraufhin ausgerichtet, der Umsetzung Stoßkraft zu verleihen – es kam allerdings anders. Zwar war die Frage, wie die nationale Umsetzung voranzutreiben sei, durchgängig präsent, aber auch durchgängig konfliktiv. In der Sprache unseres theoretischen Ansatzes ausgedrückt, ist es durch die ständige Diskussion um die Umsetzung mittlerweile zwar zur Norm geworden, von der Notwendigkeit einer besseren Umsetzung der Bologna-Ziele zu sprechen (vgl. Abschnitt 3.1.1.2) – kaum ein Akteur würde sich herausnehmen, dies offen in Frage zu stellen – jedoch schlug dem (insbesondere durch die europäische Kommission, einige nordeuropäische Mitgliedsstaaten und die europäischen Stakeholder) mit viel Druck versetzten Versuch der Institutionalisierung des Umsetzungsdruckes (mittels eines zyklischen Umsetzungsprozesses mit Sanktionen bei anhaltender Nichtumsetzung) starker

50

Die Interpretation dieses Begriffs erstreckte sich von Studierenden mit Migrations-/Fluchthintergrund über Studierende aus bildungsfernen Schichten bis hin zu Studierenden, die im Rahmen lebenslangen Lernens ohne physische Präsenz an Hochschulen digital studieren.

Widerstand entgegen. Angesichts der immer wieder betonten und dadurch gleichfalls normalisierten Freiwilligkeit des Prozesses ist dies jedoch nicht verwunderlich: Der Prozess war von Anfang an darauf angelegt, mittels dynamischer Zusammenarbeit mehr zu erreichen, als mit starren Staatsverträgen zustande gekommen wäre. Diesen Charakter auch nur minimal zu verändern, dürfte schwierig bleiben – auch, wenn damit etwa eine tatsächlich automatische gegenseitige Anerkennung von Studienabschlüssen innerhalb des gesamten Europäischen Hochschulraumes in absehbarer Zeit wohl kaum Realität werden wird. Es gibt aber auch noch einen weiteren Grund für den Widerstand gegen einen stärker institutionalisierten Umsetzungsdruck: Nicht wenige der Mitgliedsstaaten verbinden mit dem Bologna-Prozess nicht nur bildungs-, sondern auch außenpolitische Ziele, und dies trifft nicht nur auf die oben genannte dritte Gruppe der jüngsten Mitgliedsstaaten zu (vgl. Abschnitt 5.1.4), sondern auch auf die Gastgeberländer der letzten MinisterInnenkonferenzen: Frankreich und Italien messen der externen Attraktivität des Europäischen Hochschulraumes Bedeutung zu und stemmen sich nicht zuletzt aus der Befürchtung, eine größere Verbindlichkeit könnte exklusive Dynamiken losstreifen, die ihr abträglich wären, wiederholt und durchaus mit Erfolg gegen den Versuch, ein zyklisches Umsetzungsmonitoring einzuführen.

Wirkungsvoller war die Debatte rund um die Bologna-Umsetzung in Weißrussland. Wie schon erwähnt, nahmen die MinisterInnen Weißrussland 2015 als Mitglied auf, aber nur unter dem Vorbehalt, dass es sich in der Umsetzung der Bologna-Ziele begleiten lasse.⁵¹ Entsprechend wurde eine spezielle Beratungsgruppe der Bologna Follow-up Group mit dieser Begleitung beauftragt. Damit wurde zum ersten Mal in der Geschichte des Bologna-Prozesses auf europäischer Ebene ein Gremium eingerichtet, das sich konkret einer nationalen Umsetzung annahm. Dies war wohl nur möglich, weil Weißrussland von Anfang an nicht als gleichwertiges Mitglied des Prozesses betrachtet wurde. Damit wurde das diplomatische Korsett der Konsenskultur, in dem die Feststellung der Tatsache, dass etwa zwischen den Hochschulsystemen der Bundesrepublik Deutschland und Kasachstans offensichtliche Unterschiede bestehen, einem Tabu gleichgekommen wäre, aufgebrochen. Die Debatte rund um Weißrussland hatte einen zwar wohl nicht intendierten, aber starken Nebeneffekt: Angesichts

51 Der Konsens darüber, Weißrussland sei ein gänzlich anderer oder jedenfalls problematischerer Fall als alle bisherigen Mitgliedsstaaten, erstaunt. Es ließe sich durchaus die Frage stellen, ob nicht zum Beispiel die Situation in Aserbaidschan ebenfalls besonderer Aufmerksamkeit bedürfte, was allerdings nicht geschieht.

der erstmaligen Betrachtung einer konkreten nationalen Hochschullandschaft und der Frage, wie darin Bologna umzusetzen sei, kam in den europäischen Strukturen in den letzten Jahren eine breit angelegte Diskussion zu den grundlegenden Werten des Europäischen Hochschulraumes auf. Insbesondere wurde dabei über das Spannungsverhältnis zwischen institutioneller Autonomie und akademischer Lehr- und Forschungsfreiheit einerseits und öffentlichem (politischem) Auftrag von Hochschulen andererseits diskutiert. Es wurden also sozusagen Ideen des ergebnisorientierten ersten *Ideational Streams* und des selbstbestimmungsorientierten zweiten *Ideational Streams* miteinander verhandelt. Eher außen vor blieb dabei das Spannungsverhältnis der beiden Konzepte von Hochschulbildung zum marktorientierten dritten Konzept.

Die Wertedebatte wurde von vielen AkteurInnen als wichtig empfunden und entsprechend lebhaft diskutiert. Es machte den Anschein, als seien die Bologna-Follow-up-Group-Mitglieder nach den vielen eher technischen Fragen zur Bologna-Architektur in den vergangenen Jahren (viele der Leute, die in der Bologna Follow-up Group ihren Staat oder ihre Organisation vertreten, tun dies schon seit Jahren) erfreut, wieder einmal über grundlegendere Dinge zu beraten. Hinzukommt, dass diese Werte des Europäischen Hochschulraumes politisch gesehen in zweierlei Hinsicht ein willkommenes Narrativ zur Stärkung der europäischen Erzählung sind: Einerseits ist es eine Art europäisches außenpolitisches Instrument gegenüber anderen Hochschulregionen, etwa dem aufstrebenden asiatischen Raum, die Normen der institutionellen Autonomie und der Lehr- und Forschungsfreiheit hochzuhalten; andererseits bilden diese Werte die Grundlage eines einenden Narratives gemeinsamer Konventionen, was angesichts steigender antieuropäischer Ressentiments den Befürwortenden der europäischen Integration höchst willkommen kommt. Diese Gründe erklären, warum eine solche Wertedebatte einiges an Energie gewinnen konnte, obwohl sie eigentlich nicht recht ins Schema einer koordinativen Sphäre (vgl. Abschnitt 3.2.2) passt: Erstens waren sich alle beteiligten AkteurInnen auf deklamatorischer Ebene mehr oder weniger einig, und zweitens war die Debatte nicht darauf hin angelegt, konkrete Auswirkungen in den nationalen Hochschulsystemen zu entwickeln, womit es eigentlich wenig zu koordinieren gibt.

Es zeigte sich denn auch, dass eine solche Wertedebatte im konsensgeprägten Europäischen Hochschulraum nur auf abstrakter Ebene bleiben wird. So wirkt es aus einer Außenperspektive pikant, dass angesichts der kürzlichen Entwicklungen in der Türkei, in deren Zuge internationale Medien über die Entlassung von Hunderten von Hochschulbeschäftigten

berichteten, auf der Ebene des Europäischen Hochschulraumes über eine Reaktion nicht einmal gesprochen wurde. Zwar leuchtet es ein, wie schwierig dies diplomatisch angesichts dessen wäre, dass die Türkei bereits seit 2001 ein Vollmitglied des Prozesses ist – doch zeigt gerade dies auch deutlich die Handlungsunfähigkeit des Europäischen Hochschulraumes, steht es doch außer Frage, dass bei der akademischen Lehr- und Forschungsfreiheit in der Türkei aktuell zumindest genauer hingeschaut werden müsste.

5.3 *There's a new kid in town: Europäischer Bildungsraum (European Education Area)*

Die für die Zukunft des Bologna-Prozesses voraussichtlich namhafteste exogene Entwicklung ereignete sich in den Monaten und Wochen vor der jüngsten Bologna-MinisterInnenkonferenz in Paris im Mai 2018. Bis 2025, so ließen die Staats- und Regierungschefs der EU anlässlich ihres Gipfeltreffens im November 2017 in Gothenburg verlauten, soll ein Europäischer Bildungsraum (*European Education Area*) geschaffen werden. Angesichts dessen, dass der Bologna-Prozess, der immerhin das Ziel verfolgt, einen Europäischen Hochschulraum zu etablieren, schon seit beinahe zwanzig Jahren läuft, ist dies nicht nur ein bildungspolitischer Paukenschlag der EU, sondern auch eine faustdicke Provokation: Soll damit die Integrationskraft des Bologna-Prozesses, dessen Mitgliedschaft weit über die Grenzen der Europäischen Union hinausreicht, unterminiert werden? Wahrscheinlicher ist wohl, dass es der Europäischen Kommission, die dem Europäischen Rat entsprechend ihrer Rolle im *Agenda Setting* der Europäischen Union diesen Vorschlag unterbreitete, darum geht, ihren Einflussbereich in das klassisch nationale Hoheitsgebiet der Bildung auszuweiten. Zusätzlich eröffnet dies für die Europäische Kommission einen Weg, auf den Bologna-Prozess und auf die Nicht-EU-Mitgliedsstaaten des Europäischen Hochschulraumes mehr politischen Druck ausüben zu können – wie nicht zuletzt anhand beträchtlicher Ängste vor Exklusion, die nicht lange auf sich warten ließen, zu erkennen ist (vgl. Grove, 2017).

Die jüngste EU-Bildungsinitiative muss jedoch in ihrem historischen Kontext situiert werden: Es ist bei weitem nicht das erste Mal, dass die EU-Kommission versucht, im Bereich Bildung trotz und neben Bologna selbst aktiv zu werden. So gab es 2000 die Lissabon-Strategie mit dem Ziel, die EU bis 2010 zur „most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more

and better jobs and greater social cohesion“ (Europäischer Rat, 2000) zu machen, wofür den Hochschulen eine wichtige Rolle zugeschrieben wurde, und es folgten entsprechende Policy-Dokumente für den Hochschulsektor, etwa die sogenannte Modernisierungsagenda oder die *New Skills*-Agenda (vgl. oben in den Abschnitten 1.2.2.2 und 2.3.2.1) sowie die Nachfolgestrategie Europa 2020. Diese Aktivität ist nicht erstaunlich, handelt es sich bei Bildung doch um einen zentralen politischen Bereich, um die Herausbildung gemeinsamer Identität herbeizuführen, wie aus den *Nation-building*-Prozessen in der Geschichte der europäischen Nationalstaaten nur allzu bekannt. Darüber hinaus ist gerade Hochschulbildung – insbesondere in einem Kontext, in dem sich die europäischen Volkswirtschaften zunehmend in Richtung wissensbasierte Ökonomie entwickeln und ein Prozess hin zu einem gemeinsamen Markt im Gange ist – ein Politikfeld von höchster Relevanz für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Integration Europas. Zwar schlug insbesondere die Lissabon-Strategie hohe Wellen und hatte zusammen mit den hochschulspezifischen Strategien und den darauf basierenden Projektgeldern für die sogenannte Modernisierung der Hochschulen beträchtliche Effekte im Politikfeld der Hochschulbildung, jedoch ist ebenso klar, dass viele der ambitionierten Ziele der Europäischen Kommission nicht erreicht wurden und die aktuelle Initiative somit zunächst einmal den vorläufigen Endpunkt einer Reihe nur begrenzt erfolgreicher ähnlicher Projekte bildet. So ist es denn auch nicht erstaunlich, dass in der Kommunikation bezüglich des Europäischen Bildungsraums immer wieder betont wird, es handle sich hierbei um ein Projekt, das der französische Präsident angestoßen habe. In der Tat gibt die Rede mit dem Titel *Initiative für Europa*, die Emmanuel Macron im September 2017 an der Sorbonne hielt, der jüngsten EU-Bildungsinitiative im Vergleich zu früheren ähnlichen Initiativen ein stärkeres politisches Gewicht, stellte damit doch der Staats- und Regierungschef eines der Kernländer der Europäischen Union die (Hochschul-)Bildungspolitik in einen direkten Zusammenhang zu einer erfolgreichen Zukunft der Europäischen Union (Macron, 2017). Da die Schaffung eines Zugehörigkeitsgefühls das stärkste Bindeglied für Europa sei, so Macron, müsse der Austausch intensiviert werden. Er schlug zu diesem Zweck zwei Ziele vor: Bis 2024 sollen die Hälfte aller jungen EuropäerInnen mindestens sechs Monate in einem anderen europäischen Land verbracht haben, und jede Studentin und jeder Student solle bis 2024 zwei europäische Sprachen sprechen.

Zudem – und gerade dieser Teil seiner Rede schlug hohe Wellen – befürchtet man doch, durchaus zu Recht, Exklusionsdynamiken – müssten

europäische Universitäten und universitäre Netzwerke geschaffen werden. Begründet wurde dies damit, Auslandsstudien und die Teilnahme an einem mindestens zweisprachigen Unterricht zu ermöglichen. Doch wie wir unten sehen werden, geht es dabei in Richtung Spitzen- statt Breitenförderung, womit auch sehr fraglich ist, wessen Auslandsstudien hier gefördert werden und wessen nicht. Ausserdem sei, so Macron, auch in den Gymnasien ein Prozess der Harmonisierung beziehungsweise der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen in der Sekundarstufe nach dem Vorbild der Hochschulabschlüsse auf den Weg zu bringen.

Die Entwicklung seit September 2017 lässt sich so interpretieren, dass AkteurInnen der Europäischen Kommission das Opportunitätsfenster, das sich durch die Macron-Rede auftat, nutzten, um lange vorbereiteten Projekten mehr Stoßkraft zu verleihen. Und in der Tat folgten seither Schlag auf Schlag EU-Ereignisse im Bildungsbereich: Anlässlich des Gothenburg-Gipfels im November 2017 sprachen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs dafür aus, verstärkte europäische Aufmerksamkeit auf den Bereich Bildung und Kultur zu richten, und im Januar bekräftigte der europäische Bildungsministerrat die Absicht vermehrter Kooperation und unterstützte die Stoßrichtung des Europäischen Rates (vgl. General Secretariat of the Council, 2017, S. 3),

- die Mobilität zu erhöhen, unter anderem durch ein substantiell erweitertes Erasmus+-Programm,
- strategische Partnerschaften zwischen Hochschulen innerhalb der EU zu erhöhen und bis 2024 ein Netzwerk von etwa 20 sogenannten „Europäischen Universitäten“ aus der Taufe zu heben, in dem es vereinfacht möglich sein soll, im Rahmen eines einzigen Hochschuldiploms Studienleistungen in mehreren verschiedenen EU-Länder zu erwerben,
- die Fremdsprachenbildung innerhalb der EU zu verbessern und zu verbreitern,
- studentische Mobilität und Partizipation in Bildungs- und Kulturaktivitäten unter anderem durch eine sogenannte *European Student Card* zu erhöhen,
- die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von Hochschul- und Sekundarschuldiplomen zu verstärken, und
- das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018 dafür zu nutzen, die gesellschaftliche und ökonomische Wichtigkeit von Kultur breiter bekannt zu machen.

2018 folgten vonseiten der Europäischen Kommission dann zwei Pakete von Maßnahmen, um diese Ziele voranzutreiben,⁵² und im Februar 2019 wurde das Budget für die Pilotphase der Etablierung von Universitäts-Netzwerken verdoppelt.⁵³ So läuft gegenwärtig unter dem Stichwort *European Education Area* eine Entwicklung, deren Dynamik – obwohl noch nicht absehbar ist, welche konkreten Ergebnisse sie zeitigen wird – die ihrer Vorläufer um einiges übertrifft. Insbesondere über die Elemente der gegenseitigen Anerkennung und Etablierung von Netzwerken profilierter europäischer Universitäten wird dabei verstärkt diskutiert, und just diese werden, wie unschwer zu erkennen sein wird, für die Zukunft von Bologna und des Europäischen Hochschulraumes relevant sein. So macht die Europäische Kommission keinen Hehl aus ihrem Ziel, so schnell wie möglich die automatische gegenseitige Anerkennung möglichst aller Bildungsdiplome innerhalb des EU-Raums zu erreichen, was aus zwei Perspektiven bemerkenswert ist: Einerseits, aus Sicht der EU-Binnenlogik, sind die Aktivitäten der Europäischen Kommission zu diesem Zweck (etwa der Plan eines *EU-Diploma-Supplements* und vor allem sogenannter Europäischer Abschlüsse) hart an der Grenze dessen, die Kompetenzen der europäischen Kommission gegenüber der nationalen Hoheitsebene, die durch die bisherigen EU-Staatsverträge umrissen sind, zu überschreiten. Dabei ist zu erwarten, dass die Kommission es tunlichst vermeiden wird, diese Überschreitung de jure tatsächlich zu vollziehen, handelt es sich bei der Bildung mit Blick auf Narrative nationaler Souveränität doch um eine hochsensible Sache. Doch die Kommission hat längst einen Modus Vivendi gefunden, mit dieser Situation umzugehen. So entstand in den letzten 10 bis 20 Jahren einiges an Know-how, mit Pilotprojekten, kompetitiven Projektausreibungen (*Tenders*) und anderen Anreizmechanismen Schritt um Schritt de facto Tatsachen zu schaffen. Andererseits, aus der Bologna-Perspektive, ist nur allzu deutlich, dass die Europäische Kommission mit der automatischen Anerkennung ein Ziel, das sie in der jüngeren Vergangenheit mit großer Lobbying-Intensität mittels des Bologna-Prozesses zu erreichen suchte, nun auch auf einem anderen Weg, innerhalb der Grenzen der Union und somit mit einiges mehr an möglicher Stoßkraft durch-

52 Siehe https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area_en, zuletzt geprüft: 27.01.2019)

53 Von 30 Millionen auf 60 Millionen Euro (siehe hier: https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/news/60-million-euros-for-european-universities-projects-call_en, zuletzt geprüft: 27.02.2019), wobei die Pilotphase (bis voraussichtlich 2021) schon über zwei Milliarden Euro erhalten wird. Das scheint zunächst kein wirklich substantieller Betrag zu sein. Doch soll der Topf nach der Pilotphase erhöht werden. Zudem haben Bildungsministerien von EU-Mitgliedstaaten bereits angekündigt, zusätzliche Mittel in Millionenhöhe für das Projekt bereitzustellen.

setzen will. Dies gibt Anlass, eine Art *Two-speed*-Entwicklung zu erwarten (vgl. Abschnitt 2.2.5 und 6.3.1), worin der Europäische Hochschulraum der 48 Bologna-Mitgliedsstaaten sozusagen durch die Hintertür sukzessive aufgespalten würde in einen inneren Kreis engerer Kooperation einerseits und einen – oder mehrere – äußere(n) Kreis(e) von Ländern andererseits. Letztere dürften sich, bei sich verstärkender Dynamik im inneren Kreis, zunehmend in der Rolle wiederfinden, nur noch mittels sogenannten autonomen Nachvollzugs reagieren statt gleichberechtigt agieren zu können.

Auch vom zweiten vieldiskutierten Aspekt des Europäischen Bildungsraums, den geplanten Netzwerken Europäischer Universitäten, ist einiges an durchaus auch für Bologna relevanter Entwicklung zu erwarten. Zwar ist noch nicht absehbar, wie diese Netzwerke konkret aussehen werden – so stellen sich hinsichtlich der Umsetzung zahlreiche Fragen wie etwa, nach welchem Prinzip sie genau zusammengestellt werden (z. B. thematische Cluster oder Ähnlichkeit der Hochschulen und falls Letzteres: ähnlich mit Hinblick worauf?), wie sie strukturiert sein werden (nur Universitäten oder auch Fachhochschulen?) und wie für die Teilnahme selektio- niert werden soll (wie lässt sich feststellen, welches tatsächlich „die besten“ europäischen Hochschulen sind?). Auch ist noch unklar, wie viele zusätzli- che Mittel wirklich damit verbunden sein werden, Teil eines solchen Netz- werkes zu sein und aus welchen Töpfen diese kommen sollen, sowie wie viele Hochschulen daran beteiligt sein sollen. Trotz dieser offenen Fragen ist deutlich, dass hier ein nicht unbedeutender Anlauf genommen wird, die in der Tendenz auf Breitenförderung angelegte historische Tradition der Hochschulfinanzierung einiger europäischer Länder (etwa im deutschspra- chigen Raum) in Richtung Spitzenförderung aufzubrechen. Bis 2021 ist ein Globalbudget für die Etablierung von Netzwerken von über zwei Milliarden Euro zu erwarten. Der Zeitraum bis 2021 ist jedoch erst die Pilotphase, und bereits jetzt hat die sogenannte *European Universities Initiative*, sowohl bei hochschulpolitischen AkteurInnen (wie etwa Universitätspräsidien, die sich jetzt Anträge überlegen und in diesem Zusammenhang auf die Suche nach ebenbürtigen Partnern gehen) wie auch in den Bildungsministerien einiger EU-Mitgliedsstaaten eine starke politische Dynamik ausgelöst. Ist der Wettbewerb zwischen den Hochschulen durch diese Bewerbung auf solche – jeweils befristete, was zu noch mehr Befristungen auch in den damit verbundenen Arbeitsverhältnissen führt – Ausschreibungen erst ein- mal etabliert, dürfte nach der Pilotphase eine Vergrößerung dieser kompetitiven Geldtöpfe zu erwarten sein, und damit eine nachhaltige stärkere Verschiebung weg von der Breiten- hin zur Spitzenförderung.

Aus dem Beispiel der Exzellenzinitiative in der Bundesrepublik Deutschland dürfte bekannt sein, welche starken Dynamiken mit solcher Steuerung via Wettbewerb losgetreten werden können und wie stark dabei der Matthäus-Effekt wirken kann: Wer hat, dem wird gegeben. Dies ist nicht zuletzt auch aus einer regionalen Perspektive relevant. Zwar wird formal darauf geachtet, dass in den einzelnen Netzwerken jeweils auch eine Hochschule aus dem östliche(re)n Europa eingeschlossen sein sollte – jedoch sind die Hürden für Hochschulen aus eher peripheren Ländern deutlich höher, ist doch dort in vielen Fällen weniger Grundbudget für Forschung vorhanden, weshalb der Forschungsausgang solcher Universitäten allzu schnell als nicht exzellent genug beurteilt wird, da die Kriterien zu dieser Beurteilung vornehmlich quantitativer Natur sind. Interessanterweise stehen die von einer solchen Entwicklung zu erwartenden Zentrifugalkräfte in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem erklärten Ziel, langfristig einen Zustand zu erreichen, der möglichst nahe an die automatische gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen und -diplomen herankommt – ist es doch unplausibel, dass die paar wenigen europäischen Spitzenuniversitäten ohne Weiteres einer automatischen Anerkennung von Studienabschlüssen aus peripheren Hochschulen zustimmen würden.

Abschließend ist festzuhalten, dass zwar einiges an Unklarheit darüber besteht, ob der geplante EU-Bildungsraum tatsächlich nachhaltig an Fahrt gewinnen wird und falls ja, wie stark er in der Lage sein wird, Integrationskräfte zu entfalten, sich jedoch die Situation für Bologna insofern verändert hat, als dass (Hochschul-)Bildung in Europa einerseits wieder stärker auf der Agenda der *high politics* steht, womit mehr Aufmerksamkeit und andere Dynamiken einhergehen, als wenn abseits des Rampenlichts koordiniert wird, dass aber andererseits die Europäische Kommission – eine gewichtige Akteurin innerhalb des Bologna-Prozesses – nicht mehr alleine darauf zu bauen scheint, ihre Ziele im Bildungsbereich direkt über den Europäischen Hochschulraum zu erreichen. Die VertreterInnen der Europäischen Kommission in den Bologna-Gremien geben denn auch zum Ausdruck, dass sie angesichts der aus ihrer Sicht mageren und uneinheitlichen Bologna-Umsetzung trotz starken Mitteleinsatzes vonseiten der Europäischen Union (etwa zur Förderung von Mobilität, der Harmonisierung der Studienzyklen und der Verwendung des ECTS oder zur Umsetzung von Arbeitsmarktfähigkeit der Absolventinnen und Absolventen) frustriert sind und fortan zusätzlich „ihr eigenes Ding machen“ werden, das sie im Bereich der Anerkennung übrigens den Sorbonne-Prozess nennen (Europäische Kommission, 2017). Die Namensgebung ist angesichts dessen, dass

der Bologna-Prozess, in dem der hohe Wert der nationalen Souveränität und damit der Freiwilligkeit wie ein Mantra wiederholt wird, an der Universität Sorbonne ins Leben gerufen wurde, durchaus provokant.

5.4 Von Paris (2018) nach Rom (2020)

Das jüngste Kommuniké macht zwar den Anschein, als stünde fest, dass an der nächsten Konferenz in Italien 2020 eine neue Dekade eingeläutet wird – es ist jedoch äußerst kurz gehalten. Es drängt sich die Vermutung auf, der Prozess wisse immer noch nicht recht, was er in der Zukunft mit sich anfangen solle. Eine genauere Betrachtung lässt aber Anzeichen erkennen, dass die Rom-Konferenz sich als eine Art Emeritierungsfeier entpuppen könnte, an welcher der Bologna-Prozess, entbunden von einigen seiner bisherigen Aufgaben, in eine Phase eintritt, in der zwar weiterhin Instandhaltungsarbeit geleistet wird, man sich ansonsten aber eher dem Nachsinnen über große Themen wie etwa die *Fundamental values* und der Beratung der jüngeren Zöglinge widmen soll oder kann. Die unten diskutierten drei Schlüsselverpflichtungen des Paris-Kommunikés könnten in diesem Fall eine letzte Aufgabenliste an zu erledigenden Dingen sein, bevor der Prozess in seinen (durchaus aktiven) Vorruhestand entlassen wird. Es kann aber, wie wir im nächsten Kapitel sehen werden, auch anders kommen, denn es ist durchaus offen, für welche Projekte ein emeritierter Bologna-Prozess noch zu gewinnen wäre – und viele emeritierte ProfessorInnen fangen ja gerade dann an, eine neue Publikationsaktivität zu entfalten.

5.4.1 Das Paris-Kommuniké

Entsprechend der oben beschriebenen Phase seit der Jerewaner Konferenz 2015 (Abschnitt 5.2) nimmt auch im jüngsten Kommuniké das nun normalisierte Anliegen, es brauche einen stärkeren *Push* in Richtung Umsetzung, einen wichtigen Stellenwert ein. In der Sprache, die dabei gesprochen wird, ist die Rede von „unlocking the full potential of the European Higher Education Area.“ Um dies zu erreichen, wurden, wie erwähnt, drei Schlüsselverpflichtungen vereinbart, die fortan Gegenstand verstärkter Umsetzungsbemühungen sein sollen: den Qualifikationsrahmen mit dem 3-Zyklen-System, wobei die ersten beiden Studienzyklen mittels ECTS strukturiert sein sollen, die Umsetzung der Lissaboner Anerkennungskonvention und Qualitätssicherung mittels Umsetzung der *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG). Die Absicht, die Umsetzung

dieser drei Punkte trotz allgemein hochgehaltener Freiwilligkeit des Prozesses in firmere Bahnen zu lenken, kommt darin zum Ausdruck, dass man einen sogenannten *structured peer support approach* beschloss, anhand dessen Mitgliedsstaaten, die in den drei Bereichen Schwierigkeiten zeigen, bis hin zur italienischen Konferenz 2020 bei der Umsetzung unterstützt werden sollen. Dies ist das Ergebnis eines langen und zähen Aushandlungsprozesses im Vorfeld der Pariser Konferenz innerhalb der Bologna Follow-up Group und kann als Kompromiss zwischen jener Gruppe von AkteurInnen, welche die einheitliche Umsetzung mit stärkerem Geschütz vorantreiben wollte (wenn nötig, mit Sanktionen: So stand ein möglicher Ausschluss aus dem Europäischen Hochschulraum bei wiederholter Nichtumsetzung einer der drei Schlüsselverpflichtungen im Raum) und jener, die für eine freiwillige Teilnahme an *Peer-learning*-Aktivitäten plädierte, im Raum. Die Teilnahme am Programm des verabschiedeten *structured peer support approaches* ist nun für in den drei Bereichen zurückliegende Länder verpflichtend; außerdem wurde zum Monitoring dessen eigens eine *Bologna Implementation Coordination Group* etabliert – jedoch blieb undefiniert, was bei anhaltenden Umsetzungsrückständen geschehen soll. Es ist somit zu erwarten, dass man sich auf europäischer Ebene verstärkt um eine einheitlichere Umsetzung bemüht und dass den drei Schlüsselverpflichtungen 2020 eventuell weitere folgen könnten, die danach in ähnlicher Methodik bearbeitet würden. Allerdings zeichnet sich auch ab, dass das Ganze bis 2020 keine allzu starken Veränderungen zeitigen dürfte und man somit bei der italienischen Konferenz in Bezug auf die Frage, was bezüglich einer besseren Umsetzung zu tun sei, an einem ähnlichen Punkt stehen könnte.

Ebenfalls im Rahmen des Umsetzungsthemas wurde beschlossen, die Mitgliedschaft von Weißrussland weiterhin konditional an eine verpflichtende *Roadmap* zu binden. Dies ist als Sieg jener AkteurInnen zu deuten, welche die Umsetzung stärker vorantreiben wollten – Stimmen, die Weißrussland von der Konditionalität entheben wollten, zumal das Land Fortschritte gemacht habe, konnten sich in der Bologna Follow-up Group nicht durchsetzen und blieben auf der MinisterInnenkonferenz stumm.

Von den wenigen konkreten Maßnahmen, die in Paris ergriffen wurden, ist vor allem die Aufnahme des sogenannten *Short cycles* in den Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich (QF-EHEA) nennenswert. Es geht dabei insbesondere darum, einen Schritt näher dahin zu kommen, Berufsbildungsabschlüssen und Ähnlichem innerhalb des Europäischen Hochschulraumes zur Anerkennung zu verhelfen, als Eintrittsmöglichkeit in höhere Stufen der tertiären Bildung. Diese Entwicklung hat unterschiedli-

che Facetten: Möglich sind eine Annäherung an eine stärkere Durchlässigkeit des Hochschulsektors, eine stärkere Ausrichtung der Hochschulbildung auf *Employability*, aber auch die Eröffnung eines zusätzlichen Wegs, um die Vorstellung von Hochschulbildung als Ware zu etablieren, insofern unter *short cycles* auch Weiterbildungsstudiengänge verstanden werden können – zurzeit für viele Hochschulen eine wichtige Einnahmequelle.

Das einzige Thema, das im Pariser Kommuniké einen eigenen Abschnitt erhielt, ist *Innovation in Teaching and Learning*, also innovative Lehre und innovatives Lernen. Das ist bemerkenswert, denn während mit dem Konzept des studierendenzentrierten Lernens ein Aspekt des Themenbereichs Lehre und Lernen schon länger prominenten Eingang in den Prozess gefunden hat, wurde die – eigentlich natürliche – Brücke zur Lehre und damit zu den Arbeitsbedingungen der Hochschulbeschäftigten nur sehr zögerlich geschlagen. Entsprechende Äußerungen finden sich nur in der Budapest/Wien-Deklaration (2010) und im Bukarest-Kommuniké (2012) unter dem Stichwort *Supportive environments* für gute Lehre (vgl. Abschnitt 2.2.10 oben). Die starke Präsenz der Lehre im Pariser Kommuniké lässt sich anhand von drei Anhaltspunkten erklären: Den breiteren Kontext bildet die oben als *Shift* beschriebene Verschiebung des Prozesses von der politischen Entscheidungsebene hin zur technischeren Umsetzungsebene (siehe Abschnitt 2.6), denn wenn damit Ernst gemacht werden soll, Bologna innerhalb der Hochschulen umzusetzen, kommt man über kurz oder lang nicht daran vorbei, auch konkret über die Lehre zu sprechen. Weiter geöffnet worden sein dürfte das Einfallstor für die Thematisierung von Lehre auf der europäischen Ebene durch die Debatte zu den sogenannten *Fundamental values* (siehe Abschnitt 5.2.2 oben) in der Zeit zwischen der Konferenz in Jerewan 2015 und der Pariser Konferenz 2018, befassten sich dabei doch erstmals die koordinierenden Bologna-Gremien explizit mit Themen wie Lehr- und Forschungsfreiheit und Hochschulautonomie. Schließlich dürfte für den Erfolg, Lehre erstmals prominent in einem Kommuniké verankern zu können, die Lobbyarbeit der VertreterInnen der Hochschulbeschäftigte innerhalb der Bologna-Gremien nicht zu unterschätzen sein: Zum ersten Mal in der Geschichte des Prozesses gelang es der Vertretung der Hochschulbeschäftigten in der Bologna Follow-up Group nach der Jerewaner Konferenz 2015, in die Co-Leitung einer wichtigen Substruktur gewählt zu werden, und zwar just in jene, die dafür verantwortlich war, mit Hinblick auf die Pariser Konferenz thematische Impulse zu setzen.

Die prominente Nennung der Lehre in einem Kommuniké ist es wert, zitiert zu werden, zumal sich daraus auch Rückschlüsse darauf erlauben,

inwiefern dies mit Hinblick auf Handlungsoptionen relevant sein könnte (siehe Abschnitt 7.3.1.1 unten):

For the past 20 years, the core mission of the Bologna Process and the main objective of structural reforms have been to ensure and enhance the quality and relevance of learning and teaching. Lifelong learning is increasingly important to our societies and economies as well as to our citizens' wellbeing. Now it is time to add cooperation in innovative learning and teaching practices as another hallmark of the EHEA. We therefore commit to developing new and inclusive approaches for continuous enhancement of learning and teaching across the EHEA, and can succeed only if we do so in close collaboration with the European higher education community, in full respect of academic freedom and institutional autonomy.

[...] in addition to measures at national level, we will develop joint European initiatives to support and stimulate a wide range of innovative learning and teaching practices, building on existing good practice in our countries and beyond.

This will encompass the further development and full implementation of student-centred learning and open education in the context of lifelong learning. Study programmes that provide diverse learning methods and flexible learning can foster social mobility and continuous professional development whilst enabling learners to access and complete higher education at any stage of their lives.

We will support higher education institutions to develop and enhance their strategies for learning and teaching. We also encourage them to provide inter-disciplinary programmes as well as to combine academic and work-based learning. Students should encounter research or activities linked to research and innovation at all levels of higher education to develop the critical and creative mind-sets which will enable them to find novel solutions to emerging challenges. In this regard, we commit to improving synergies between education, research and innovation.

Digitalisation plays a role in all areas of society and we recognise its potential to transform how higher education is delivered and how people learn at different stages of their lives. We call on our higher education institutions to prepare their students and support their

teachers to act creatively in a digitalised environment. We will enable our education systems to make better use of digital and blended education, with appropriate quality assurance, in order to enhance lifelong and flexible learning, foster digital skills and competences, improve data analysis, educational research and foresight, and remove regulatory obstacles to the provision of open and digital education. We call on the BFUG to take the issue of digitalisation forward in the next working period.

As high quality teaching is essential in fostering high quality education, academic career progression should be built on successful research and quality teaching. It should also take due account of the broader contribution to society. We will promote and support institutional, national and European initiatives for pedagogical training, continuous professional development of higher education teachers and explore ways for better recognition of high quality and innovative teaching in their career. (EHEA Ministerial Conference Paris, 2018, S. 3 f.)

Folgende Punkte sind dabei nennenswert:

- Wie in früheren Kommunikués, wird auch hier die Lehre mit den Themen des studierendenzentrierten und des lebenslangen und flexiblen Lernens verknüpft. Das kann je nach dem Framing der letzteren beiden Konzepte eine Chance oder eine Gefahr sein (siehe dazu Abschnitt oben 2.2.10).
- Noch stärker als bei früheren Nennungen werden hier Lehre und Lernen mit dem Thema Digitalisierung verknüpft. Während der Einsatz technologischer Entwicklung auch in der Hochschullehre gewinnbringend sein kann, sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass mit dieser Verknüpfung auch die Gefahr einhergeht, mittels digitaler Technologie die Arbeitsbedingungen von Hochschulbeschäftigten nicht zu verbessern, sondern Sparübungen vorzunehmen. Angesichts der hegemonialen Dominanz funktionalistischer Verständnisse von Hochschulbildung (*Ideational Stream 1*) ist dies ein nicht unwahrscheinliches Szenario.
- Auffallend ist der starke Konnex zwischen den Konzepten von Forschung, Innovation und Lehre. Damit wird deutlich, dass sich die Aufmerksamkeit auf die Hochschullehre nicht in erster Linie als auf einen Wert an sich richtet, sondern man sich das Erreichen bestimmter Ziele (etwa Innovationsförderung) erhofft – auch hier

somit eine diskursive Verankerung im instrumentalisierenden Konzept von Hochschulbildung.

- Der Text thematisiert zwar Hochschullehre direkt und ausführlich, jedoch wird nirgends von Arbeitsbedingungen gesprochen. Damit besteht eine starke Ambivalenz zwischen den sehr unterschiedlichen Vorstellungen, gute Lehre könne einfach durch bessere Selektions- und Qualitätssicherungsmechanismen sichergestellt werden einerseits und dem Konzept, ausschlaggebend für gute Lehre seien gute Bedingungen andererseits, wobei das erste Verständnis in den getroffenen Formulierungen stärker durchscheint als das zweite.

Den Abschluss des Kommuniqués bildet ein Abschnitt, der sich mit der Zeit nach 2020 befasst. Anvisiert wird dabei „a more ambitious European Higher Education Area“ (EHEA Ministerial Conference Paris, 2018, S. 4). Wie erwähnt, bleibt jedoch mehrheitlich unklar, wie dies erreicht werden soll. Vielmehr wird die Bologna Follow-up Group beauftragt, bis zur Konferenz 2020 nicht nur einen umfassenden Bericht über die gesamte Bologna-Umsetzung seit Anbeginn des Prozesses vorzulegen, sondern auch Vorschläge zur Zeit zwischen 2020 und 2030 auszuarbeiten. Es ist zu erwarten, dass dieser Aushandlungsprozess innerhalb der Bologna Follow-up Group zukunftsweisend und entsprechend umstritten sein wird.

Mit Blick auf das Ziel eines ambitionierteren Europäischen Hochschulraumes wird im Kommuniqué auch auf die oben beschriebene Initiative der Europäischen Union, Netzwerke exzellenter europäischer Universitäten zu befördern, verwiesen, was erstaunlich ist, hat das Projekt des Europäischen Bildungsraums der Europäischen Union doch einen um einiges exklusiveren Charakter als das des Europäischen Hochschulraumes (siehe Abschnitt 5.3).

Fast am Ende des Kommuniqués findet sich eine kurze, aber erstaunlich deutliche Referenz auf die soziale Dimension (siehe Abschnitt 2.2.7 oben), die sich ebenfalls zu zitieren lohnt:

We recognise that further effort is required to strengthen the social dimension of higher education. In order to meet our commitment that the student body entering and graduating from European higher education institutions should reflect the diversity of Europe's populations, we will improve access and completion by under-represented and vulnerable groups. Therefore, we mandate the BFUG to take this issue forward by the next EHEA Ministerial conference.

Der Bologna Follow-up Group wurde also der Auftrag erteilt, das Thema der sozialen Dimension bis zur italienischen Konferenz 2020 zu bearbeiten, jedoch ohne auch nur die geringste Angabe dazu, in welche Richtung dies gehen soll. Dies gibt den AkteurInnen, die den Prozess auf europäischer Ebene koordinieren, zwar kein allzu starkes Mandat, dafür aber einen umso größeren Handlungsspielraum. Die Zeit war somit vielleicht nie besser als jetzt, die Worte des Londoner Kommuniqués von 2007, die Gesamtheit der Studierenden solle die Zusammensetzung der Europäischen Bevölkerung abbilden, mit Taten zu füllen. (EHEA Ministerial Conference Paris, 2018, S. 4)⁵⁴

5.4.2 Welcher Weg führt nach Rom?

Nach einer MinisterInnenkonferenz werden regelmäßig neue Bologna-Strukturen für den Zeitraum bis zur nächsten MinisterInnenkonferenz festgelegt. Der Arbeitsplan 2018–2020 wurde im September 2018 verabschiedet. Seine Struktur ist im Vergleich zu früheren Arbeitsplänen eher schlank: Die Verbesserung der Umsetzung der drei verabschiedeten Schlüsselverpflichtungen nimmt einiges an Raum ein, so wurden pro Themenbereich (Qualifikationsrahmen und ECTS, Lissaboner Anerkennungskonvention, Qualitätssicherung mit ESG) je eine sogenannte *thematic peer group* eingerichtet, in denen die einheitliche Umsetzung dieser drei Grundpfeiler des Europäischen Hochschulraumes mittels der Methodik des Voneinanderlernens vorangetrieben werden soll. Doch es gibt kein so starkes Übergewicht von Umsetzungsarbeit gegenüber thematischer und zukunftsgerichteter Arbeit mehr wie zwischen Jerewan 2015 und Paris 2018. Vielmehr wurden, neben einer Koordinationsgruppe, welche die Etablierung eines ständigen globalen Dialogs anstreben soll und der Bemühung um einen Austausch mit dem Europäischen Forschungsraum (via European Research Area and Innovation Committee, ERAC), explizit zwei thematische Beratungsgruppen zu den Themen soziale Dimension und Learning and Teaching eingerichtet. Damit wird Aufmerksamkeit auf zwei Bereiche gelenkt, die bislang nicht im Zentrum der europäischen Debatten rund um Bologna standen.

54 „We share the societal aspiration that the student body entering, participating in and completing higher education at all levels should reflect the diversity of our populations. We reaffirm the importance of students being able to complete their studies without obstacles related to their social and economic background. We therefore continue our efforts to provide adequate student services, create more flexible learning pathways into and within higher education, and to widen participation at all levels on the basis of equal opportunity.“ (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2007, S. 5).

Was das Gremium zu *Learning and Teaching* angeht, ist anzumerken, dass zunächst stattdessen eine Beratungsgruppe zum Thema Digitalisierung geplant war. Dass dies – nicht zuletzt mit Verweis auf die Prominenz der Lehre im Paris-Kommuniqué – verhindert werden konnte, ist bemerkenswert, gab es doch noch nie eine Bologna-Struktur, die sich auf oberster Ebene offiziell mit der Lehre beschäftigte. Dennoch dürfte es nicht einfach sein, in diesem Gremium nach zwanzig Jahren zum ersten Mal die Arbeitsbedingungen von Hochschulbeschäftigten im Rahmen des Bologna-Prozesses zu thematisieren, stößt dies doch nicht nur bei vielen Mitgliedsstaaten, sondern auch bei einigen Stakeholder-Organisationen auf Widerstand. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die beiden im Bologna-Prozess starken Interessenvertretungsorganisationen der Universitäten (EUA) und der Fachhochschulen (EURASHE) in erster Linie durch die Perspektiven der Universitätspräsidenten und Hochschulleitungen informiert sind. Auch, wenn mittlerweile partiell konsensuell wurde, dass die Bologna-Reformen den Hochschulbeschäftigten einiges an Energie und Engagement abverlangt haben, wofür nie auch nur annähernd adäquate Ressourcen bereitgestellt worden sind, dürfte es schwierig bleiben, die brennenden Fragen nach einer für gute Lehre plausiblen Betreuungsrelation und entsprechenden Personalmitteln oder nach der Anerkennung von Lehrverdiensten in Berufungsverfahren zu thematisieren. Eine Tendenz, sich stattdessen eher auf Digitalisierung und andere „pädagogische Innovationen“ zu fokussieren, ist absehbar.

Bemerkenswert ist, dass in beiden thematischen Beratungsgruppen, also zu Lernen und Lehre und zur sozialen Dimension, konkret vorgesehen ist, Prinzipien und Richtlinien zu entwerfen, wie das Lernen und die Lehre respektive die soziale Dimension im Europäischen Hochschulraum gefördert werden können. Dieses Vorgehen ist eng an jener Methodik modelliert, die im Bereich Qualitätssicherung angewendet wurde (vgl. Abschnitt 2.2.3 oben), also der indirekten Steuerung mittels der Verabschiedung von Prinzipien und Richtlinien, wie die Hochschulen bzw. Mitgliedsstaaten sich selbst darüber vergewissern sollen, Lernen und Lehre respektive die soziale Dimension adäquat zu fördern, was dann auf einer Metaebene überprüft wird. Das ist bemerkenswert, wird doch damit der Modus direkter Steuerung von vornherein ausgeschlossen. Gerade in diesen beiden Feldern wäre es ja auch denkbar, mit direkten Zielsetzungen zu steuern. So könnten für den Bereich Lehre und Lernen etwa Zielbereiche festgelegt werden, wie hoch die Betreuungsrelation zwischen Lehrenden und Studierenden sein darf und ab welchem Grenzbereich mehr Personalressourcen aufgebracht werden müssten. Und für den Bereich Soziale Dimension könnten eine Operationalisierung des Anspruchs,

dass die Studierendenpopulation die Gesamtgesellschaft widerspiegeln sollte, ausgearbeitet werden und entsprechende Umsetzungsmaßnahmen, etwa für eine Erhöhung des Frauenanteils, eine Erhöhung der Anzahl von Studierenden aus bildungsfernen Schichten auf allen Ebenen der Hochschulen oder eine Erhöhung der Anzahl von Studierenden mit Migrationshintergrund. Die Steuerung mittels Prinzipien und Richtlinien ist eine spezifische Form und hat auch auf die zu fördernden Inhalte eine Auswirkung. Entsprechend zentral wird es nun erstens sein, wie die angedachten Prinzipien und Richtlinien genau ausgestaltet werden, welche Akzente darin gesetzt werden und welche AkteurInnen diesen Aushandlungsprozess mit wie viel Gewicht prägen. Zweitens wird sich ein relevanter Teil der Frage, ob und wie viel Bewegung in diese beiden thematischen Bereiche kommt, daran entscheiden, ob die vereinbarten Prinzipien und Richtlinien anschließend auch überprüft werden, und falls ja, welchen Institutionalierungsgrad dies annimmt.

Ein Gremium, das sich fokussiert um die Frage kümmern würde, wie der Prozess nach der Rom-Konferenz 2020 weitergeführt werden soll, wurde nicht eingerichtet. Vielmehr wird die Bologna Follow-up Group selbst dahingehende Vorschläge beraten müssen. Die Vergangenheit zeigt, dass konsensuelle Debatten über eine Veränderung der aktuellen Strukturen und Prozesse auf europäischer Ebene innerhalb dieses großen Gremiums schwierig bis unmöglich waren – auch, wenn zugleich von vielen Seiten angemahnt wird, der Prozess, so wie er jetzt sei, verliere an Attraktivität und müsse daher reformiert werden. Welcher der Wege nach Rom führt und wie die Zukunft des Gebildes Bologna-Prozess aussehen wird, scheint somit offener denn je.

Quo vadis, Bologna? Und was bedeutet das für den Europäischen Hochschulraum?

Wir haben gezeigt, wie sich der Bologna-Prozess und der Europäische Hochschulraum charakterisieren lassen und an welchem Punkt sie aktuell stehen. Analytisch gesprochen, konnten wir dabei feststellen, dass der Prozess sich von der anfänglichen hegemonialen Ordnung entlang des ergebnisorientierten Konzepts von Hochschulbildung (*Ideational Stream* 1) mit entsprechenden Institutionen (zum Beispiel Einführung der Studienzyklen und Qualifikationsrahmen) ein Stück weit wegbewegt hat und sich nun in einer Situation befindet, in der umkämpft ist, wofür Bologna in Zukunft stehen soll. Diese These fundiert zu erörtern, ist hier nicht möglich; exemplarisch kann aber in ein paar Sätzen darauf hingewiesen werden, woran diese Konstellation der Unsicherheit zu erkennen ist. Dabei stehen die verschiedenen diskursiven Elemente und die unterschiedlichen Vorstellungen über die Institutionalisierung, die zwischen Jerewan und Paris intensiv diskutiert wurden, miteinander in komplexen Spannungsverhältnissen: So ist es nicht unproblematisch, die Absicht einer höheren Umsetzungsverbindlichkeit mit der Debatte um die *Fundamental values* zu verbinden, sind unter dem Begriff der grundlegenden Werte doch im starken Sinne die Hochschulautonomie sowie die Lehr- und Forschungsfreiheit gemeint, während das Umsetzungsnarrativ eher Vereinheitlichungsdynamik anspricht. Interessanterweise entstand die Debatte um die grundlegenden Werte vor dem Hintergrund der spezifischen Umsetzungsproblematik im weißrussischen Kontext. Vereinfacht gesagt, kann die aktuelle Situation des Prozesses wie folgt erklärt werden: Während es im Bologna-Prozess eine Zeit lang eine relativ stabile hegemoniale Diskursordnung gab, scheint dies aktuell nicht mehr der Fall zu sein; keine spezifischen und aktuell wichtigen Ausprägungen von Ideen, Institutionen und materiellen Bedingungen passen so gut aufeinander, dass schon entschieden wäre, in welche Richtung der Europäische Hochschulraum sich künftig entwickeln wird. Wir haben es also mit einer Situation relativ großer Unsicherheit zu tun, was typischerweise das Vorfeld einer neuen Phase kennzeichnet. Wie oben ausgeführt, ist dies eine Konstellation, die für Veränderung durch Handlung einiges mehr an Spielraum bietet als eine gefestigte hegemoniale Ordnung (siehe oben Abschnitt 3.2.4). Wir werden darum im nächsten Kapitel einen Blick auf die sich eröffnenden Handlungsoptionen werfen (siehe unten, Kapitel 7).

Entsprechend dieses Status quo sind zum jetzigen Zeitpunkt mehrere Richtungen möglich, in die sich Bologna-Prozess und Europäischer Hochschulraum entwickeln können. Schematisch lassen sich mögliche Pfade entlang verschiedener Szenarien skizzieren. Dabei geht es im Kern um die Fragen, wie, woran, wie schnell und wie stark koordiniert in Zukunft auf der Großbaustelle des Europäischen Hochschulraumes gebaut wird, welche Rolle der Bologna-Prozess (der das Baugeschehen bislang, zumindest zu einem gewissen Grad, koordiniert hat) darin spielen wird (vgl. Neave und Veiga, 2013) und, *falls* er weiter eine wichtige Rolle spielt, ob und wie er sich dabei transformieren wird. Dabei schließen sich die verschiedenen Szenarien keineswegs aus; sie sind also nicht als idealtypische Straßen zu verstehen, sondern als verschiedene Entwicklungsdimensionen. Die Zukunft des Europäischen Hochschulraumes wird sich wahrscheinlich entlang einer Kombination mehrerer Elemente der Szenarien entwickeln. Die nun folgenden Szenarien sollen den Blick weiten für den breiten Raum an Möglichkeiten künftiger Entwicklung.

Die Palette der Szenarien

Der Bologna-Prozess scheint an einem Scheideweg zu stehen. Es stellt sich für die AkteurInnen darin die Frage, ob, und falls ja wie der Prozess wieder relevanter gemacht werden kann und soll. Es gibt also die gefühlte Notwendigkeit, den Prozess mittels der einen oder anderen Strategie zu revitalisieren oder gar zu transformieren. Gleichzeitig erscheinen aber auch Null- oder gar Devolutions- oder Desintegrationsszenarien am Horizont. Während Letztere eher unwahrscheinlich sind, ist ein Nullszenario durchaus vorstellbar, verwendet das europäische Steuerungsorgan (Bologna Follow-up Group) doch seit den letzten Jahren einen nicht kleinen Anteil seiner Zeit darauf, wenig zielführend über die Zukunft des Prozesses zu diskutieren (vgl. Abschnitt 5.2).

Jedoch ist bei den meisten Mitgliedern der Bologna Follow-up Group ein gewisses rationales Interesse daran auszumachen, dass sich die ihnen mit dem Bologna-Prozess und dem Europäischen Hochschulraum bietende koordinative Sphäre weiter besteht:

- *VertreterInnen von gouvernementalen Mitgliedern* können daran interessiert sein, zu versuchen, den Prozess nach wie vor dafür zu nutzen, Dinge anzustoßen, die auf nationaler Ebene zunächst nicht durchzusetzen scheinen oder um eine politische Vision für den Europäischen Hochschulraum anzuregen. Darüber hinaus bindet der Prozess aus gouvernementaler Perspektive zwar Ressourcen, aber er senkt auch Kosten und Aufwand, insofern er einen Rahmen dafür

bildet, sich innerhalb eines breit verstandenen Europas mit KollegInnen in eingespielten Gremien abzusprechen und auch voneinander zu lernen. Letztlich gibt es, wie wir oben sahen, verschiedene Interessen daran, den Bologna-Prozess außenpolitisch zu nutzen – etwa in Nicht-EU-Staaten, um sich als zu Europa gehörig darzustellen (vgl. Abschnitt 5.1.4) oder um den Bologna-Prozess in Zeiten größerer Spannungen innerhalb von Europa als erfolgreiches Kooperationsprojekt darzustellen.

- *VertreterInnen von konsultativen Mitgliedern* (Stakeholder) können daran interessiert sein, über den Prozess eine Möglichkeit zu behalten, auf europäischer Ebene auf die Hochschulpolitik der Länder des Europäischen Hochschulraumes einzuwirken. Ohne diese koordinative Sphäre würde dies für die europäischen Dachorganisationen von Universitäten, Studierenden, Hochschulbeschäftigte, WirtschaftsvertreterInnen etc. mehr Aufwand bedeuten. Auch ist denkbar, dass ohne diesen Prozess Debatten über Hochschulpolitik in Europa weniger zentral geführt würden, womit auch die (Output-)Legitimation dieser europäischen Organisationen umstritten(er) würde. Schließlich gibt es gerade aus Sicht einiger konsultativer Mitglieder die Befürchtung, der Bologna-Prozess könnte durch ein EU-internes Projekt ersetzt werden, das nicht nur exklusiver wäre, sondern worin den Ideen und Konzepten von Hochschulbildung, welche die Europäische Kommission innerhalb des Bologna-Prozesses stark macht (Beitrag von Hochschulbildung zur wirtschaftlichen Prosperität Europas (*Ideational Stream* 1) und zum Teil die Idee von Bildung als handelbares Gut (*Ideational Stream* 3), eine noch wichtigere Position zukäme. Diese Befürchtungen scheinen vor dem Hintergrund der kürzlichen EU-Entwicklung unter dem Stichwort *European Education Area* (siehe oben Abschnitt 5.3) durchaus berechtigt.
- *Die VertreterInnen von Europäischer Kommission, Europarat* und auch der UNESCO können ein Interesse daran haben, dass es einen zentralen Raum für Debatten über Hochschulpolitik in Europa gibt, um über diese koordinative Sphäre auf die Hochschulpolitik der Länder des Europäischen Hochschulraumes einwirken zu können.

Über diese rationalen Interessen hinaus gibt es auch andere Erklärungsansätze, warum der Prozess aus Sicht der Bologna-Follow-up-Group-Mitglieder weiterbestehen soll: Insbesondere für die im Prozess besonders aktiven Mitglieder gehört die Kooperation innerhalb des Prozesses mittlerweile zu

einem gewissen Grad zu ihrer Identität als bildungspolitische Akteure. Außerdem gibt es den Prozess nun seit zwanzig Jahren und er wurde sowohl geographisch als auch inhaltlich immer wieder erweitert – starke Grundlagen für eine Pfadabhängigkeit dafür, ihn auch in Zukunft weiterzuführen.

Es bestehen also vielerlei Gründe für die direkt Beteiligten, den Bologna-Prozess weiterzuführen. Die Frage, ob dies eigentlich sinnvoll ist, würde Distanz erfordern – welche die in die europäische Steuerung des Prozesses eingebundenen AkteurInnen strukturell nur schwerlich einnehmen können. Wie die Kooperation jedoch gehandhabt werden soll, dazu gehen die Meinungen, Positionen und Interessen nicht unbedeutend auseinander, und auf lange Frist ist es alles andere als trivial, einen Koordinationsprozess aufrechtzuerhalten, wenn sich nicht eine Mehrheitsmeinung abzeichnet, warum und was künftig koordiniert werden soll. Insbesondere ist es wohl über einige Zeit hinweg möglich, Absichtserklärungen zu verabschieden, ohne danach etwas zu unternehmen, doch stellt sich die Frage, ob diese Strategie nicht irgendwann zusammenbrechen wird. Vor diesem Hintergrund ergeben sich unterschiedliche Zukunftsszenarien, die im Folgenden in Form kurzer Gedankenexperimente vorgestellt werden.

6.1 0-Szenario

Zu Beginn des Bologna-Prozesses einigten sich die vier BildungsministerInnen von Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien 1998 darauf, gemeinsame Studienstrukturen mit zwei Studienzyklen und einem gemeinsamen Kreditpunktesystem zu schaffen und damit die Anerkennung von Studienabschlüssen und die Mobilität innerhalb Europas zu fördern. Im Hintergrund standen dabei verschiedene Motive, etwa Interkulturalität oder Wettbewerbsfähigkeit. Diese konkret getroffenen Abmachungen wurden im Fortgang mit weitergehenden oder auch allgemeineren Zielen ergänzt, schon 1999 in Bologna, vor allem aber ab der MinisterInnenkonferenz in Prag 2001, angeschoben nicht zuletzt durch die für den Prozess zunehmend wichtigeren konsultativen Mitglieder. Diese, über die strukturellen Ziele eines *Two-cycle*-Systems mit ECTS und *Diploma Supplement*, der Lissabon-Konvention als Anerkennungsabsichtserklärung und eines übergreifenden europäischen Qualifikationsrahmens hinausgehenden, Themen sind, wie oben gezeigt (siehe Kapitel 2 und Abschnitt 3.2.1.5), jedoch auch umstritten. Gerade aus ministerieller Sicht lässt sich die Ansicht vertreten, dass die konkreten ursprünglichen Ziele nun erreicht wurden, auch einiges Weitergehende angeschoben wurde und nun ein Punkt erreicht ist, an dem

der Prozess den Zenit seiner politischen Relevanz überschritten hat und daher abgeschlossen werden sollte.

Das 0-Szenario lautet, dass die beteiligten AkteurInnen sich nicht auf neue Ziele, eine Vertiefung ihrer Kooperation oder neue Arbeitsmethoden einigen, den Bologna-Prozess also nicht revitalisieren oder transformieren. Damit würde er wohl noch einige Jahre weiterlaufen, und dann, wahrscheinlich mit einer großen Feier, abgeschlossen werden.

Ein Europäischer Hochschulraum bestünde formal weiter in derjenigen Form, die er bis dahin erreicht hat. Möglicherweise gäbe es weiterhin eine Art Sekretariat, das für die notwendige Kommunikation zuständig ist. Auch wäre es denkbar, dass noch weitere Mitglieder beitreten könnten. Jedoch würde dieser Europäische Hochschulraum zunehmend weniger durch die oben beschriebenen charakteristischen AkteurInnen, Strukturen, Mechanismen und Dynamiken des Bologna-Prozesses gesteuert (vgl. Kapitel 2). Denn Teile der durch Bologna eingeführten Dynamiken und Abläufe würden langsam obsolet und verschwinden; andere Bereiche und Strukturen würden zunehmend von neuen, modifizierten oder alternativen Prozessen und Dynamiken usurpiert (wie die neu lancierte *European Education Area*, siehe Abschnitt 5.3). Es ist schwierig abzusehen, ob dies zur Folge hätte, dass die Reformen wieder desintegrieren würden, es damit also über kurz oder lang wieder zu einer heterogeneren Hochschullandschaft käme.

6.2 Revitalisierungsszenarien

Neben den weiter unten beschriebenen Szenarien einer substanziellen Transformation des Prozesses halten wir drei unterschiedliche Arten der Revitalisierung für möglich, die auch in verschiedenen Mischformen plausibel sind. Darin würden der Bologna-Prozess und der Europäische Hochschulraum im Großen und Ganzen so bleiben wie jetzt, jedoch mittels bestimmter Dynamiken wieder an Schwung gewinnen.

6.2.1 Politische Revitalisierung

Am Anfang des Bologna-Prozesses stand die konkrete Absicht, gemeinsame Studienstrukturen zu schaffen. Dies war eine politische Zielsetzung. Die MinisterInnen wollten – aus verschiedenen Gründen – in erster Linie erreichen, dass die Menschen, die in Europa studieren und arbeiten, innerhalb des Kontinents mobiler werden. Auch gewisse nationale Agenden waren im Spiel. So besteht die Legende, dass insbesondere der deutsche Bildungs-

minister Jürgen Rüttgers das Ziel verfolgte, eine zweistufige Studienstruktur in Deutschland mittels eines europäischen Anstoßes durchsetzen zu können, nachdem dies innerhalb Deutschlands in den 70er-Jahren gescheitert war.⁵⁵

Eine politische Revitalisierung würde bedeuten, dass einige Mitgliedsstaaten des Europäischen Hochschulraumes wieder ein stärkeres politisches Interesse am Prozess entwickeln, also mit ihm eine bestimmte Vision für die Hochschulbildung in Europa umsetzen wollen oder auch nationale Ziele mittels der politischen Opportunitätsstruktur des Zwei-Ebenen-Spiels (vgl. Abschnitt 2.5.1) zu erreichen suchen. Jedenfalls ergäben sich durch eine solche Politisierung wieder intensivere Debatten und Verhandlungen zwischen den gouvernementalen und konsultativen Bologna-Follow-up-Group-Mitgliedern, die ja teils durch sehr unterschiedliche Visionen von Hochschulbildung informiert sind. Zumal die Bologna Follow-up Group meist gemäß Konsensprinzip entscheidet, entstehen solche Debatten und Verhandlungen erst dann, wenn starke politische Interessen bestehen. Eine Politisierung würde also einen verstärkten kommunikativen Austausch bedeuten, in den auch die zivilgesellschaftlichen AkteurInnen eingebunden werden müssten.

6.2.2 Technokratische Revitalisierung

Neben der Möglichkeit einer politischen Revitalisierung gibt es auch die einer Technokratisierung: Wenn gouvernementale Mitglieder nicht erneut ein genuin politisches Interesse am Prozess entwickeln, kann dies daran liegen, dass sie die Meinung vertreten, die festgelegten Ziele für den Europäischen Hochschulraum seien richtig, es müsse jetzt darum gehen, für eine kohärente Umsetzung zu sorgen. Eine solche Sprache trat in den Kommuniqués der

55 Anlässlich einer Rede an der zweiten internationalen Jahreskonferenz des Bologna Training Centers der Ben-Gurion Universität des Negev Beer-Sheva im Jahr 2013 hat Jürgen Rüttgers ein wenig aus dem Nähkästchen geplaudert und die Sorbonne-Deklaration selbst als „nachhaltige(n) Überraschungscoup“ bezeichnet. Überraschend offen erläuterte er auch die Motive der vier Minister: „Die Sorbonne-Erklärung war möglich, weil Mitte der 90er Jahre die Bildungsminister von Frankreich, Italien und Deutschland feststellten, dass sie gemeinsame Interessen hatten. Sie wollten die teilweise verkrusteten Bildungssysteme ihrer Länder reformieren. Sie wollten jahrelangen Stillstand überwinden. Sie wollten einen Aufbruch, um jungen Menschen mehr Bildung und bessere Aufstiegschancen zu ermöglichen. Und sie wollten ein vereintes Europa. Daraus entstand eine Freundschaft zwischen den beteiligten Akteuren, die bis heute andauert über nationale Grenzen, über Parteigrenzen hinweg. Und daraus entstand eine Vielzahl von gemeinsamen politischen Initiativen. Die Sorbonne Declaration war aber nicht nur eine europäische Initiative. Für jeden von uns war sie auch Teil unserer nationalen Hochschulpolitik. Sowohl in Frankreich wie in Italien und Deutschland wurden damals erhebliche Anstrengungen zur Erneuerung des Bildungssystems unternommen. In Deutschland hatte ich 1997 nach umfangreichen Diskussionen ein umfassendes Reformkonzept öffentlich vorgestellt. Auf 26 Seiten habe ich dort neben einer ausführlichen Analyse der Situation konkrete Reformmaßnahmen für das deutsche Hochschulsystem vorgelegt.“ (Rüttgers, 2013)

MinisterInnenkonferenzen von Löwen und Louvain-la-Neuve (2009), vor allem dann aber von Budapest und Wien 2010 und von Bukarest 2012 (Conference of Ministers responsible for Higher Education, 2009; European Higher Education Area, 2010; EHEA Ministerial Conference Bucharest, 2012) auf, und auch das Jerewan- und das Paris-Kommuniqué (EHEA Ministerial Conference Yerevan, 2015; EHEA Ministerial Conference Paris, 2018) beinhalten derartige Elemente. Eine verstärkte Absicht zur Umsetzung ist ebenfalls ein Weg zur Revitalisierung, wobei verschiedene Intensitäten denkbar sind, vom Ziel umfassender Umsetzung bis hin zum Monitoring eines eng definierten Rahmens an Mindeststandards. Mit dem Paris-Kommuniqué scheint der Weg in Richtung des Letzteren gebahnt (siehe Abschnitt 5.4.1 oben).

Dass die im Paris-Kommuniqué feststellbare Tendenz zur technokratischen Revitalisierung bei Kernzielen ansetzt, ist nicht erstaunlich, denn die Komplexität des Unterfangens, tatsächlich alle deklarierten Ziele (vgl. Abschnitt 2.2) innerhalb des äußerst heterogenen Europäischen Hochschulraumes zu gewährleisten, ist nicht zu unterschätzen. Während sich die Studiengänge via Gesetzesänderungen noch vergleichsweise rasch in Bachelor- und Master-Zyklen unterteilen ließen, ist es einiges komplexer, tatsächlich die uneingeschränkte Mobilität der Studierenden aller Mitgliedsstaaten des Europäischen Hochschulraumes zu ermöglichen: Dafür müssen nicht nur die nötige Kohärenz in der Anwendung des ECTS innerhalb des gesamten Europäischen Hochschulraumes sichergestellt und alle nationalen Qualifikationsrahmen mit dem europäischen Qualifikationsrahmen in Linie gebracht werden, um die Anerkennung von Studienabschlüssen und -leistungen zu garantieren, sondern auch Stipendien und Darlehen portabel gemacht sowie finanzielle Förderungsinstrumente eingerichtet werden, die es ermöglichen, dass Studierende unabhängig von ihrem sozioökonomischen Hintergrund und den Lebenskosten ihres Heimatlandes an einer Gastuniversität studieren können. Neben dem Ziel einer so umfassenden Umsetzung sind aber auch Revitalisierungen zu erwarten, wenn Fokus und *Commitment* auf die technokratische Umsetzung von Hauptzielen oder auch von Mindeststandards gelegt wird, wie dies hinsichtlich Qualifikationsrahmen, Anerkennung und Qualitätssicherung angepeilt zu werden scheint (vgl. Abschnitt 5.4.2 oben).

Solche Umsetzungsaufgaben sind für gewählte PolitikerInnen nicht allzu interessant. Wahrscheinlich ist daher, dass weiter nach schlagkräftigen Koordinationsmechanismen gesucht und ein System weicher Anreizmechanismen geschaffen wird; denkbar sind dabei etwa die bereits in Jerewan eingeführten und in Paris verstärkten Instrumente der gezielten Hilfestellung und des *Policy*-Dialoges mit Ländern, die hinsichtlich der Umsetzung bestimm-

ter Ziele Probleme zeigen, *Peer Learning*-Projekte, Sammeln und Propagieren sogenannter *Good Practices*, detaillierteres Berichterstattungswesen über den Umsetzungsfortschritt in allen Ländern mittels Erhebung feiner justierter vergleichbarer Indikatoren sowie Richtlinien zur Datenerhebung oder gar Einsetzung von ExpertInnenteams, die schriftliche Selbstevaluationsberichte mit einem Vor-Ort-Besuch komplementieren (einen solchen Mechanismus gab es schon einmal im Bereich der sozialen Dimension, allerdings auf freiwilliger Basis und ohne große Wirkung).

Schliesslich ist denkbar, dass mit der im Nachgang zur Pariser MinisterInnenkonferenz auch in den Bereichen *Learning and Teaching* und soziale Dimension angewendeten Methodologie der Qualitätssicherung emulierenden, indirekten Steuerung mittels des Setzens von gemeinsamen Standards, Prinzipien oder Richtlinien, welche danach in irgendeiner Weise überprüft werden, ebenfalls eine gewisse technokratische Revitalisierungsdynamik einhergeht. Sobald nämlich konkrete Prinzipien und Richtlinien gesetzt sind, gibt es einen Maßstab, an welchem die Mitgliedsstaaten respektive die Hochschulen gemessen und damit verglichen werden können.

6.2.3 Pseudopolitische Revitalisierung, technokratischer Antrieb

Neben einer typisch politischen und einer typisch technokratischen Revitalisierung des Bologna-Prozesses sind Mischformen mit politischen und technokratischen Elementen denkbar. Ein nicht unwahrscheinliches Szenario ist es etwa, dass die MinisterInnen den Prozess zwar nicht im eigentlichen Sinne politisch revitalisieren, ihm aber sozusagen wieder einen stärkeren politischen Anstrich geben, etwa durch eine Verknüpfung der Bologna-Themen mit anderen Politikfeldern, etwa dem Umgang mit Migration, aber auch durch eine stärkere Behandlung der sogenannten *Fundamental values*, die ja deswegen virulent diskutiert wurden, weil es darin darum geht, auszumachen, was das spezifisch Europäische am Europäischen Hochschulraum ist. Diese Revitalisierung bezeichnen wir als pseudopolitisch, weil nicht eine tatsächliche Politisierung mit breiter öffentlicher Debatte über die politischen Zielen für die Hochschulpolitik im Europäischen Hochschulraum stattfinden würde und nationale VertreterInnen auch nicht im großen Stil versuchen würden, nationale Ziele via europäischen Prozess anzustoßen. Kombiniert würden solche pseudopolitischen Revitalisierungselemente mit einem mehr oder weniger starken technokratischen Antrieb durch einige der oben genannten Mechanismen.

Auch ist es denkbar, dass eine solche Revitalisierung mit der parallelen Entwicklung eines *Creative Space* (siehe unten Abschnitt 6.3.2) einherginge. Damit würden die formalen Strukturen des Bologna-Prozesses und des Europäischen Hochschulraum zwar weiter bestehen, aber ergänzt durch die Entstehung eines offenen kommunikativen Raumes, in dem verschiedene BildungsakteurInnen sich unverbindlich austauschen und voneinander lernen könnten.

6.3 Transformationsszenarien

Neben einer Revitalisierung oder Abschwächung der bisherigen Dynamik ist es denkbar, dass der Prozess sich grundlegend transformiert, also eine neue Dynamik entsteht.

In den von uns geführten Gesprächen wurden vor allem zwei Möglichkeiten identifiziert: Einerseits könnte sich eine Entwicklung der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ergeben, bei der einige Länder sich weit schneller weiteren Reformen und weiterer Integration verpflichten als andere (Abschnitt 6.3.1). Andererseits könnte die bisher eher sekundäre Funktion als europäische Plattform für *Peer learning* und Austausch die politische Funktion fast vollständig verdrängen (Abschnitt 6.3.2).

6.3.1 Transformation hin zu *Two-Speed*

Im Vorfeld der Jerewan-Konferenz begann eine intensive Debatte zur Frage, wie mittelfristig eine automatische Anerkennung von Studienleistungen über Ländergrenzen hinweg zu erreichen sei, wofür sich insbesondere die VertreterInnen von Europäischer Kommission, aber auch einiger Mitgliedsstaaten und vieler europäischer Stakeholder ins Zeug legten. Dabei erschien eine Idee am Horizont, die aufgrund ihrer Sprengkraft nur verhalten geäußert wurde: die Segmentierung des Europäischen Hochschulraumes. Denn, so das Narrativ, die automatische Anerkennung innerhalb des gesamten Europäischen Hochschulraumes zu erreichen, bleibe so lange in weiter Ferne, wie viele der neueren Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung von ECTS, Qualifikationsrahmen und Qualitätssicherung weit hinterherhinken. In Wahrheit versteckt sich dahinter, dass sich das deklarierte Ziel der gegenseitigen Anerkennung von Studienleistungen und -abschlüssen über alle Bologna-Länder hinweg schwierig gestaltet, und zwar nicht zuletzt wegen erheblichen Misstrauens vieler Länder und Hochschulen West- und Zentraleuropas, deren Hochschulsysteme relativ gut finanziert sind und die zu den ersten Bolog-

na-Mitgliedern gehörten, gegenüber Bildungszertifikaten und -abschlüssen aus östlichen und teilweise südlichen Ländern. Jedenfalls machte sich bei nicht wenigen wichtigen AkteurInnen vor Jerewan (verstärkt durch die Wahrnehmung einer *Midlife-Crisis* des Prozesses, vgl. Kapitel 5) starker Unmut breit. Der Tenor lautete, die Dinge gingen zu langsam und zu wenig vorwärts. Die weniger weit fortgeschrittenen Länder (die typischerweise auch über weniger finanzielle Mittel verfügen) wurden, insbesondere beim Thema automatische Anerkennung, aber auch im Allgemeineren zunehmend als Bremsklotz wahrgenommen. Als möglicher Ausweg wagten sich mehr und mehr AkteurInnen, laut daran zu denken, im Europäischen Hochschulraum offiziell Gruppen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten zuzulassen, und zwar in einer Art und Weise, die für die „zurückliegenden“ Länder zusätzlichen Anreiz (oder, je nach Perspektive, zusätzliche Disziplinierung) zum „Vorwärtsmachen“ bieten könnte. Die Möglichkeit einer solchen Art der Weiterentwicklung wurde durch die Europäische Kommission relativ offen begrüßt.

Als mögliche Ausgestaltung einer solchen Dynamik wurde diskutiert, den Zutritt zum Europäischen Hochschulraum neu an zusätzliche Bedingungen zu knüpfen, wobei diese Mitgliedschaft dann einen zusätzlichen Wert beinhalten würde, zum Beispiel die automatische Anerkennung. Eine Kerngruppe von Ländern im Bologna-Prozess würde, so die Idee, also untereinander engere Integration und weitergehende Maßnahmen koordinieren und umsetzen sowie klare Eintrittskriterien und eventuell sogar einen begleiteten Eintrittspfad für Nachzügler festlegen. Neben dem dann exklusiven Europäischen Hochschulraum bestünde weiterhin der Bologna-Prozess, in dem alle interessierten Länder, welche die *European Cultural Convention* des Europarates unterzeichnet haben, mitarbeiten könnten, wobei sich dieser dann zusehends in Richtung eines *Creative Space* entwickelt hätte (siehe 6.3.2).

Hätte diese Idee innerhalb von Bologna an Flughöhe gewonnen, sie hätte wohl eine mächtige Dynamik erreicht (man denke an die Dynamik des Schengen-Prozesses in der Migrationspolitik) und möglicherweise eine zweite Phase schneller Veränderung im Hochschulbereich eingeleitet. Doch so kam es nicht: Bereits vor der Jerewan-Konferenz zeichnete sich ab, dass dieser Idee starker Gegenwind entgegenschlagen wird. Entsprechend fand sich danach auch im Jerewan-Kommuniqué kein Anklang davon. In der Zeit nach der Jerewan-Konferenz wurde die provokative Idee innerhalb der Bologna-Gremien begraben; zu sehr stand sie im Gegensatz zum historischen Pfad des Bologna-Prozesses. Und in der Tat: Eine *Two-speed*-Entwicklung könnte den Europäischen Hochschulraum wohl langfristig spalten, insbesondere, da es den meisten Nachzüglern dann schwerfallen würde, den

exklusiven Europäischen Hochschulraum je zu erreichen, da dieser sich ja mit großer Geschwindigkeit weiterentwickeln würde und immer neue Anforderungen erfüllt werden müssten.

Doch mit dem raschen Ende der *Two-speed*-Idee innerhalb der Bologna-Gremien war in dieser Sache nicht das letzte Wort gesprochen. Gegenwärtig sieht es geradezu so aus, als sei es plausibel, anzunehmen, dass sich das *Two-speed*-Szenario durch die Hintertür doch noch entfalten könnte. Denn, wie oben beschrieben (siehe Abschnitt 5.3): Die Europäische Union ist zur Zeit im Begriff, einen eigenen Europäischen Bildungsraum zu schaffen, wobei die automatische Anerkennung von Studien- und anderen Bildungsabschlüssen innerhalb von ihr eines der deklarierten Kernziele ist. Davon ist zweierlei zu erwarten: Einerseits wird die Europäische Kommission voraussichtlich nicht mehr so stark wie noch vor Jerewan dafür lobbyieren, den Umsetzungsdruck innerhalb des Europäischen Hochschulraumes im Allgemeinen und die automatische Anerkennung im Besonderen mittels des Bologna-Prozesses zu erreichen, sondern ihre Aktivitäten vermehrt auf die eigene, auf die EU beschränkte *European Education Area* fokussieren. Andererseits ist (falls dieser jüngste Versuch der Kommission, europäische Bildungspolitik zu betreiben, tatsächlich gelingen sollte – woran, berücksichtigt man die Vorläuferinitiativen der Kommission mit dieser Absicht, Zweifel anzumelden sind) anzunehmen, dass der neu geschaffene EU-Raum vereinfachter gegenseitiger Anerkennung bald eine Eigendynamik annehmen wird, die dazu führt, dass bald eine noch größere Diskrepanz zwischen EU-Mitgliedsstaaten und Nicht-EU-Mitgliedsstaaten innerhalb des Europäischen Hochschulraumes bestünde.

6.3.2 Transformation hin zu *Creative Space*

Wie eingangs beschrieben, entwickelte sich der Bologna-Prozess in den letzten Jahren von einer zunächst relativ engen Absichtserklärung (Herstellung gemeinsamer zweiteiliger Studienstrukturen, innereuropäische Mobilität, Austausch, Arbeitsmarktfähigkeit der AbsolventInnen und Förderung der Attraktivität von Hochschulbildung in Europa) hin zu einem immer breiteren Prozess. Der eingangs dieser Studie zitierte Scott beschrieb den Effekt dessen wie folgt:

The overall effect is that Bologna has become a much more interesting cultural and intellectual project, and also a more creative policy arena, that could have been imagined when the original declaration was signed. (Scott, 2012, S. 10)

Es ist gut denkbar, dass sich das Bologna-Projekt weiter in Richtung einer allgemeinen hochschulpolitischen Arena in Europa entwickelt. Wie oben dargelegt, macht der Trend eines abnehmenden politischen Interesses, schwindender Verbindlichkeit und weniger direkter politischer Steuerung via Bologna das 0-Szenario eines langsamen Auslaufens und Absterbens durchaus greifbar. Wahrscheinlicher ist jedoch eine konstruktive Entwicklung hin zu einem offenen, kreativen Raum, in dem verschiedene bildungspolitische Akteure sich austauschen und voneinander lernen. Dies wäre denn auch eine Transformation, die nicht nur von einigen Involvierten als möglich und wünschenswert bezeichnet wurde, sondern auch von einigen Hochschulforschenden für den Europäischen Hochschulraum propagiert wird (Harmsen, 2015).⁵⁶

Dabei ist zu beachten, dass eine tatsächliche Transformation hin zu einem *Creative Space*, also die Ablösung der bisherigen Strukturen durch Strukturen, die einiges stärker auf *Peer learning* ausgerichtet sind, wohl die Verbindlichkeit von Bologna mittelfristig gegen null führen würde; man könnte sich dies dann als eine Art Thinktank vorstellen. Bestehende Mechanismen, etwa *Policy dialogue* und *Peer learning*, beinhalten schon Elemente, die eine solche Art der Kooperation und des voneinander Lernens möglich machen. Ebenso bestehen Strukturen wie etwa Seminare und Konferenzen, die in diese Richtung ausbaufähig wären. Konkret lässt sich hier aus dem Feld der Qualitätssicherung das Beispiel des Europäischen Qualitätssicherungsforums nennen: Ursprünglich durch Projektfinanzierung der Europäischen Kommission getragen, läuft dieses jährliche Forum nun selbstfinanziert weiter und bringt jedes Jahr eine Vielzahl von AkteurInnen vonseiten der Hochschulen (sowohl akademische als auch administrativ-technische Mitarbeitende), der Studierenden, der Qualitätssicherungsagenturen und auch der staatlichen Verwaltungsinstitutionen zusammen, wobei über aktuelle Herausforderungen im Bereich der Qualitätssicherung diskutiert wird.⁵⁷ Auf solche Elemente könnte im Sinne einer weiteren Entwicklung eines solchen kreativen Raumes für gegenseitiges voneinander Lernen aufgebaut werden.

Plausibel ist jedoch insbesondere, dass sich gleichzeitig einige der oben beschriebenen Elemente einer pseudopolitischen und/oder technokratischen

56 Der Artikel mit dem Titel „Future Scenarios for the European Higher Education Area: Exploring the Possibilities of „Experimentalist Governance““ ist die überarbeitete Version eines Beitrages, den Robert Harmsen, Professor an der Universität Luxembourg, an der zweiten sogenannten *Bologna Process Researchers' Conference* in Bukarest im November 2014 (<http://fohe-bprc.forhe.ro/>) (zuletzt geprüft: 03.02.2019) vorgetragen hat.

57 <https://eua.eu/events/33-2019-european-quality-assurance-forum.html> (zuletzt geprüft: 03.02.2019)

Revitalisierung sowie eine parallele Entwicklung von Elementen eines *Creative Space* entwickeln. Auch Scott argumentierte 2012 in diese Richtung, als er in seiner Einleitung zu einer zweibändigen Aufsatzsammlung von Hochschulforschenden, die sich im Vorfeld der Bukarester MinisterInnenkonferenz mit dem Thema *European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms* befassten, wie folgt resümierte:

Bologna has proved to be a creative and dynamic process, with multiple effects (indirect as well as direct). Its success has greatly exceeded the intentions and aspirations of those who signed the original declaration. However, Bologna must now confront change – economic and political change but also social, cultural and scientific change. The way forward is for the Bologna process ,to go beyond Bologna‘ – not so much in terms of adding new ,action-lines that would inevitably encounter political difficulties, but in terms of recognising and realising its creative potential [...] There is a need for Bologna to become a more systematic and more open process – more systematic, because the synergies that already exist and the potential for new connections need to be better recognised; and more open, because Bologna‘ [...] offers European higher education a vital space for dialogue. (Scott, 2012, S. 14)

Eine weitere Entwicklung hin zu einem kreativen Raum des gegenseitigen voneinander Lernens ist jedenfalls, ob nun einhergehend mit den oben beschriebenen Elementen technokratischer und/oder politischer Revitalisierung oder mittelfristig als Ablösung der bestehenden Bologna-Strukturen, eine wahrscheinliche Entwicklungsrichtung. Die erneuerten Bestrebungen zur Schaffung eines EU-eigenen Bildungsraumes könnten zudem die Grundlage für eine Kombination beider Transformationsszenarien werden: Durch die Schaffung eines Bologna-externen Bildungsraumes, dessen Integration und Entwicklung deutlich schneller vorangehe als im gesamten Bologna-Raum, könnte der Bologna-Prozess für die politische Weiterentwicklung stark an Relevanz verlieren, aber als *Creative Space* im Sinne des Anschlusses und Austausch zwischen den unterschiedlichen Welten innerhalb des bisherigen Europäischen Hochschulraumes an Wichtigkeit gewinnen.

6.4 Szenarien der Devolution oder Desintegration

Schließlich sind auch zwei Szenarien einer negativen Entwicklung, das heißt Rückwärtsentwicklung des Bologna-Prozesses, denkbar.

6.4.1 Desintegration

Gerade vor dem Hintergrund einer beträchtlichen europaskeptischen Stimmung und politischer Spannungen zwischen ost- und westeuropäischen Ländern ist es denkbar, dass ein Auslaufen des Prozesses, respektive eine nicht gelingende Revitalisierung oder Transformation nicht nur zum langsamen Absterben des Bologna-Prozesses als steuerndes Organ des Europäischen Hochschulraumes (wobei dann eine Ablösung durch andere Arten von Dynamiken denkbar ist, siehe dazu Abschnitt 6.1) führen würde, sondern darüber hinaus zu einer Rückentwicklung der europäischen Integration im Hochschulbereich. Plausiblerweise würden sich dabei graduell verschiedene innereuropäische regionale Hochschulräume entwickeln mit jeweils unterschiedlichen Zielen, Prinzipien und Dynamiken, zum Beispiel ein skandinavischer, ein westeuropäischer, ein Richtung Eurasien gewandter und ein mediterraner. Eine solche Desintegration ist zwar unwahrscheinlich, aber dennoch zu bedenken. Sie würde die Erreichung des Ziels erhöhter Mobilität und der Anerkennung von Studienleistungen und -abschlüssen innerhalb des Europäischen Hochschulraumes vermutlich verunmöglichen.

6.4.2 Devolution

Neben einer Rückentwicklung der geographischen Komponente der Integration im Bereich der Hochschulpolitik steht die Möglichkeit einer inhaltlichen Rückwärtsentwicklung der bisherigen Integration. Dies würde bedeuten, dass einzelne Ziele, Vereinbarungen oder auch gemeinsam formulierte Prinzipien zurückgenommen würden. Zwar wird dieses Szenario totgeschwiegen, doch scheint unterschwellig präsent, dass eine Rücknahme von Prinzipien, die gewissen Mitgliedsstaaten des Europäischen Hochschulraum zu weit gegangen sind respektive von ihnen nicht wirklich unterstützt werden, denkbar ist.

6.5 Übersicht möglicher Wege ab Rom

Die Plausibilitäten der oben dargestellten Szenarien ab der Rom-Konferenz 2020 können zusammengefasst wie folgt eingeschätzt werden:

Tabelle 2: Plausibilität möglicher Wege nach 2020

Weniger wahrscheinlich	Eher wahrscheinlich
Starke Politisierung	Langsames Auslaufen des Prozesses (0-Szenario)
Starke Technokratisierung	Kombination gewisser pseudopolitischer und technokratischer Revitalisierungselemente
Rasche Transformation hin zu einem <i>Creative Space</i> unter Abschaffung der bisherigen Strukturen	Langsame Entwicklung hin zu einem <i>Creative Space</i> kombiniert mit einer gewissen pseudopolitischen und/oder technokratischen Revitalisierung
Desintegration	<i>Two-Speed</i> durch die Hintertür (<i>European Education Area</i> der EU) und Entwicklung hin zu <i>Creative Space</i>
Formelle Zurücknahme von <i>Commitments</i> (Devolution) oder formelles Auseinandergehen des Europäischen Hochschulraums (Desintegration)	Zunahme von Fliehkräften und möglicherweise Herausbildung von Teilgruppen von Hochschulen mit unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten

Teil III

Handlungsoptionen

Mitreden auf der Baustelle des Europäischen Hochschulraums: Handlungsoptionen aus Sicht des Bologna-Proletariats

Die Darstellung des Bologna-Prozesses als weites diskursives Feld, gruppiert um drei ideationale Stränge mit einer Vielzahl an AkteurInnen und einer komplexen Mehrebenenstruktur mit ineinandergreifenden Mechanismen und ebenenübergreifenden Dynamiken, situiert innerhalb eines soziostrukturellen und ökonomischen Kontextes (siehe Kapitel 3 oben), öffnet den Blick auf die verschiedenen Ansatzpunkte, von denen aus bildungspolitische AkteurInnen den Prozess und seine Resultate beeinflussen können. Im Bild der komplexen Großbaustelle gesprochen, führen wir im letzten Teil unserer Studie aus, wo, auf welche Weisen und unter welchen Voraussetzungen die am Bauprozess beteiligten AkteurInnen den Bologna-Prozess und den Europäischen Hochschulraum beeinflussen und verändern können. Um diese Ansatzpunkte für Handlungsvermögen systematisch in den Blick zu bekommen, stützen wir uns auf einen neueren arbeitssoziologischen Ansatz aus dem Gebiet der Gewerkschaftsforschung, den Jenaer Machtressourcenansatz von Klaus Dörre, Stefan Schmalz und dem Arbeitskreis *Strategic Unionism* (Dörre, 2011; Dörre, 2017; Schmalz et al., 2013).

Wie wir oben gesehen haben, lässt sich argumentieren, dass sich der Bologna-Prozess aktuell in einer Situation der Unsicherheit befindet (siehe Beginn des Kapitels 6 oben) – das heißt, in einer Situation, in der es keine stabile hegemoniale Entsprechung von materiellen Bedingungen, Ideen und Institutionen (Elemente des oben ausgeführten dialektischen Dreiecks, vgl. Abschnitt 3.1.2.1) gibt. Solche Situationen zeichnen sich dadurch aus, dass die strukturellen Logiken mehr Raum für Handlungsfähigkeit eröffnen, als es in stabilisierteren Situationen der Fall wäre (Miklavič, 2015, S. 53). Um diese Handlungsfähigkeit adäquat in den Blick zu bekommen, reicht der Ansatz von Miklavič, auf den wir uns oben gestützt haben, allerdings nicht. Miklavič arbeitet mit einem im engeren Sinne kommunikativen Begriff von Handlung (siehe zum Beispiel Miklavič, 2015, S. 57) und nimmt in seiner Analyse des Bologna-Prozesses vor allem sogenannte diskursive Fähigkeiten, die Bologna-Debatten auf der Ebene der europäischen Steuerungsgremien in die eine oder andere Richtung zu verschieben, in den Blick.

Die Konzeptualisierung ökonomischer und soziostruktureller Bedingungen hingegen verwendet Miklavič vor allem dazu, den Kontext zu erklären, in dem Ideationen entstehen, wichtig werden und bleiben – oder an

Wichtigkeit verlieren. Innerhalb unseres Bildes der Großbaustelle ist es allerdings verkürzt, das Gefüge von Struktur und Handlung, das der Bologna-Prozess aufmacht, auf die Ebene der europäischen Koordination zu begrenzen: Ein tatsächlicher Europäischer Hochschulraum entsteht schließlich nur, wenn die Bologna-Zielsetzungen auf der Ebene nationaler Hochschulsysteme und ganz konkret innerhalb der einzelnen Hochschulen auch tatsächlich eine Wirkung zeitigen. Um nun das spezifische Handlungsvermögen des subalternen Bologna-Proletariats⁵⁸ im aktuell durch eine Situation der Unsicherheit geprägten Bologna-Prozess in den Blick nehmen zu können, muss ein Verständnis von Handlungsfähigkeit zugrunde gelegt werden, das über die Art der kommunikativen Handlung, auf die Miklavič sich konzentriert, also über die Möglichkeit, Ideen zu formen und argumentativ in Steuerungsgremien einzubringen, hinausgeht. Zu diesem Zweck verbinden wir die oben vorgenommene diskursiv-institutionalistische und historisch-materialistische Bestimmung der Form von Bologna in diesem Teil mit dem arbeitssoziologischen Jenaer Machtressourcenansatz (Schmalz et al., 2013), den wir zunächst vorstellen und sodann auf den Europäischen Hochschulraum anwenden. Der Machtressourcenansatz funktioniert dabei komplementär zur oben geleisteten Analyse und Erklärung von Bologna. Während wir oben gezeigt haben, wo Ansatzpunkte für Handlungsvermögen bestehen (wo die Strukturen also Raum für Handlung zulassen), erlaubt es der Machtressourcenansatz zum einen, darzustellen, wie und wo sich Handlungsfähigkeit bei einzelnen AkteurInnen ausgestaltet beziehungsweise gestalten lässt; zum anderen soll aber nicht nur aufgezeigt werden, wie eine Klasse von AkteurInnen (hier: das sogenannte Bologna-Proletariat) Handlungsfähigkeit aufbauen kann, sondern auch, welche Strategien sich dadurch innerhalb des Europäischen Hochschulraumes eröffnen.

Die von Dörre, Schmalz und dem Jenaer Arbeitskreis vorgenommene Modellierung von Kräfteverhältnissen basiert auf einer spezifischen Fassung des Konzepts der Macht, wobei Letzteres, als eines der sozialtheoretischen Grundkonzepte, vielschichtig diskutiert wird (vgl. zum Beispiel Han, 2005; Lukes, 2004; Saar, 2009; Strecker, 2012). Es kann an dieser Stelle weder die machtheoretische Diskurslage wiedergegeben werden noch soll die oben (in Abschnitt 3.2) vorgenommene Analyse dupliziert werden. Vielmehr führen wir den Jenaer Machtressourcenansatz an dieser Stelle ein, um die

58 Mit dem Begriff des Bologna-Proletariats wollen wir gleichermaßen das Gros der Hochschulbeschäftigten wie die Studierenden fassen. Beide Gruppen sind wesentlich für die Generierung des *Outputs* von Bologna (es ist ihre Arbeit, welche die konkreten Resultate des Prozesses hervorbringt); dabei wird ihnen jedoch in den meisten Fällen wenig *Ownership* oder Besitz an dem Prozess zugestanden.

vorliegenden gesellschaftlichen Verhältnisse zum Zweck einer auf eine spezifische strategische Frage – die nach dem Handlungsvermögen der subalternen AkteurInnen innerhalb des Bologna-Prozesses – ausgerichteten Interpretation synthetisieren zu können. Mit der Zusammenführung der oben analysierten und erklärten politischen Form und der danach folgenden Modellierung von Kräfteverhältnissen lässt sich sinnfälliger beschreiben, welche speziellen Machtressourcen dem Bologna-Proletariat innerhalb der dialektischen Verhältnisse von Ideen, Institutionen und materiellen Bedingungen zukommen und wie diese spezifische Machtkonfiguration, die auf der Basis des Jenaer Ansatzes als potentiell heterodox beschrieben werden kann und einer autoritativ-staatlichen Machtkonfiguration ebenso gegenübersteht wie einer diffus-marktförmigen, ausgeübt werden kann.

7.1 Das oft übersehene Handlungsvermögen des Bologna-Proletariats

Die besonderen Formen der Aushandlung und Transmission politischer Inhalte und struktureller Entscheidungen, die den Großteil der Bologna-Maßnahmen prägen (siehe Abschnitte 2.4 und 2.5) weisen den subalternen Angehörigen der Hochschulen, also den Hochschulbeschäftigten und Studierenden, eine zentrale Rolle für den erfolgreichen Fortgang des Bologna-Prozesses zu. Denn diese AkteurInnen werden auf den praktischen Ebenen des Prozesses direkt für die Durchführung und Umsetzung der Maßnahmen benötigt – oder zumindest müssen sie sich gegenüber den neuen Abläufen konform verhalten. Um beim Bild der Baustelle (Abschnitt 2.1) zu bleiben, sind sie die nicht nur koordinierenden, sondern auch praktisch tätigen BauarbeiterInnen, deren Mitarbeit für den Neu- und Umbauprozess im Europäischen Hochschulraum (vgl. dazu Sin, 2012) unabdingbar ist. Denn: Die Bologna-Zielsetzungen können nur dann gelebte Realität werden, wenn auf Ebene der Hochschulen – zum Beispiel in den Studiengängen – Mobilitätsfenster ermöglicht, Studienleistungen aus anderen Ländern anerkannt, Studiengangziele mit den Europäischen Qualifikationsrahmen synchronisiert und Gremien etabliert werden, in denen die Qualität institutioneller Abläufe und von Lehre und Forschung aktiv und ehrlich gefördert wird.

Dies bedeutet für die jeweiligen Gruppen oder Einzelpersonen impliziten und expliziten Einfluss auf die strukturellen und inhaltlichen Resultate des Prozesses. Insbesondere, wenn er bewusst und gezielt ausgeübt wird, erreicht dies Wahrnehmung und generiert eine entsprechende Reaktion, die

ihrerseits auf die Gestaltung und weitere Entwicklung des Bologna-Prozesses zurückwirken kann. Die Hochschulangehörigen haben also sowohl auf die konkrete Bauarbeit innerhalb der Hochschulen als auch auf die fortlaufende Entwicklung des Bauplans für den Europäischen Hochschulraum und seine einzelnen nationalen Bereiche Einflussmöglichkeiten. Dies umso mehr aufgrund der oben (Abschnitt 2.6) als *Shift* von der Zielsetzung hin zur Umsetzung beschriebenen Entwicklung des Prozesses, die in die als *Midlife-Crisis* beschriebene Phase und die anschließende Orientierungssuche mündete (siehe Kapitel 5). Der aktuelle Zustand der Orientierungssuche macht den Prozess empfänglicher für neuen Input, aber auch anfälliger für Verweigerungsbewegungen, Vereinnahmungen und Umdeutungen einzelner Themen und Maßnahmen (vgl. Abschnitt 2.2).

Insbesondere bei den lehrenden, forschenden, verwaltenden und studierenden Hochschulangehörigen ist die Diskrepanz zwischen tatsächlichem und wahrgenommenem Einflusspotential besonders groß. Einerseits, weil nur wenigen von ihnen das Ausmaß der Orientierungsschwäche des Prozesses bewusst ist, andererseits, weil sich eine gewisse Resignation breitgemacht hat – also die Ansicht, dass sich gegen den Prozess und die auf ihn zurückgehenden Regelungen auf lange Sicht nichts tun lässt. Und so bleibt ein großer Teil der eigentlich vorhandenen Macht in den Händen der hier als Bologna-Proletariat beschriebenen Hochschulangehörigen ungenutzt.

Auch die meisten Analysen des Prozesses übersehen oder unterschätzen das Ausmaß des diesen AkteurInnen der praktischen Ebenen zur Verfügung stehenden Einflusses, insbesondere, da Ausmaß und Art des Einflusspotentials im Mainstream der institutionalistischen und auch funktionalistischen Erklärungsansätze des Bologna-Prozesses (vgl. deren Darstellung in Abschnitt 3.1) nur schwer fassbar sind. Oft wird der Fokus auf die institutionellen Rechte der Interessenvertretung gelegt, die in vielen Bereichen klar begrenzt sind. Um dieses Einflusspotential in den Blick zu bekommen, gilt es zu untersuchen, welche Macht das Bologna-Proletariat neben seinen verbrieften institutionellen Rechten in den Hochschulen und in den Koordinationsgremien des Bologna-Prozesses entfalten kann. Unsere Erklärung des Prozesses als ein durch materielle Bedingungen strukturiertes, diskursiv-koordinatives Feld eröffnet dazu den Weg, denn diese Art der Erklärung lässt sich im Unterschied zu vielen anderen Beschreibungen mit einer arbeitssoziologischen Modellierung von Machtressourcen kombinieren, womit die den Hochschulbeschäftigten und Studierenden zur Verfügung stehenden Machtressourcen adäquat dargestellt werden können. Dabei ermöglichen spezifische Konfigurationen von Kräfteverhältnissen unter-

schiedliche Handlungsoptionen, wovon die für den Fall des Bologna-Prozesses wichtigsten hier vorgestellt und an einigen Themen beispielhaft und mit Hilfe der *Ideational Streams* kontextualisiert illustriert werden.

In einem ersten Schritt stellen wir den Jenaer Machtressourcenansatz im Kontext der europäischen Hochschulreform vor (Abschnitt 7.2); daraufhin werden drei pragmatische Handlungsstrategien für die (Mit-)Gestaltung des Bologna-Prozesses (Abschnitt 7.3) dargestellt.

7.2 Die europäischen Hochschulreformen im Licht des Jenaer Machtressourcenansatzes

Das vom Jenaer Arbeitskreis *Strategic Unionism* zur Analyse der Machtbasis der Lohnabhängigen entwickelte Modell lässt sich aufgrund der Funktionsparallelität (AuftragnehmerInnen in einem Produktions- oder Dienstleistungsprozess) mit Hilfe von etwas Übersetzungsarbeit gut auf die Situation der verschiedenen Gruppen von Hochschulbeschäftigten anwenden. Gedacht ist der Ansatz eigentlich zur Analyse der Gegebenheiten auf echten Baustellen oder in Produktions- und Dienstleistungsbetrieben. Übertragen wir diese Perspektive auf unsere metaphorische Großbaustelle des Europäischen Hochschulraumes, sehen wir, dass dem Bologna-Proletariat gegenüber den staatlichen Anforderungen der bildungspolitischen Behörden einerseits und den Forderungen privater Anspruchsgruppen (etwa WirtschaftsvertreterInnen und RektorInnen) andererseits Machtressourcen offenstehen – ganz ähnlich, wie dies auch bei den ArbeiterInnen einer Baufirma oder den Angestellten in einem Dienstleistungsbetrieb der Fall ist. Denn der Bologna-Bauprozess im Europäischen Hochschulraum ist in gewissem Sinne nichts anderes als ein Produktionsprozess, in dem der Europäische Hochschulraum herausgebildet wird und der für sein Funktionieren auf die Mitarbeit der Hochschulbeschäftigten entscheidend angewiesen ist.

7.2.1 Staatliche Macht, Marktmacht, heterodoxe Macht

Klaus Dörre schält in seiner Modellierung von Kräfteverhältnissen im Bereich der Arbeitsbeziehungen die Macht der Lohnabhängigen als spezifische Machtkonfiguration heraus. Ausgehend von der klassischen Definition von Macht durch Max Weber als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ (Weber, 1980, S. 28, zit. n. Dörre, 2011, S. 276), unterscheidet der britisch-ameri-

kanische Soziologe Michael Mann vier Formen von Macht, nämlich ökonomische, politische, ideologische und militärische Macht (Mann, 1994, S. 46–56, bes. 50 f., zit. n. Dörre, 2011, S. 276). Diese kombinieren sich, so Dörre, „in modernen Gesellschaften auf je besondere Weise“ in bestimmte Machtkonfigurationen, nämlich insbesondere in die „autoritative, hierarchische Macht von Unternehmensbürokratien und Staaten“ und in die „diffuse, anonym wirkende Macht von Märkten“ (Dörre, 2011, S. 276). Diese beiden Machtkonfigurationen stehen zueinander in einem Spannungsverhältnis: Die hierarchisch-autoritative Macht des Staates kann die diffus-anonyme Macht der Märkte einschränken, und umgekehrt kann mittels einer Stärkung von Marktmechanismen autoritative Macht begrenzt werden (Dörre, 2011, S. 276). Nun besteht neben diesen beiden Machtkonfigurationen – die zwar in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, zusammengenommen aber hegemonial wirken – allerdings eine weitere Konfiguration von Macht, nämlich die unter gewissen Voraussetzungen „oppositionelle, konterhegemoniale, heterodoxe Macht“ (Dörre, 2011, S. 276) der Lohnabhängigen, die bei Mann unterbestimmt bleibt. Diese potentiell heterodoxe Machtkonfiguration entfaltet sich, so Dörre, „quer zu den Grundtypen sozialer Macht“ (Dörre, 2011, S. 276); „Arbeitermacht ist“, so Dörre, „ihrem Ursprung nach eine solche Form heterodoxer Macht, die sich quer zu den Grundtypen sozialer Macht als ökonomische, politische und ideologische entfaltet“ (Dörre, 2011, S. 276).

Die Machtkonfiguration der Lohnabhängigen entfaltet sich also in Opposition zur jeweiligen Konstellation der autoritativ-staatlichen und der diffus-marktförmigen Machtkonfigurationen. Die letzteren beiden Machtkonfigurationen erleben in modernen Gesellschaften ein reziprokes Auf und Ab, aus dem sich wechselnde Herrschaftskonfigurationen ergeben. Dieses Geschehen kann durch die dritte Machtkonfiguration, die potentiell heterodoxe Macht der Lohnabhängigen, maßgeblich beeinflusst werden (vgl. Dörre, 2011, S. 276) – insbesondere dadurch, dass sich die Lohnabhängigen den Kräften der anderen Machtkonfigurationen widersetzen beziehungsweise die Erreichung derer Ziele verhindern können – und daher für ihre Kooperation oder ihr Stillhalten Zugeständnisse verlangen können.⁵⁹

59 Die Verknüpfung der Machtbasen mit den von Miklavč identifizierten *Ideational Streams* weist auf eine weitere mögliche Strategie für die Lohnabhängigenmacht hin: Statt jeweils kontextabhängig eine der anderen Machtkonfigurationen zu schwächen (bzw. zu stärken), könnte langfristig auch die Emanzipation von beiden anderen Machtbasen (also Befreiung von staatlichen Zwängen und dem Diktat des Marktes) eine Manifestierung der materiellen Bedingungen der Lohnabhängigenmacht sein. Dies würde aber bedeuten, die Heterodoxität als Machtquelle zu verlieren und eine eigene, unabhängige Machtbasis zu entwickeln.

Übertragen auf den Kontext des Europäischen Hochschulraumes, können wir mit dem Bild des reziproken Auf und Ab von autoritativ-staatlicher und diffus-marktförmiger Machtkonfiguration und der dazu heterodox verlaufenden Machtkonfiguration der Lohnabhängigen illustrieren, wie sich Herrschaft im Bologna-Prozess verstehen lässt. Oben (vgl. Kapitel 3) wurde argumentiert, dass nur, wer das Zusammenspiel von soziostrukturellem und ökonomischem Kontext, Ideen und Institutionen in den Blick nimmt, erklären kann, wer und was sich in der diskursiv-koordinativen Sphäre des Bologna-Prozesses wie durchsetzen kann. Betrachten wir diese These vor dem Hintergrund des Jenaer Machtressourcenansatzes, lässt sich ein Bezug zwischen den drei oben eingeführten Konzepten von Hochschulbildung (*Ideational Streams*) und den drei soeben beschriebenen Machtkonfigurationen herstellen: Das instrumentalisierende oder ergebnisorientierte Verständnis von Hochschulbildung (*Ideational Stream 1*) steht in einem Bezug zur hierarchisch-autoritativen Machtkonfiguration (Abschnitt 3.2.1.1), ihr marktorientiertes Verständnis von Hochschulbildung (*Ideational Stream 3*, Abschnitt 3.2.1.3 oben) in einem Bezug zur diffusen, anonymen Machtkonfiguration der Märkte. Eine Konstellation dieser beiden Verständnisse von Hochschulbildung und der damit korrespondierenden Machtkonfigurationen entfaltet im Bologna-Prozess hegemoniale Wirkung. Das selbstbestimmungsorientierte Konzept von Hochschulbildung (*Ideational Stream 2*, siehe Abschnitt 3.2.1.2 oben) hingegen weist mit seiner Orientierung auf die mit der Aufwertung der Position von Personal und Studierenden verknüpften Themen von Selbstregulierung und Selbstverwaltung einen Bezug zur potentiell heterodoxen Machtkonfiguration der Lohnabhängigen auf und steht in dieser Hinsicht in Opposition zu den beiden hegemonialen Ideationen von Hochschulbildung.

Die beiden mit den hegemonialen Machtkonfigurationen affinen Bildungsverständnisse (*Ideational Streams 1* und *3*) werden durch den Bologna-Prozess insgesamt stärker befördert als das Bildungsverständnis des *Ideational Stream 2*. Wie wir nun zeigen wollen, können Hochschulbeschäftigte und Studierende aber trotz ihres Mangels an hierarchisch-autoritativer Macht (oben Abschnitt 3.2.3) und anonym-diffuser Macht auf das Machtgefüge im Bologna-Prozess einwirken, und zwar umso mehr, je stärker die anderen AkteurInnen an einem Gelingen des Prozess oder eines seiner Elemente interessiert sind, nämlich durch die Entfaltung ihrer eigenen, heterodoxen Macht im Prozess der Einwirkung auf das reziproke Auf und Ab der anderen beiden Machtkonfigurationen. Dabei steht nicht nur der Weg der Opposition offen, sondern auch die Möglichkeit

eines situativen Bündnisses mit der einen oder anderen hegemonialen Konfiguration.

7.2.2 Die vier Formen heterodoxer Macht der Hochschulangehörigen und ihre Konfigurationen

Der Jenaer Machtressourcenansatz identifiziert vier Quellen von Lohnabhängigenmacht und vier entsprechende *Machtressourcen*. Auf der Basis dessen lässt sich die potentiell heterodoxe Macht der Hochschulangehörigen in vier Formen aufteilen. Bevor die vier Machtressourcen kurz beschrieben werden, sind einleitend drei klärende Ausführungen wichtig.

Erstens basieren die vier Formen der potentiell heterodoxen Macht der Hochschulangehörigen zwar auf *Machtressourcen* – das bloße Vorhandensein dieser Machtressourcen reicht aber, wie bei den Lohnabhängigen im Jenaer Ansatz, noch nicht aus, damit sie Einfluss ausüben können. Vielmehr ist es nötig, die vorhandenen Machtressourcen in aktualisierte Machtausübung zu verwandeln, woraus Handlungsvermögen entsteht. Dazu sind, wie wir unten (Abschnitt 7.2.3) ausführen werden, bestimmte Fähigkeiten nötig, und, darauf aufbauend, eine strategische Wahl, mittels welcher Fähigkeiten welche Machtressourcen zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Ziel aktiviert werden. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil es auch möglich ist, dass die Machtressourcen der Hochschulangehörigen durch andere AkteurInnen zu deren eigenen Zwecken genutzt werden können. In einem solchen Fall nutzen die Hochschulangehörigen ihre Machtressourcen nicht strategisch selbst, sondern werden vereinnahmt.⁶⁰

Zweitens stehen die unterschiedlichen Machtressourcen und die Formen der potentiell heterodoxen Macht der Hochschulangehörigen in Beziehung zueinander, wobei je verschiedene Konfigurationen vorliegen: Es ist kaum möglich und auch nicht effizient, in einer Handlungsstrategie *alle* Machtressourcen maximal zu nutzen – vielmehr kommt es darauf an, für den jeweiligen Kontext die erfolgversprechendste Konfiguration von Machtressourcen und -formen anzuwenden (vgl. Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 374 f.). Dabei ergibt eine entsprechende Konfiguration der Machtressourcen die jeweilige Ausprägung und Stärke der hetero-

60 Zum Beispiel lässt sich die Einführung der sogenannten Bologna-PromotorInnen (die mittlerweile zu ExpertInnen befördert wurden) sehr wohl als ein Programm zum Anzapfen der Machtressourcen des Bologna-Proletariats verstehen: Durch sie wollte die Europäische Kommission, wie mit einigen anderen Projektfinanzierungen auch (siehe Abschnitt Europäische Kommission in 2.3.2), direkten Einfluss auf Hochschulangehörige nehmen und sich einen Teil ihrer Macht dafür sichern, die Umsetzung der Hochschulreform entsprechend der eigenen Ziele zu befördern.

doxen Macht der Hochschulangehörigen insgesamt. Das heißt, die oben genannte notwendige strategische Wahl bedeutet das Entwickeln einer Gesamtstrategie, auf welche Weise die Konfiguration der vier Formen heterodoxer Macht zu welchem Ziel in welchem Thema und auf welcher Ebene angestrebt wird.

Drittens lässt sich als Grundsatz festhalten, dass bildungspolitische AkteurInnen, insbesondere Organisationen der Interessenvertretung, umso mehr Einfluss entfalten können, je besser es ihnen gelingt, Machtressourcen aus den vier Quellen zu kombinieren und zu koordinieren. Verbindet man diese Erkenntnis mit der Einsicht, dass jeglicher Input mehr Gewicht erhält, wenn er nur unter den ersten ist, der sich in der aktuellen Sinnsuche des Bologna-Prozesses anbietet, ergibt sich folgende Schlussfolgerung: Je breiter, deutlicher und schneller es bildungspolitischen AkteurInnen gelingt, unter den Prozessbeteiligten eine bestimmte Handlungsstrategie zu koordinieren, desto größer ist der dadurch entfaltete Einfluss auf den Bologna-Prozess und damit auf den Bauprozess am Europäischen Hochschulraum.

Nachfolgend wollen wir auf die vier Machtformen, wie sie der Arbeitskreis *Strategic Unionism* herausgearbeitet hat, genauer eingehen.

7.2.2.1 Die strukturelle Macht

Die strukturelle Macht ergibt sich gemäß des Arbeitskreises aus der „Stellung der Lohnabhängigen-Gruppen im ökonomischen System“ (Arbeitskreis *Strategic Unionism*, 2013, S. 347 ff.). Je neuralgischer der jeweilige Sektor für das gesamte System, desto größer ist die strukturelle Macht der Lohnabhängigen darin. Übertragen auf den Kontext unserer Untersuchung, besitzen jene AkteurInnen große strukturelle Macht, die für die Umsetzung der Bologna-Maßnahmen zentrale Institutionen, Mechanismen oder Gremien blockieren oder beeinflussen können – zum Beispiel, indem sie als SpezialistInnen die Mitarbeit verweigern oder durch Dienst nach Vorschrift wertlos machen. Die strukturelle Macht ist eine primäre Machtressource und steht gewissen Einzelpersonen und Gruppen auch ohne organisierte Interessenvertretung zur Verfügung (vgl. ebd.).

7.2.2.2 Die Organisationsmacht

Die Organisationsmacht entsteht durch die Vereinigung der Lohnabhängigen in „kollektiven politischen und gewerkschaftlichen Arbeiter_innen-Organisationen“ (Brinkmann & Nachtwey, 2010, 13–14/2010, S. 25) und beruht

auf deren Fähigkeit, gemeinsames Handeln (oder Nichthandeln) zu koordinieren. Sie „erschöpft sich nicht in Organisationsgraden, sondern setzt Konfliktbereitschaft, Mobilisierungsfähigkeit und innere Bindung von Mitgliedern voraus“ (Dörre, 2017, S. 109). Übertragen auf den Kontext unserer Untersuchung bezeichnet die Organisationsmacht die Einflussmöglichkeiten großer Interessenverbände wie Studierendenschaften, Gewerkschaften oder akademischer Vereinigungen, sofern diese die Möglichkeit haben, ihre Mitglieder zu gemeinsamem Handeln zu motivieren. Großangelegte Proteste wie der Bildungstreik, aber auch kollektive Aufrufe oder die massenhafte Verweigerung gewisser Maßnahmen gehören ebenso in diese Kategorie wie der Zusammenschluss in einer Gewerkschaft oder einem Interessensvertretungsverband. Organisationsmacht kann strukturelle Macht nicht ersetzen, aber zumindest teilweise substituieren (Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 351 f.). Die Möglichkeit, Organisationsmacht zu erlangen, hängt in vielen Fällen mit dem Erreichen gesellschaftlicher Macht (siehe Abschnitt 7.2.2.4) zusammen.

7.2.2.3 Die institutionelle Macht

Die institutionelle Macht bezeichnet die (verbrieften) Rechte der Mitbestimmung von Lohnabhängigen oder ihrer Vertretungen in betrieblichen und staatlichen Strukturen. Oft sind diese Rechte das Resultat früherer Aushandlungen von Konflikten und fußen in ihrer Entstehung typischerweise auf struktureller und organisatorischer Macht (Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 356 ff.).

Institutionelle Macht ist auch dann – zumindest für eine gewisse Zeit – noch vorhanden, wenn strukturelle oder organisatorische Macht schwindet; mit der Erosion struktureller oder organisatorischer Machtressourcen können jedoch auch institutionelle Machtressourcen zunehmend prekär werden (ebd.). Übertragen auf unseren Kontext sind dies die (oft hart erkämpften) Mitbestimmungsrechte der Lehrenden, Forschenden, Verwaltenden und Studierenden in den diversen Gremien und Institutionen der Hochschullandschaft. Organisationen, denen es gelingt, über ihre Mitglieder die Einflussnahme in der institutionellen Mitbestimmung über die Ebenen und Institutionen hinweg zu koordinieren, können beachtliche Wirkung entfalten, nicht zuletzt aufgrund des Informations- und Erfahrungsaustausches und der Möglichkeit langfristiger strategischer Planung.

Im Europäischen Hochschulraum vermengen sich dabei schon länger gewonnene Rechte der akademischen Selbstverwaltung mit erst in jünge-

rer Zeit eroberten Mitbestimmungsrechten in den neu geschaffenen Bologna-Gremien auf nationaler und europäischer Ebene. Aus theoretischer Sicht ist es spannend zu sehen, dass die Stärkung der institutionellen Macht der Hochschulangehörigen ein Kernanliegen innerhalb des Verständnisses von Hochschulbildung gemäß dem *Ideational Stream 2* ist. Es ist diese institutionelle Macht der Hochschulangehörigen, die in traditionellen Analysen des Bologna-Prozesses und auch in vielen Stellungnahmen und Deliberationen von Interessenorganisationen am meisten Beachtung findet.

7.2.2.4 Die gesellschaftliche Macht

„Die Macht der Lohnabhängigen“, so hält der Jenaer Arbeitskreis fest, „ist jedoch nicht auf den direkten Wirkungsbereich ihrer eigenen Organisationen beschränkt“ (Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 359). Insbesondere in Kontexten, in denen strukturelle, Organisations- oder institutionelle Macht nur beschränkt ausgeprägt sind, sind oft Bestrebungen im Gang, gesellschaftliche Wirkung zu entfalten. Dabei geht es zentral darum, „hegemoniefähig zu werden“ (ebd., S. 359). Die betriebliche Ebene wird also bewusst verlassen und „das gesellschaftliche Umfeld als weiterer Kampfschauplatz eröffnet“ (ebd., S. 359). Dies, „um Außenstehende mit einzubinden und letztlich darauf hinzuwirken, die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zu verändern“ (ebd., S. 359). Der Arbeitskreis sieht zwei Unterarten: Einerseits die Kooperationsmacht, die auf der Fähigkeit beruht, Allianzen zu schmieden und zum Beispiel Parteien oder andere Stakeholder-Organisationen für die eigenen Ziele zu mobilisieren und andererseits die diskursive Macht, die auf der Fähigkeit beruht, in die öffentliche Debatte einzugreifen und in bestimmten Themen die Meinungsführung zu erlangen (ebd., S. 360). Dies gelingt dann besonders, wenn die eigenen Argumente sich auf Gerechtigkeit oder andere, moralische Überlegenheit erzeugende Werte stützen können (vgl. ebd., S. 362). Im Falle der Hochschule könnte zum Beispiel der deutsche Diskurs um Studiengebühren als ein Beispiel erfolgreich genutzter gesellschaftlicher Macht dienen.

Im Bologna-Prozess besteht die interessante Konstellation, dass ein großer Teil der Begriffsbestimmung, also der Deutungshoheit über die im Diskurs verwendeten Begriffe, durch die Institutionen des Prozesses selbst erzeugt wird. Diskursiv-gesellschaftliche Macht kann hier daher auch über eine organisierte Nutzung institutioneller Macht entfaltet werden.

7.2.3 Fähigkeiten als Voraussetzung zur Stärkung der Position des Bologna-Proletariats

Über Machtressourcen zu verfügen reicht, wie oben erwähnt, allein nicht aus, um erfolgreich Macht auszuüben. Vielmehr müssen diese Ressourcen auch in einer Art und Weise zusammengefasst sein, um zu strategischem Handlungsvermögen zu reichen. Es bedarf spezifischer Fähigkeiten und, darauf aufbauend, einer strategischen Wahl, durch welche Fähigkeiten welche Machtressourcen zu welchem Zeitpunkt genutzt werden (vgl. Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 369). Eine nachhaltige Interessenvertretung benutzt ihre Strukturen daher nicht nur, um Entscheidungen direkt zu beeinflussen, zu ändern oder zu erzwingen (und auch nicht nur dort, wo sie stark genug ist, dies tun zu können), sondern verfolgt auch die langfristige Strategie, Handlungsvermögen zu gewinnen.

Der Arbeitskreis *Strategic Unionism* hat für Organisationen und Strukturen, die erfolgreich die Lohnabhängigenmacht nutzen wollen, fünf Gebiete aufgezählt, deren Meisterung sinngemäß als Voraussetzung für eine weitere Entfaltung und Nutzung der Macht des Bologna-Proletariats durch ihre Interessenorganisationen angesehen werden können.

7.2.3.1 Lernfähigkeit

Es ist wichtig, tiefgreifend und frühzeitig die Struktur und die Veränderung der Machtkonfigurationen und der Machtressourcen zu erkennen (Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 370). So geht es darum, neue Bereiche zu identifizieren, die organisiert werden können, institutionelle Veränderungen zur Gewinnung neuer Handlungsspielräume zu verwenden und immer wieder neu Bündnisse und Allianzen zu schmieden (ebd.). Im Kontext des Bildungsbereiches im Allgemeinen und des Bologna-Prozesses im Speziellen ist es unter anderem durch die vielen Gremien, Foren und Veranstaltungen gut möglich, diese Fähigkeit zu stärken. Die Teilnahme daran rechtfertigt sich für Interessenvertretungsorganisationen oft schon allein aufgrund des Informationsgewinnes über die aktuelle Entwicklung sowie aufgrund der Funktion dieser Orte als Plattformen für Allianzbildung (sofern die jeweils Delegierten auch angehalten sind, den Informationsfluss zu gewährleisten). Lernfähigkeit bedeutet auch die Möglichkeit, sich regelmäßig über die neuen Entwicklungen auszutauschen und in einen organisationsweiten Dialog darüber zu treten.

7.2.3.2 Organisatorische Flexibilität

Organisatorische Flexibilität umschreibt die Fähigkeit, die Effizienz von Organisationsstrukturen und Mitgliederpartizipation auf eine Art und Weise zu erhöhen, die das Organisationshandeln mit den strukturellen Rahmenbedingungen in Einklang bringt (vgl. Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 370). „Im Kern geht es darum, die eigene Organisationsmacht effektiv zu nutzen“ (ebd., S. 370) und strukturelle Macht einzelner Mitgliedsgruppen in die Zielverfolgung der gesamten Interessensgruppe zu integrieren. Solche Flexibilität nicht nur im Handeln zu zeigen, sondern auch in den eigenen Strukturen zu verankern, ist eine stetige Herausforderung für jede Interessenvertretungsorganisation, da sie auch bedingt, immer wieder andere und neue Kräfte zu integrieren. Um die innere Kohäsion zu bewahren, braucht es daher sowohl eine klare Programmatik als auch die Fähigkeit, zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln (ebd., S. 371).

7.2.3.3 Konfliktfähigkeit

Im Arbeitskampf ist der Konflikt das sichtbarste und mächtigste Instrument der Gewerkschaften. Er lässt sich auch als das Geschick ausdrücken, „die strukturelle Macht unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen optimal mit der eigenen Organisations- und gesellschaftlichen Macht zu verbinden“ (Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 371). Ein Arbeitskonflikt benötigt aber viele Voraussetzungen; neben sehr starker innerer Kohäsion auch umfangreiche ökonomische Ressourcen (z. B. Streikgeld) sowie Erfahrung und Know-how in der Durchführung von Konflikten. Konflikte im Bologna-Kontext unterscheiden sich in einigen Punkten deutlich von klassischen Arbeitskonflikten – unter anderem, weil die Konfliktlinien deutlich unklarer sind und es keine ritualisierten Formen der Lösung gibt. Nichtsdestotrotz ist die Fähigkeit, arbeitskonfliktähnliche Maßnahmen durchführen zu können, auch für bildungspolitische AkteurInnen von Wert. Sowohl der Bildungstreik als auch „Dienst nach Vorschrift“ bei Umsetzungsaufträgen oder das ebenso einfache wie effektive „Klaut Präsenzlisten!“-Graffiti an der Uni-Mauer sind Beispiele für erfolgreiche konfliktive Strategien der (Selbst-)Organisierten.

7.2.3.4 Framing

Framing ist die Fähigkeit, „Deutungsmuster und Lösungsstrategien für (neue) Probleme anzubieten und diese für andere AkteurInnen attraktiv zu machen“ (Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 372). Dies ermöglicht

es, schlagkräftige Koalitionen rund um gleiche oder ähnliche Deutungen zu bilden und so „im passenden Moment die Initiative zu ergreifen und die richtigen Themen für gesellschaftliche Debatten und Mobilisierungen zu setzen“ (ebd., S. 372). Gelingt es, die gesellschaftliche Realität so zu deuten, dass kollektives Handeln als möglich, ja als geboten erscheint, werden dadurch alle Machtressourcen positiv beeinflusst. Um die Fähigkeit des *Framing* zu entwickeln, braucht es die Identifizierung von Problemen oder problematischer Aspekte (*Diagnostic Framing*), die Entwicklung alternativer Konzepte zum Problem (*Prognostic Framing*) und, zu guter Letzt, die Begriffsrahmung für eine Mobilisierung (*Motivational Framing*) (ebd., S. 372). Die Partizipation der Mitglieder, also der Hochschulangehörigen, ist dabei zentral, denn es sind deren Sorgen, Probleme und Interessen, welche die narrativen Bausteine bilden, die im *Framing* genutzt werden können.

Ein illustratives Beispiel für *Framing* in einem Themengebiet des Bologna-Prozesses ist das P4SD-Projekt (Peer learning 4 Social Dimension⁶¹): Teams von ExpertInnen erstellen für einzelne Länder auf Wunsch einen Bericht über deren Situation und die Umsetzung des Bologna-Themas der Sozialen Dimension, der auch konkrete Vorschläge zur Verbesserung enthält. Dieser Bericht kann interessierten Gruppen und Organisationen dazu dienen, Probleme zu identifizieren (*Diagnostic Framing*), Maßnahmen oder Konzepte als solche zu erkennen oder auf der Basis der Analyse neu zu entwickeln (*Prognostic Framing*) und sich hinter solchen Maßnahmen zu vereinigen (*Motivational Framing*). Auf die Konzipierung dieses P4SD-Projektes einen organisierten Einfluss auszuüben und die nationale Beteiligung daran zu erreichen, würde daher auch eine Stärkung der *Framing*-Fähigkeiten einer nationalen Interessenvertretungsorganisation bedeuten.

7.2.3.5 Wahrung der politischen Autonomie

Die institutionelle Macht hat einen „Doppelcharakter“, denn sie bringt nicht nur Rechte mit sich, sondern auch Einschränkungen und Pflichten (Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013, S. 373). Dies sind insbesondere die Bedingungen, an den Gremien, Institutionen usw. teilzunehmen, was die Gefahr einer Vereinnahmung durch den in den Gremien dominanten Diskurs mit sich bringt sowie in gewissen Konstellationen auch die Gefahr des Verlustes von Konfliktfähigkeit. Institutionelles Handeln kann nie losgelöst von anderen Machtressourcen erfolgen (ebd.); es gilt immer wieder, Basis und Vertretung in

61 <http://www.pl4sd.eu/> (zuletzt geprüft: 27.01.2019)

Einklang zu bringen und zwischen der Mitgliedschaftslogik und der Einflusslogik zu vermitteln. Wie in Abschnitt 2.3.3 beschrieben, ist es zum Beispiel für die europäische Studierendenvertretung (ESU) eine stete Gefahr, durch ihre enge Einbindung in die koordinativen Bologna-Gremien vereinnahmt zu werden.

7.3 Drei pragmatische Handlungsstrategien

Aufgrund der spezifischen aktuellen Konstellation im Bologna-Prozess können wir drei Handlungsstrategien unterscheiden, die innerhalb des Prozesses zwar nicht gänzlich neu sind, jedoch in der aktuellen Phase der Sinnsuche für den womöglich letzten Lebensabschnitt (siehe Kapitel 5) wieder an Erfolgsaussicht und damit an Attraktivität gewonnen haben. Sie betreffen unterschiedliche Aspekte des Prozesses, und ihre Reichweite variiert von einer grundsätzlichen Veränderung des Prozesses bis hin zu einer auf einzelne Themen zugeschnittenen Einflussnahme.

Der analytische Rahmen und die daraus hervorgehende Bestimmung der Form aus dem Kapitel 3 dieser Expertise ermöglicht es in Verbindung mit dem zuvor eingeführten Jenaer Machtressourcenansatz diese Strategien in den diskursiv-institutionellen Kontext spezifischer Themen und Aspekte des Prozesses einzubetten sowie konkrete Voraussetzungen für das Gelingen zu formulieren.

Die drei Handlungsstrategien, die wir beschreiben möchten, lauten wie folgt:

- Im *diskursiven Kampf* geht es darum, im diskursiven Feld des Bologna-Prozesses die Meinungshoheit zu gewinnen, sei es bezüglich einzelner Themen oder bezüglich des Prozesses insgesamt.
- Bei der *Nutzung von Windows of opportunity* werden vom Bologna-Diskurs eröffnete Handlungsspielräume für eigene Interessen genutzt.
- Die Strategie der *Ignoranz* besteht darin, sich dem Bologna-Diskurs zu entziehen – vor allem hinsichtlich einzelner Themen.

Diese drei Handlungsstrategien sind als Gruppen möglicher Handlungsoptionen zu verstehen, die einander nicht ausschließen. Vielmehr können sowohl verschiedene Elemente mehrerer Handlungsstrategien als auch eine der drei Handlungsstrategien Möglichkeiten für eine Gesamtstrategie sein. Dabei ist für die Wahl einer Gesamtstrategie neben der Analyse der Voraussetzungen und der vorhandenen Machtressourcen natürlich auch relevant, in welche Richtung der Bologna-Prozess und der Europäische Hochschulraum sich in

Zukunft entwickeln werden. So werden etwa einige Handlungsoptionen bei Eintreten gewisser Szenarien (vgl. oben Abschnitt 6.0) wirkungsvoller sein als andere.

7.3.1 Diskursiver Kampf: Stellungskrieg führen oder Hegemonie für Demokratische Hochschule anstelle von Outcome-Legitimität erobern

Wie oben (Abschnitt 3.2.2) ausgeführt, sind die Diskurse des Bologna-Prozesses großteils in einer koordinativen Sphäre verortet. Darin ist es, wie wir gesehen haben (Abschnitt 3.2.3), für AkteurInnen ohne ausgeprägte soziostrukturelle oder ökonomische Machtbasis oft schwierig, starke diskursive Macht aufzubauen. Solche AkteurInnen verfügen zwar oft über gesellschaftliche Macht, für deren wirkungsvolle Entfaltung sind – oder wären – jedoch Debatten und Kontroversen in einer kommunikativen Sphäre eine wichtige Voraussetzung. Die Deutungshoheit vieler Begriffe liegt daher im Rahmen der hierarchisch-autoritativen (Staats-)Macht (*Ideational Stream 1*) oder bei der anonym-diffusen Macht der Märkte (*Ideational Stream 3*).⁶² Der koordinative Diskurs ist aber oft der einzige oder einzig wahrgenommene Weg, um gegenhegemoniale Ideen überhaupt in den Bologna-Prozess einzubringen.

Nachfolgend werden daher Taktiken des diskursiven Kampfes aufgezeigt, die entweder darin bestehen, die koordinative Sphäre zu verlassen und Debatten um Themen oder Aspekte des Bologna-Prozesses in der kommunikativen Sphäre politischer Öffentlichkeit zu führen oder die eine Besetzung der Bedeutung solcher Themen oder Aspekte innerhalb der koordinativen Sphäre beinhalten. Bei Ersterem geht es dabei darum, in der kommunikativen Sphäre eine Debatte über die „richtige“ Besetzung eines Begriffes zu führen und zu gewinnen. Zweiteres hingegen bedeutet, innerhalb der koordinativen Gremien eine Begriffsbedeutung dadurch sukzessive zu verschieben oder zu prägen, dass immer wieder die favorisierte Bedeutung eingebracht wird. Die beiden Taktiken können auch verbunden werden, denn wenn eine Begriffsbesetzung innerhalb der kommunikativen Sphäre (teilweise) gelingt, verschiebt dies auch die Ausgangslage für den diskursiven Kampf in der koordinativen Sphäre.

62 Wie in Abschnitt 3.2.1.4 am Beispiel des Begriffs Autonomie ausgeführt, wo gezeigt wurde, dass die traditionell eher hochschuleigene Definition (*Ideational Stream 2*: Selbstbestimmung der Hochschule) durch staatsnähere Definitionen (autonome Umsetzung einer Leistungsvereinbarung) und zunehmend noch stärker durch marktne Definitionen (unternehmerische Hochschule) überlagert wurde (vgl. Moutsios, 2013).

7.3.1.1 Stellungskrieg

Aktuell spielt sich der diskursive Kampf in einer Form ab, die man in Anlehnung an die Rezeption Gramscis als eine Art „Stellungskrieg“ bezeichnen könnte: An vielen verschiedenen Orten sind viele verschiedene Beteiligte daran beteiligt, mit den oben beschriebenen Taktiken den einen oder anderen Begriff umzudeuten oder die eine oder andere Definition zu verändern. Einige vielversprechende Möglichkeiten für solche Kämpfe sollen nachfolgend illustriert werden.

Der offensichtliche Schritt für Organisationen der Hochschulangehörigen ist die Herstellung von Öffentlichkeit für zentrale Debatten, also ihre bewusste Transferierung aus der koordinativen in die kommunikative Arena. *Uni brennt* oder *Bildungsstreik* sind Beispiele, wie dies mehr oder weniger erfolgreich gelungen ist. Diese Aktionen haben nicht nur zu Zugeständnissen in der koordinativen Sphäre geführt (gewisse Forderungen, zum Beispiel hinsichtlich der Präsenzpflicht, der Prüfungsdichte oder der Zulassungsregelungen zum Studium wurden zum Teil erfüllt), sondern auch zu einem gewissen Umdenken bei zentralen Begriffen wie der Fixierung auf den Arbeitsmarkt bei der Definition von *learning outcomes*. Sollte es gelingen, eine solche Strategie der Skandalisierung mit einer Offensive auf der institutionellen Seite zu koordinieren, wo gut vorbereitete Angebote zur Lösung von in der kommunikativen Sphäre problematisierten Zuständen eingebracht werden, könnten hier überraschend weitreichende Änderungen erzielt werden. Ein Erfolg wie die Einführung der Begrifflichkeiten rund um die soziale Dimension, die dadurch gelang, dass die Studierenden vor der Prager MinisterInnenkonferenz die fehlende Gerechtigkeitsdimension des Prozesses problematisierten und über institutionelle Vorschläge eine Lösung vorschlugen (Aufnahme im Prager Kommuniqué, vgl. Abschnitt 2.2.7), wäre durchaus wiederholbar, zum Beispiel in Bezug auf prekär beschäftigtes Personal.

Da, wie in Abschnitt 5.1.7 ausgeführt, von verschiedenen Seiten Revitalisierungsbemühungen eingeleitet wurden, zeichnet sich eine mögliche (Re-)Politisierung des gesamten Prozesses ab, die mit Debatten um *Fundamental values* und, in Paris gestärkte Themen aus dem Bereich der sozialen Dimension und aus dem Bereich von Lernen und Lehre verknüpft ist (siehe Abschnitt 5.4.2 oben). Damit könnte sich die Ausgangslage für neue, im gesellschaftlichen Forum ausgetragene Debatten über die Definition und damit über das Wesen von Bildung und Hochschule wieder verbessern. Diese Dynamik könnte noch verstärkt werden, wenn es gelingt, die parlamentarische Kommission für Bildung des europäischen Parlaments

(sog. CULT-Committee⁶³), die etwa im Vorfeld der MinisterInnenkonferenz in Jerewan ein verstärktes Interesse am Prozess zeigte und deren Präsidentin die Stakeholder-Organisationen explizit zur Präsentation ihrer Sicht auf den Prozess und seinen Fortgang einlud, stärker in die Abläufe des europäischen Hochschulraumes zu involvieren.

Für diese Handlungsoption der Politisierung von meist koordinativ verhandelten Bologna-Themen innerhalb der kommunikativen Sphäre ist insbesondere gesellschaftliche Macht wichtig. Dazu eignen sich Themen, die sich mit moralischen Gerechtigkeitsargumenten verbinden lassen. Um die strategischen Opportunitäten für erfolgreiche kleinere Attacken auf die aktuellen Hegemonien zu identifizieren, lohnt es sich, einen Blick auf die am intensivsten kritisierten Themen des Bologna-Prozesses (siehe Kapitel 4) zu werfen. Zum Beispiel könnte die vom Verband der Schweizer Studierendenschaften bereits 2000 formulierte Kritik des *Brain Drains*, der Ausnutzung des „neuen Europas“ durch das „alte Europa“, zusammen mit der Kritik der westeuropäischen Dominanz in Verbindung mit den aktuellen Debatten über die europäische Integration und die *Fundamental values* ein vielversprechendes Kampffeld werden, da sich diese Wertdebatte rund um die gesellschaftlichen Grundbegriffe der Fairness und der Gleichbehandlung situiert. Die neueste Entwicklung rund um das Vorantreiben einer auf die EU begrenzten *European Education Area*, die bei Nicht-EU-Mitgliedern verständliche Exklusionsängste auslöst (siehe Abschnitt 5.3), könnte rasch zu einer weiteren Erhitzung dieses Themas führen.

Es ist aber, wie oben angedeutet, auch möglich, innerhalb der koordinativen Gremien zu versuchen, Begriffe zu besetzen. Dabei eröffnet die Doppelfunktion der Bologna-Gremien, die einerseits umsetzen, andererseits aber auch konzipieren sollen, für den diskursiven Kampf den Weg für eine besondere Kombination von Organisationsmacht und institutioneller Macht von Organisationen der Interessenvertretung. Die Studierendenverbände und die Organisation der Hochschulbeschäftigte sind, noch konsequenter als die Hochschulpräsidien, die einzigen am Bologna-Prozess beteiligten AkteurInnen, die von der tiefsten Instanzebene bis hinauf zur Bologna Follow-up Group auf allen Ebenen in fast allen Gremien durch ihre Mitglieder Einsitz haben. Neben dem immensen Informationsvorteil, der dies bedeuten kann, ermöglicht es auch eine ungewöhnliche Strategie zur Eroberung begrifflicher Hegemonie: Gelingt es den Massenorganisationen, einen substantiellen

63 <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cult/work-in-progress.html> (zuletzt geprüft: 03.02.2019)

Teil ihrer VertreterInnen so zu koordinieren, dass diese bei einigen zentralen Begriffen in ihren Gremien die gleichen Anläufe zur Umdefinition bzw. Neubesetzung machen, wird mit der Zeit das Gewicht der Masse dieser diskursiven Interventionen den Begriff zwar (noch) nicht im gesellschaftlichen Diskurs verändern, jedoch in seiner Verwendung innerhalb des Prozesses. Als Beispiel kann hier die systematische Ausbildung von Studierenden für ihre Aufgaben in Qualitätssicherungskommissionen und Audits dienen, über die die European Students' Union angestrebt hat, flächendeckend ein spezifisches Verständnis von Qualität (das auch Aspekte der sozialen Dimension sowie die studentische Partizipation beinhaltet) zu fördern (siehe auch Abschnitt 2.2.3).

Ein anderes Beispiel für einen diskursiven Kampf innerhalb koordinativer Gremien ist die Möglichkeit, die *Buzzwords* der Modernisierung von Hochschulbildung, ihre hohe Qualität oder das Konzept des studierendenzentrierten Lernens so zu besetzen, dass gute Beschäftigungsbedingungen (*Supportive environment*) darin enthalten sind. Hinsichtlich des Konzepts des studierendenzentrierten Lernens wurde diese Verknüpfung ja, wie oben beschrieben, bereits im Bukarest-Kommuniqué vorgenommen (siehe Abschnitt 2.2.10), woran angeknüpft werden könnte.

Das Kommuniqué der Pariser MinisterInnenkonferenz vom Mai 2018 macht den diskursiven Stellungskrieg hinsichtlich des Gegenstandes der Lehre, dessen Thematisierung innerhalb des Bologna-Prozesses bis dorthin äußerst schwierig war, nicht nur möglich, sondern auch hochaktuell: Wie oben beschrieben (Abschnitt 5.4.1), hat die Lehre im jüngsten Bologna-Kommuniqué einen überraschend prominenten Platz, gibt es doch ein ganzes Kapitel mit der Überschrift *Innovation in Teaching and Learning*, der auch noch der einzige längere inhaltliche Absatz ist innerhalb eines ansonsten im Vergleich zu früheren ministeriellen Absichtserklärungen kurz gehaltenen Kommuniqués. Einleitend dazu ließen die MinisterInnen in durchaus deutlicher Sprache verlauten:

... Now it is time to add cooperation in innovative learning and teaching practices as another hallmark of the EHEA. (EHEA Ministerial Conference Paris, 2018, S. 3)

Aufgrund dieser verstärkten Aufmerksamkeit auf den Bereich Lehre und Lernen im Paris-Kommuniqué wurde jüngst eine europäische Bologna-Beratungsgruppe zu diesem Themenbereich eingerichtet. Hieraus erwächst die Möglichkeit, im Rahmen von Bologna endlich auch einen Scheinwerfer auf die Arbeitsbedingungen von Hochschulbeschäftigten zu richten.

Denn wenn Lehre und Lernen in Zukunft innovativer werden sollen, geht das nicht ohne die Kooperation der Hochschulbeschäftigten, und wenn die Erreichung dieses Ziels fortan auf europäischer Ebene koordiniert werden soll, ist das ein Einfallstor dafür, ihnen innerhalb der Bologna-Gremien einen wichtigeren Stellenwert einzuräumen.

Doch liegt der Teufel im Detail. Denn obwohl das Thema der Lehre im Paris-Kommuniqué relativ ausführlich figuriert, sucht man darin doch vergeblich nach einer direkten Thematisierung der Bedingungen, in denen gute Lehre nachhaltig möglich ist – sinnvolle Betreuungsrelationen etwa, genügend Personal oder eine Entlastung der Lehrkräfte von administrativen Aufgaben. Einzig zu einer Absichtserklärung, „institutionelle, nationale und Europäische Initiativen für pädagogisches Training sowie regelmäßige Weiterbildung von HochschullehrerInnen zu fördern und zu sondieren, wie gute Lehre für die Karrierechancen von Hochschulbeschäftigten besser anerkannt werden können“ (EHEA Ministerial Conference Paris, 2018, S. 4, eigene Übers.) konnten sich die MinisterInnen durchringen – im Vergleich zu dem pompös formulierten Ziel, eine „Kooperation zu innovativen Lern- und Lehr-Praktiken zu einem weiteren Markenzeichen des Europäischen Hochschulraumes zu machen“ (EHEA Ministerial Conference Paris, 2018, S. 1, eigene Übers.) doch eher mager. Diese Sprache offenbart eine gewisse Tendenz zu der Vorstellung, gute Lehre könne durch bessere Selektions- und Qualitätssicherungsmechanismen sichergestellt werden, oder, um es deutlicher zu sagen, zu wenig Innovation in der Lehre hänge an zu wenig guten LehrerInnen. Eine Analogie aus einem anderen politischen Feld mag diese Herangehensweise plastischer machen: So wie die Einführung von Rankings für *subprime mortgages* nicht plötzlich den angeschlagenen Hypothekenmarkt sanierte, sondern nur die darunterliegenden strukturellen Probleme kaschierte, wird man durch die Einführung von Lehr-Portfolios und *Rate-my-prof*-Beurteilungen die Qualität der Lehre nicht nachhaltig verbessern, denn sie hängt maßgeblich von strukturellen Faktoren ab. Die Handlungsoption, die sich hier aufdrängt, ist es, aktiv darauf hinzuwirken, das Thema so zu besetzen, dass das Narrativ „Gute Lehre braucht gute Bedingungen“⁶⁴ zum Common Sense, also normalisiert wird. Aufbauend darauf wäre dann der Weg geebnet, konkrete Institutionalisierungen für die Umsetzung des Ziels guter Lehre diskursiv zu etablieren, wie zum Beispiel darauf hinzuwirken, den Bologna-Prozess unter dem Deckmantel,

64 Ein Slogan, der analog sehr erfolgreich in gewerkschaftlichen Kämpfen im Sozialbereich eingesetzt wird, zum Beispiel in der Formulierung: *Gute Pflege braucht gute Bedingungen*.

Innovation in der Lehre erreichen zu wollen, dafür nutzen zu können, den vielerorts prekären Status von Hochschullehrenden zu verändern.

Für die Handlungsstrategie des diskursiven Stellungskrieges sind insbesondere folgende Fähigkeiten wichtig:

- Lernfähigkeit ist eine wichtige Voraussetzung für diese Form des Kampfes, da durch sie überhaupt ermöglicht wird zu verstehen, welche Begriffe reif für eine Umdefinition sind, zum Beispiel, weil sich die gesamtgesellschaftliche Debatte verändert hat oder die ursprünglichen „Besitzer“ ihre Deutungshoheit verlieren.
- *Framing*-Fähigkeit ist wichtig, um ein Thema so darzustellen, dass der diskursive Kampf erfolgreich geführt werden kann. Ein Blick auf die Tabelle, welche die Bologna-Themen aus den verschiedenen *Ideational Streams* repräsentiert, kann dazu hilfreich sein (siehe Abschnitt 3.2.1.5).
- Konfliktfähigkeit hilft, Dinge in die kommunikative Sphäre zu holen. So stellt etwa die Besetzung einer Uni relativ schnell eine politische Öffentlichkeit her, womit man in die kommunikative Sphäre kommt.
- Wahrung der politischen Autonomie ist zentral, um im Stellungskrieg nicht die Fronten zu wechseln, sich also nicht von anderen diskursiven Strategien vereinnahmen zu lassen.

7.3.1.2 Die Hegemonie erobern

Eine radikalere Vision des diskursiven Kampfes ist der Versuch, eine neue Hegemonie zu errichten – also den etablierten Hegemon der Hochschulreformen, die staatlich-autoritative Macht und ihre im *Ideational Stream 1* illustrierte Idee von Hochschulbildung, abzulösen durch die Macht der Hochschulangehörigen (*Ideational Stream 2*). Statt den Regierungen und ihrem politischen Programm untergeordnet, würde der Bologna-Prozess nun als Sache der Hochschulen begriffen. Der „Besitz“ (*Ownership*) des Prozesses und damit die Deutungshoheit ginge von den politischen AkteurInnen auf die Hochschulangehörigen über. Damit würden nicht nur einzelne Begriffe im diskursiven Feld mehr in die eine oder andere Richtung gezogen, sondern die gesamte Begriffsstruktur verschoben.

Eine solche Übernahme des Prozesses durch die akademische Gemeinschaft wäre jedoch voraussetzungsreich. Um eine zur dominierenden Struktur alternative Konzeption des gesamten Feldes durchzusetzen, ist eine hohe gesellschaftliche Macht notwendig, was im konkreten Fall, in diskursiv-institutionalistische Termini übersetzt, auch bedeutet, den Prozess stärker

in die kommunikative Sphäre zu ziehen, in der die gesellschaftliche Macht stärkere Wirkung entfaltet. Gleichzeitig ist ein Ausbau der Demokratisierung der Hochschulstrukturen notwendig, um die Übergabe der Macht vom Staat an die Selbstverwaltung nachhaltig in eben dieser kommunikativen Sphäre zu legitimieren.

Mögliche Fallstricke für das Ziel, mittels eines hegemonialen Kampfes um Bologna die Stellung des subalternen Bologna-Proletariats zu verändern, zeigen sich nicht zuletzt mit Blick auf jene aktuelle Debatte, die man durchaus als mögliches Einfallstor für die hier diskutierte Strategie, die Hegemonie zu erobern, betrachten kann: Wie oben (siehe Abschnitt 5.2.2) beschrieben, ist in den Bologna-Gremien auf europäischer Ebene in der jüngeren Zeit eine Rückbesinnung auf große Fragen zu beobachten, wurde doch in den letzten Jahren ziemlich lebhaft über sogenannte *Fundamental values* diskutiert. Darunter wurden insbesondere Lehr- und Forschungsfreiheit einerseits sowie Hochschulautonomie andererseits gefasst. Man könnte sagen, in diesen Themen haben die Hochschulbeschäftigten einen Heimvorteil: Sie sind ExpertInnen in dieser Debatte. Doch blieb in der Debatte bislang unterthematized, dass diese beiden Werte durchaus auch in einem gewissen Spannungsfeld zueinander stehen können, und dies wohl nicht zuletzt, weil die Debatte insbesondere durch die VertreterInnen der HochschulrektorInnen und nicht durch VertreterInnen der subalternen Gruppen, welche wir hier als Bologna-Proletariat bezeichnen, gerahmt wurde. Denn je nach Verständnis des Konzepts der Hochschulautonomie kann diese die Lehr- und Forschungsfreiheit befördern, aber auch einschränken. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Ein Verständnis von Autonomie als unternehmerische Hochschule (*Ideational Stream 3*) etwa stärkt in erster Linie den Handlungsspielraum des Hochschulpräsidiums, die eigene Hochschule im Wettbewerb gegenüber anderen Hochschulen gut zu positionieren, viele Drittmittel einzuwerben usw. Damit geht aber gerade nicht eine Stärkung der akademischen Freiheit der subalternen Hochschulangehörigen einher, müssen diese doch vielmehr in die Profilbildungspläne des Universitätspräsidiums passen, und tun sie es nicht gibt es für ihr Fach dann halt vielleicht nicht mehr genügend Ressourcen. Dies zeigt, dass die Handlungsstrategie, die Hegemonie zu erobern, für das Bologna-Proletariat nur dann erfolgreich sein kann, wenn eine akademische Aneignung von Bologna via Demokratisierung von Hochschulstrukturen vorangetrieben wird. Ist dies der Fall, kann die Rückbesinnung auf Grundwerte von Hochschulpolitik in Europa in Kombination mit den sich aus der Entwicklung des neuen EU-Bildungsraums

möglicherweise ergebenden Veränderung des Prozesses hin zu einem *Creative Space* als Einfallstor für die Strategie gesehen werden, über Bologna von unten die Hegemonie zu erlangen.

Um diese Erlangung von Hegemonie zu ermöglichen, benötigt es Organisationen mit einer gut ausgebildeten Framing-Fähigkeit, auch, um die notwendigen Allianzen schmieden zu können. Während im Bereich des *Diagnostic framings*, also der Problemidentifikation, bereits viel Arbeit geleistet wurde, auf die zurückgegriffen werden kann, ist das *Prognostic framing*, also die Entwicklung einer alternativen Gesamtvision des europäischen Hochschulraums aus Sicht der Hochschulangehörigen, noch unvollständig. Ein solches Projekt, ein alternatives „Europe 2030“ aus Sicht der akademischen Gemeinschaft, könnte die diskursive Kraft haben, große Teile der organisierten Angestellten und Studierenden hinter der Idee der akademischen Selbstverwaltung und -entwicklung zu vereinen, also das notwendige *Motivational framing* ermöglichen.

7.3.2 Bestehende Gremien und Prozesse als *Windows of opportunity* für Wandel nutzen

Der in Abschnitt 2.6 beschriebene Trend in die Breite, sowohl thematisch als auch in der Involvierung von immer mehr Gruppen, Gremien und Strukturen in der Realisierung der Maßnahmen, die Zunahme der offenen Koordinationsmechanismen und die zurzeit abnehmende Fähigkeit der europäischen Koordinationsgremien, ihren Konsens durchzusetzen, sowie die vielerorts stark föderalistisch ausgeprägte Struktur der akademischen Verwaltung erschwert es, eine einheitliche, uniforme Umsetzung zu erreichen. Oder spiegelbildlich ausgedrückt: Einzelne Gremien – auch solche, die in der Hochschulhierarchie relativ tief unten angesiedelt sind und vor den Bologna-Reformen nur beschränkte Entscheidungsbefugnisse hatten – haben oft einen weiten Spielraum, wenn es um die Umsetzung von Bologna-Maßnahmen oder die Ausgestaltung neu eingeführter Bologna-Instrumente geht.⁶⁵

Diese Eigenart des Prozesses lässt sich gut an der oft sehr diversen Umsetzung einzelner Maßnahmen beobachten. Ein großer Teil dieser Abweichungen sind nicht Resultat einer in Inkompetenz gründenden fal-

65 Mit dem allmählichen Schwungverlust mag dieser Spielraum zur Zeit hier und dort wieder kleiner werden; er kann sich aber schnell wieder vergrößern, wenn, ob über Bologna oder über Nachfolgeprozesse, die nächsten Novellierungen durch die Institutionen gehen müssen.

schen Anwendung der Direktiven oder *Guidelines* von oben, sondern die bewusste Durchsetzung von Spezialinteressen auf den jeweiligen Ebenen.

Obwohl man vermuten könnte, dass die Hochschulangehörigen die Umsetzung des Prozesses durch ihren Spielraum stetig in Richtung akademische Selbstverwaltung ziehen, ist dies bislang nicht zu erkennen. Vielmehr ging es eher in die entgegengesetzte Richtung: So gelang es der Europäischen Kommission auf der europäischen Koordinationsebene durchaus, den Bologna-Prozess für das Voranbringen der auf ökonomische Prosperität Europas ausgerichteten Lissabon-Strategie fruchtbar zu machen, und auf institutioneller Ebene konnte beobachtet werden, dass im Zuge von Bologna Fakultäts- oder Hochschulleitungen zum Teil erfolgreich versuchten, strukturelle Änderungen zugunsten der Universitätsspitzen durchzusetzen, die schon länger geplant gewesen waren, aber an den Traditionen der Selbstverwaltung gescheitert waren.

Die institutionelle Macht der Hochschulangehörigen ist also stark fragmentiert, wird daher oft für Spezialinteressen instrumentalisiert und ist meist auf Bestandssicherung hin ausgerichtet (vgl. Dörre, 2011, S. 288 ff.). Gelänge es, die Hochschulangehörigen in den entsprechenden Gremien zu organisieren, das heißt, in eine längerfristige Strategie einzubinden, könnte die dezentrale institutionelle Macht genutzt werden, um langfristig zusätzliche institutionelle, strukturelle und organisatorische Macht aufzubauen bzw. die Fähigkeiten der Interessenvertretungen der Hochschulangehörigen zu erhöhen – insbesondere bei der organisatorischen Flexibilität und Konfliktfähigkeit. Denn im Gegensatz zu Arbeitskonflikten wird im Europäischen Hochschulraum auch konstant über die institutionellen Machtressourcen und über die strukturelle Machtposition verhandelt. Wer wie viel und wo zu sagen hat und wer welche wichtigen Funktionen bei der Umsetzung erhält, wird kontinuierlich neu ausgehandelt und entschieden.

In diesem ständigen Hin und Her gäbe es oft die Gelegenheit für ein strategisches Vorgehen der Hochschulangehörigen, die einerseits ihre eigene Situation verbessern könnten (durch mehr Ressourcen bzw. stärkere Ausrichtung der Institutionen auf ihre Interessen) und andererseits langfristig substantiell mehr Einfluss der akademischen Gemeinschaft auf den Europäischen Hochschulraum.

Um dies zu erreichen, müssten sich jedoch die Vielzahl der VertreterInnen in den Gremien untereinander koordinieren oder zumindest ähnlichen strategischen Leitlinien folgen, was dem klassischen Aufbau von Organisationsmacht entspricht. Im speziellen Rahmen der Hochschule, wo die Verknüpfung zwischen Organisationszugehörigkeit und Mandat oft lose ist, bedeutet dies

jedoch nicht unbedingt, die Hochschulangehörigen an sich als Organisation zu binden, sondern vielmehr, Bewusstsein für Handlungsspielräume zu schaffen und die Hochschulangehörigen auf ein entsprechendes Handeln hin zu instruieren.

Solche Aufklärung und Instruktion kann einerseits über Trainings, Anschreiben oder Mobilisierungsaktionen geschehen, andererseits über die Sozialisierung von Gremienvertreterinnen durch gemeinsame Anlässe und Erfahrungsaustausch.

Bis jetzt haben wir ausgeführt, wie der Bologna-Prozess insofern als *Window of opportunity* gewirkt hat, als dass sich im Zuge der Umsetzungsarbeit der Bologna-Ziele strukturelle Neuerungen ergaben, die den Handlungsspielraum für Hochschulangehörige ausweiteten, zumal im Zuge der Reformen bestehenden Gremien neue Aufgaben zugewiesen wurden oder durch die Schaffung neuer Gremien zusätzlicher Handlungsspielraum entstand.

Überdies können auch einzelne Themen des Bologna-Prozesses *Windows of opportunity* schaffen, die Handlungsspielraum ergeben. Als Beispiel lässt sich, wie oben ausgeführt, die Verknüpfung der Themen studierendenzentriertes Lernen und *Supportive environment* nennen: Wie die Sprache des Jerewan-Kommuniqués zeigt, kann das Thema des studierendenzentrierten Lernens als Forderung nach Modernisierung von Hochschulbildung verstanden werden und hat als solche bereits ohne diskursiven Kampf einen gewissen Stellenwert. Es ist durchaus denkbar, hinsichtlich dieses Themas einen gewissen Umsetzungsdruck auf die Hochschulen auszuüben, insbesondere, da es auch im Paris-Kommuniqué wieder prominent Platz gefunden hat. Ein solcher Umsetzungsprozess lässt Handlungsspielraum für die Hochschulangehörigen entstehen, zumal diese Umsetzungsarbeit ja insbesondere von ihnen geleistet werden soll und die Planung ihrer Umsetzung typischerweise in für die Koordination der Lehre zuständigen Hochschulgremien entschieden wird. Dieser Handlungsspielraum könnte dazu genutzt werden, in der Umsetzung von studierendenzentriertem Lernen, wie oben (siehe Abschnitt 7.3.1.1) erwähnt, die Beschäftigungsbedingungen insofern zu verbessern, als dass Lehrende bessere Weiterbildungsmöglichkeiten erhalten und von administrativem Arbeitsaufwand entlastet werden, da dies notwendige Voraussetzungen für studierendenzentriertes Lernen sind. Der oben thematisierte Fokus auf die Lehre im Pariser Kommuniqué und die auf dieser Basis jüngst eingerichtete Beratungsgruppe zum Thema Lehre und Lernen auf der europäischen Bologna-Steuerungsebene (siehe Abschnitt 5.4 oben), könnte dazu als Anlass genommen werden.

Ein anderes Beispiel für ein sich durch das Paris-Kommuniqué öffnendes thematisches Opportunitätsfenster ist die prominente Nennung der sozialen Dimension:

We recognise that further effort is required to strengthen the social dimension of higher education. In order to meet our commitment that the student body entering and graduating from European higher education institutions should reflect the diversity of Europe's populations, we will improve access and completion by under-represented and vulnerable groups. Therefore, we mandate the BFUG to take this issue forward by the next EHEA Ministerial conference. (EHEA Ministerial Conference Paris, 2018, S. 4)

Die MinisterInnen machen hier zwar deutlich, dass die Frage, wie zu erreichen ist, dass die Studierendenpopulationen die Diversität der Europäischen Bevölkerung reflektieren, bis hin zur und auf der italienischen Konferenz 2020 behandelt werden soll, sagen aber nicht Näheres zur Umsetzung. Nach der MinisterInnenkonferenz in Paris wurde jedoch auch zu diesem Thema eine prominente Beratungsgruppe auf der europäischen Bologna-Steuerungsebene (siehe den Abschnitt 5.4 oben) eingerichtet. Dies könnte genutzt werden, um das Thema von unten zu besetzen und so Druck auf die nun etablierte Bologna-Beratungsgruppe zur Sozialen Dimension aufzubauen und dem tendenziell grundsätzlicher werdenden Bologna-Prozess für seine nächste (Emeritus-)Phase damit noch eine starke soziale Mission zu geben.

Folgende Fähigkeiten sind für diese Handlungsstrategie besonders wichtig:

- Um den Handlungsspielraum tatsächlich für die eigenen Interessen zu nutzen, ist die Wahrung politischer Autonomie zentral.
- Die Lernfähigkeit ist bedeutsam, um *Windows of opportunity* zu identifizieren (zum Beispiel über organisierten Erfahrungsaustausch).
- Um zu identifizieren, wie der sich aus Bologna-Themen ergebende Handlungsspielraum genutzt werden kann, ist *Framing*, insbesondere prognostisches *Framing*, wichtig. Ein Blick auf die Tabelle, welche die Bologna-Themen aus den verschiedenen *Ideational Streams* repräsentiert, kann dazu hilfreich sein (siehe Abschnitt 3.2.1.5.).

Wenn diese für die Nutzung von *Windows of opportunity* nötigen Fähigkeiten in der Zeit bis zur MinisterInnenkonferenz in Rom 2020 in den Organisa-

tionen des Bologna-Proletariats gezielt ausgebildet würden, könnten diese den Prozess – auch aufgrund seiner aktuellen Sinnsuche – wohl beachtlich für die eigenen Interessen nutzen.⁶⁶

7.3.3 Ignoranz

Neben dem diskursiven Kampf und dem Nutzen von Opportunitäten gibt es noch eine dritte grundsätzliche Strategie der Einflussnahme: die der Ignoranz. Es gibt mindestens zwei Ebenen, auf denen Ignoranz eines bereits beschlossenen Themas oder einer Maßnahme im Prozess Wirkung entfalten kann: auf der Ebene der diskursiven Entwicklung der Implementierung und auf der Ebene der praktischen Einführung der Implementierungsmaßnahmen.

7.3.3.1 Langsames Ausdünnen der diskursiven Dynamik

Wie in Abschnitt 1.2.2 beschrieben, spielt die diskursive Dynamik eine wichtige Rolle für die Verbreitung von Bologna-Reformen. Ohne die integrierende, adaptierende und legitimierende Wirkung dieser Dynamik gerät die Entwicklung ins Stocken, was für alle Beteiligten das Thema weniger interessant macht. Eine Abwärtsspirale von abnehmender Wirkung und abnehmendem Interesse entsteht, welche die Arbeiten an einem Thema zum fast vollständigen Erliegen bringen können, sodass am Schluss nur noch einige spezialisierte Interessengruppen (typischerweise jene, die zu Beginn den ursprünglichen Beschluss lobbiiert haben) daran werkeln, aber kaum mehr die relevanten AkteurInnen von einem Mitmachen überzeugen können.

AkteurInnen mit genügend struktureller Macht im jeweiligen Kontext können fast im Alleingang Entwicklungsprozesse stoppen. Das mangelnde Interesse vieler Mitgliedsstaaten daran, Rankings mittels des Bologna-Prozesses zu befördern, führte zum Beispiel zusammen mit dem Widerstand gegen die Teilnahme an Rankings innerhalb verschiedener Universitäten und die darauffolgende Nichtteilnahme gewisser Universitäten an diesen Rankings zu einer sehr schleichenden Entwicklung dieses Bologna-

66 Wenn der so eröffnete Handlungsspielraum ergriffen würde, müsste die Strategie, ihn zu nutzen, in einem zweiten Schritt wohl damit kombiniert werden, innerhalb und potentiell auch außerhalb der Bologna-Gremien einen diskursiven Kampf über die Ausrichtung des Bologna-Prozesses zu führen. Das heißt, es wäre hier die strategische Wahl der Entwicklung und die Verabschiedung einer Gesamtstrategie anzudenken, in der sowohl Opportunitäten genutzt werden als auch diskursiver Kampf geführt wird. Beides schlosse die Ignoranz einzelner nicht gewollter Themen gerade auf institutioneller Ebene nicht aus, sondern solche fokussierte Ignoranz könnte durchaus in eine Gesamtstrategie aufgenommen werden.

Themas – bis hin zu seinem praktischen Verschwinden aus aktuellen Bologna-Diskursen. Und dies, obwohl Rankings mittels des Lobbyings vor allem der Niederlande und einiger anderer Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission in das Kommuniké von Löwen und Louvain-la-Neuve Eingang gefunden haben, es eine Vielzahl profitorientierter Institutionen gibt, die in diese Richtung Druck ausüben und die Europäische Kommission beachtliche Mittel für Rankings aufgewendet hat.

Zu Ende gedacht, wäre es möglich, den gesamten Bologna-Prozess über diese Strategie zum Erliegen zu bringen. Schon einige wenige SchlüsselakteurInnen könnten dafür reichen. Schenkte zum Beispiel eine größere Gruppe kleiner Länder oder eine kleinere Gruppe größerer Länder dem Prozess eine gewisse Zeitlang keine Beachtung, könnte der gesamte Diskurs zum Erliegen kommen. Dies korrespondiert mit den Befürchtungen der zunehmenden Irrelevanz des Prozesses aufgrund zu schwacher Beteiligung (die, wie wir oben in Kapitel 5 sahen, nach Jerewan zu einigen Revitalisierungsbemühungen führten – mit schwankendem Erfolg).

Es liegt aber auch nahe, dass der langsame Rückzug anderer Gruppen, zum Beispiel der InteressenvertreterInnen auf europäischer Ebene (EUA, EI, ESU), eine stark drosselnde Wirkung haben würde, die schon in kurzer Zeit zu einem 0-Szenario (Abschnitt 6.1) und damit zum Auslaufen des Prozesses führen könnte. Wahrscheinlicher als das komplette Erliegen des gesamten Prozesses ist jedoch das langsame Hinausdrängen einzelner Maßnahmen.

7.3.3.2 Boykott einzelner Maßnahmen

Während der *High tide* der europäischen Integration (siehe Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.1) war es für kaum jemanden denkbar, sich einer beschlossenen Maßnahme innerhalb des Bologna-Prozesses zu entziehen. Dass ein Mitgliedsland oder gar eine einzelne Institution, Fakultät oder ein Institut sich schlicht weigern könnte, bestimmte Maßnahmen umzusetzen, war nur für wenige, spezielle Bereiche denkbar. Einige medizinische Fakultäten zum Beispiel, die lange Zeit der Ansicht waren, die Einführung des *Two-cycles*-Systems umgehen zu können, wurden relativ schnell und harsch vom Gegenteil überzeugt.

Hinter den meisten Maßnahmen des Prozesses stehen mittlerweile jedoch viel weniger direkte Druckmittel. Die Gründe dafür sind vielfältig: So haben zum Beispiel europäische AkteurInnen einiges an gesellschaftlicher Macht verloren, die meisten nationalen Bildungsministerien sind viel weniger bereit, politisches Kapital für Bologna-Maßnahmen aufzuwenden, und die

Zunahme der *Soft-Power*-Mechanismen (siehe Abschnitt 2.6) hat zu einer Verschiebung von Macht von den beschließenden zu den umsetzenden Ebenen geführt.

Wie das Beispiel des Doktorats zeigt, dass in einigen Ländern nur eklektisch an die geäußerten Ziele der Kommunikués in Berlin und Bergen angepasst wurde, ist es für einzelne Institutionen oder Länder möglich, vereinbarte Ziele schlicht zu ignorieren – insbesondere, wenn auf europäischer Ebene erreicht werden konnte, dass innerhalb der offiziellen Bologna-Absichtserklärungen unterschiedliche, einander zu einem gewissen Grad widersprechende Formulierungen getroffen werden. So wurde im Berlin- und im Bergen-Kommuniqué mit der Sprache des *3rd cycle* die Idee eingeführt, die Promotion als Teil des Studiums zu verstehen, danach im London-Kommuniqué jedoch, nicht zuletzt aufgrund der Intervention der Bildungsgewerkschaften, die Diversität von Promotionstypen festgehalten (siehe Abschnitt 2.2.8 oben). Ein Boykott des „Dritten Studienzyklus“ kann im Falle des Doktorats wahrscheinlich für lange Zeit dafür sorgen, dass die bisherigen Formen des Doktorats weiter bestehen bleiben und keine komplette Integration im Sinne eines solchen dritten Zyklus’ stattfindet. Aufgrund der auch aus anderen Gründen voranschreitenden Weiterentwicklung der forschungsbezogenen Aspekte der Universität werden aber auch ohne formale Gesetzgebung und hierarchischen Druck Umdeutungen und Transformationen der Doktorate stattfinden. Die Handlungsstrategien der Ignoranz und des diskursiven Kampfes schließen einander allerdings zu einem gewissen Grad aus. Hier gilt es also für entsprechende AkteurInnen, abzuwägen, ob sie für eine gewisse Zeit ihre bestehenden Formen schützen oder sich im Gegenteil aktiv an der Weiterentwicklung des Doktorats in ihrem Sinne beteiligen wollen.

Ein aktuelles Beispiel für einen Bereich, gegenüber dessen Aufnahme als Bologna-Thema sich ein Boykott aufdrängt, ist das Thema Digitalisierung. Wie oben erwähnt, wurde in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten immer wieder gefordert, Digitalisierung müsse innerhalb des Bologna-Prozesses thematisiert werden. Dennoch lässt sich nicht sagen, dass dazu mittlerweile ein Konsens bestünde. Zwar fand Digitalisierung prominenten Eingang in das Paris-Kommuniqué, jedoch nur als Hilfsmittel für Innovationen in den Bereichen Lehre und Lernen, nicht etwa als eigenständiges neues Bologna-Thema. Das Narrativ, Innovation in der Lehre und im Lernen sei mittels Digitalisierung zu erreichen, bringt die Gefahr mit sich, dass in digitale Innovation nicht zuletzt zur Senkung der Lohnkosten im Hochschulbereich investiert wird, also weitere Sparübungen auf dem

Buckel der ohnehin schon vielerorts prekär gestellten Hochschulbeschäftigten durchexerziert werden. Eine Boykottstrategie hierzu könnte darin bestehen, in einem ersten Schritt ein Gegennarrativ aufzubauen, das plausibel macht, dass es der falsche Weg ist, digitale Innovation mittels Bologna erreichen zu wollen. Denn die Expertise dafür liegt in den Hochschulen und sollte entsprechend auch dort behandelt werden, und nicht von den BildungsministerInnen – denn, „was sollen die uns schon über Digitalisierung als Lehrinnovation erzählen können?“ Als zweiter Schritt müsste dieses Gegennarrativ dann in den verschiedenen Gremien, die sich mit angrenzenden Themen beschäftigen, eingebracht werden und ein Boykott von Gremien erfolgen, die innerhalb des Bologna-Rahmens nur Digitalisierung thematisieren.

Für den erfolgreichen Boykott einzelner Maßnahmen ist es wichtig, dass diese Strategie von Personen und Gruppen mit hoher struktureller Macht angewendet wird, oder aber, dass viele verschiedene Hochschulangehörige dazu organisiert werden können, zu boykottieren.

Dabei sind insbesondere die beiden folgenden Fähigkeiten relevant:

- Der Boykott von Maßnahmen und Themen ist vor allem Personen oder Gruppen mit hoher struktureller Macht möglich – dies allerdings nur, wenn sie über die Fähigkeit verfügen, ihre politische Autonomie zu wahren (ein gutes Beispiel sind HochschulrektorInnen).
- Wenn zunächst Einigung darüber hergestellt werden muss, ob und falls ja, warum Maßnahmen oder Themen boykottiert werden sollten, ist die Fähigkeit des (*Diagnostic*) *Framing* relevant. Ein Blick auf die Tabelle, welche die Bologna-Themen aus den verschiedenen *Ideational Streams* repräsentiert, kann dazu hilfreich sein (vgl. Abschnitt 3.2.1.5.).

Wenn es am Bologna-Prozess etwas gibt, was in zwanzig Jahren konstant geblieben ist, dann ist es seine Wandlungsfähigkeit. Längst ist nicht mehr eindeutig – und vielleicht war es das nie –, was genau dieser Prozess eigentlich ist, und immer wieder haben sich Wege eröffnet, ihn auf ein Neues relevant zu machen. Dies hängt nicht zuletzt mit seiner außergewöhnlichen Struktur und Funktionsweise zusammen – Bologna ist ein Prozess *sui generis*. Die Art und Weise, in der hier in einem hochkomplexen Gebilde unterschiedlichster Themen mittels verschiedener Mechanismen und durch ein Zusammenspiel von Strukturen auf Hochschul-, nationaler und europäischer Ebene seit zwei Dekaden Wandlungsprozesse initiiert, mediiert und mitigiert werden, ist bemerkenswert. Möglich ist dies wohl nur, weil auf der Großbaustelle des Europäischen Hochschulraumes immer wieder von Neuem verschiedenste AkteurInnen in den ebenso großflächigen wie inkrementellen Bauprozess Bologna eingebunden wurden: 48 Mitgliedsstaaten, von der Bundesrepublik Deutschland über das Vereinigte Königreich und die Türkei bis hin zu Weißrussland und Aserbaidschan – ebenso wie Universitätspräsidien, Studierende, Hochschulbeschäftigte, Qualitätssicherungsagenturen und WirtschaftsvertreterInnen, aber auch die Europäische Kommission, der Europarat oder die UNESCO. Die außergewöhnliche Funktionslogik ist auch der Grund, warum zu vermuten ist, dass der Prozess noch eine ganze Weile weiterlaufen und auch weiter eine gewisse Wirkung entfalten wird – obgleich schon seit Jahren von verschiedenen Seiten Grabgesänge angestimmt wurden. Bologna kann, so scheint es, auch in Zukunft nicht einfach ignoriert werden, denn solange dieser in den letzten Jahren aufgebaute neuartige Teil des politischen Feldes auf die eine oder andere Weise ausgefüllt wird, solange darum gestritten wird, ob und wie die europäische Zusammenarbeit in der Hochschulpolitik weitergehen soll, solange drehen die Bologna-Mühlen sich weiter. Und obwohl der Prozess längst aus der anfänglichen Sturm-und-Drang-Phase herausgewachsen ist und nach einer Art *Midlife-Crisis* auch eine damit einhergehende Konsolidierung und Reifung durchlebt hat, mehrten sich die Anzeichen, dass er mit der nächsten MinisterInnenkonferenz in Rom 2020 noch einmal in eine neue Lebensphase aufbrechen könnte: Einerseits sprachen sich die europäischen BildungsministerInnen auf der jüngsten Bologna-Konferenz im Mai 2018 dafür aus, die Planung der nächsten

Dekade an die Hand zu nehmen, wobei allerdings kein Konsens über die künftige Funktionsweise bestand, andererseits läuft mit dem Projekt der Europäischen Union, einen EU-Bildungsraum zu etablieren, derzeit eine parallele Entwicklung an, die neben endogenen Faktoren weiter dazu beitragen dürfte, dass der Bologna-Prozess mittelfristig seinen täglichen Steuerungspflichten zu einem gewissen Grad enthoben wird, zumal AkteurInnen, die vormals seine Strukturen und Prozesse intensiv für ihre Ziele genutzt haben, ihre Aktivitäten künftig stärker auch in anderen Arenen entfalten könnten. So lässt sich die Vermutung anstellen, Bologna stehe vor der Phase eines durchaus aktiven Ruhestands, der, neben der Instandhaltungsarbeit des bisher Etablierten, Raum eröffnen könnte für eine Rückbesinnung auf große Fragen – Bologna als Schauplatz für Wertebekämpfe etwa – und für das Angehen von Projekten, die (zu) lange liegengeblieben sind – vielleicht ja die Lage der arbeitenden Klasse an den Hochschulen oder die soziale Frage in Zeiten wissensbasierter Ökonomie?

Nichtsdestotrotz zeichnet sich ab, dass der hier behandelte Gegenstand in Zukunft auch relevant sein könnte, um daraus für andere Prozesse zu lernen. Denn obwohl sich in den letzten Jahren mehr und mehr Schwungverlust eingestellt hat, ist doch nicht in Abrede zu stellen, dass dieser in seiner Funktionsweise zuvor ungekannte Prozess aufs Ganze gesehen sehr erfolgreich darin war, Europas Hochschulen und die nationalen Hochschulsysteme umzupflügen und auf dieser Basis Schritt für Schritt eine europäische Hochschullandschaft zu schaffen. Mit Blick auf die globale Dimension lässt sich denn auch erkennen, dass Bologna bis weit in andere Teile der Welt hinein Wirkungen zeitigte: So wurden in Südostasien, Afrika, dem Mittelmeerraum und in Lateinamerika im Bereich der Hochschulpolitik einige bolognaähnliche Instrumente eingeführt (siehe Forum, 2018, S. 1). Nicht unwahrscheinlich ist, dass der Prozess neben dieser Emulation in anderen geographischen Regionen auch innerhalb anderer Politikfelder Nachahmung finden könnte, gelingt es doch mittels seiner Funktionsweise, Dinge und AkteurInnen zu koordinieren, deren Koordination sonst aus verschiedenen Gründen schwierig wäre. So staunt man nicht schlecht, wenn man sich die seit 2009 laufenden Bestrebungen zur Schaffung eines europaweiten Strommarktes anschaut, in denen über den Raum der EU-28 hinaus auch die Länder des westlichen Balkans und als beobachtendes Mitglied die Türkei eingebunden sind, Energie-Stakeholder konsultiert werden und in einem Gefüge von Absichtserklärungen, Positionspapieren, *Annual work plans*, regelmäßigen Umsetzungsberichten, gemeinsamen *Transparency platforms* und nicht zuletzt dem *Sharing of*

good practices eine gemeinsame Koordination der Elektrizitätsversorgung erreicht werden soll.⁶⁷

Vom Bologna-Prozess lernen könnte heißen, eine neue, künftig möglicherweise zunehmende Form der Politikformulierung und -steuerung zu erkennen, sich als politische Akteurin bzw. politischer Akteur darin zurechtzufinden und zum Beispiel als SozialwissenschaftlerIn Werkzeuge zu entwickeln, um solche Prozesse zu analysieren, die sich nicht durch herkömmliche Beschreibungen und Einteilungen (intergouvernemental versus supranational; technokratisch-verwaltend versus zivilgesellschaftlich, *top-down* versus *bottom-up*) fassen lassen.

Es dürfte in dieser Expertise deutlich geworden sein, dass ein so eigentümlicher und komplexer Prozess wie Bologna sich nicht nur dadurch auszeichnet, verschiedenste AkteurInnen einzubinden, sondern gerade (und wohl nur!) aufgrund dessen auch zu funktionieren. Damit ist auch gesagt: Mit der Partizipation von Hochschulangehörigen und Studierenden – vom Mitmachen im täglichen Alltag an den Hochschulen bis hin zur Mitwirkung in nationalen und europäischen Steuerungsgremien – geht einiges an Verantwortung einher. Denn auch, wenn die MinisterInnen nicht mehr annähernd so stark direkt mittels Bologna steuern wie zu Beginn des Prozesses, sind doch immer noch sie die „Bauherren“ und verbinden als solche – ähnlich wie die VertreterInnen der Europäischen Kommission, die im Laufe der Jahre gleichfalls zu gewichtigen Bologna-AkteurInnen wurden – mit dem Prozess nicht unbedingt dieselben Ziele wie jene Gruppen, die wir das Bologna-Proletariat genannt haben: die lehrenden, forschenden, verwaltenden und studierenden Hochschulangehörigen. Die Expertise hat hoffentlich dazu beigetragen, etwas mehr Licht auf die Verhältnisse zu werfen, sodass die Verantwortung, die mit Partizipation einhergeht, bewusst getragen werden kann.

Danksagung

Die Expertise konnte nur dank der Unterstützung der Max-Traeger-Stiftung entstehen, der wir, zusammen mit Dr. Andreas Keller, der uns während des gesamten Entwicklungsprozesses unterstützend und ermutigend begleitet

67 Nicht zuletzt die Sprache macht die Parallele deutlich: „Our member TSOs are involved in the Berlin process – an intergovernmental cooperation initiative aimed at revitalising the multilateral ties between the Western Balkans and selected EU member states, and at improving regional cooperation in the Western Balkans on the issues of infrastructural and economic development.“ (<https://www.entsoe.eu/cooperation/>, zuletzt geprüft: 03.02.2019).

hat, an erster Stelle unseren ganz herzlichen Dank aussprechen möchten. Die teilnehmende Beobachtung einer Sitzung der Bologna Follow-up Group im Mai 2017 wurde dank der Erstattung der Kosten durch das Europäische Qualitätssicherungsregister möglich. Kaum zu ermessen ist, wie stark die Expertise von den zahlreichen Interviews und Gesprächen profitiert hat, die wir zwischen 2014 und 2019 mit Fernando Miguel Galán Palomares, Dr. Klemen Miklavič, Lea Meister, Colin Tück, Jens Vraa-Jensen, Helge Sander Lie Schwitters, Nathalie Schäfer, Peter Greisler, Dr. Ligia Deca, Prof. Dr. Martina Vukasović und Dr. h. c. Lesley Wilson führen durften, wofür wir außerordentlich dankbar sind. Dr. Andreas Keller, Ben Seel, Lea Meister, Dr. Stefan Schmalz, Prof. Dr. Klaus Dörre und Nathalie Schäfer sind wir für wichtige Kommentare, Rückmeldungen und Inputs zu großem Dank verpflichtet; diese haben es uns erlaubt, kritische Distanz zu gewinnen und den Text dadurch zu verbessern. Verantwortlich für blinde Flecken oder inkorrekte Schlussfolgerungen sind jedoch einzig die Autorin und der Autor selbst.

Anhang

Tabelle 3: Übersicht der geführten Interviews

Name	Perspektive	Funktion	Termin
Dr. Ligia Deca	Bologna-Verwaltung	Ehemalige Leiterin BFUG-Sekretariat (2010–2012); heute Beraterin des rumänischen Präsidenten für Bildung und Forschung und externe Beraterin Europarat	08.01.2015, telefonisch
Peter Greisler	Mitgliedstaat (D)	Leiter der Unterabteilung Hochschulen im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Ministerialdirigent	29.12.2014, telefonisch
Lea Meister	Stakeholder	Ehemalige (Vize-)Präsidentin European Students' Union (2015–2017), heute Bereichsleiterin Politik bei der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände	August 2017, schriftlich
Dr. Klemen Miklavič	Forschung	Centre for Educational Policy Studies (CEPS), Universität Ljubljana	22. & 23.05.2015, Nova Gorica
Fernando Miguel Galán Palomares	Stakeholder	Ehemaliger (Vize-)Präsident European Students' Union (2013–2016); heute Koordinator für Internationales bei der Spanischen Rektorenkonferenz	19.12.2014, Brüssel; 09.07.2018, telefonisch
Nathalie Schäfer	Stakeholder	Ehemaliges Vorstandsmitglied freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) (2017–2018)	Juli 2018, schriftlich
Helge Sander Lie Schwitters	Stakeholder	Ehemaliger Präsident European Students' Union und Bereichskordinator Menschenrechte und Solidarität (2016–2018)	12.07.2018, telefonisch
Colin Tück	EQAR	Direktor Europäisches Qualitätssicherungsregister	19.12.2014, Brüssel; 25.01.2019, telefonisch
Jens Vraa-Jensen	Stakeholder	Ehemalige Chairperson Education International Pan-European Higher Education and Research Standing Committee	19.12.2014, Brüssel
Prof. Dr. Martina Vukasović	Forschung	Associate Professor, Universität Bergen	09.01.2015, telefonisch
Dr. h. c. Lesley Wilson	Stakeholder	Generalsekretärin European University Association	23.01.2015, Brüssel

Literatur

- Apeldoorn, B. van. (2002).** *Transnational capitalism and the struggle over European integration*. London: Routledge.
- Arbeitskreis Strategic Unionism. (2013).** Jenaer Machtressourcenansatz 2.0. In S. Schmalz & K. Dörre (Hrsg.), *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven* (S. 245–275). Frankfurt am Main; New York: Campus-Verlag.
- Banscherus, U. (Hrsg.). (2009).** *Der Bologna-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die europäischen Ziele und ihre Umsetzung in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung*. Frankfurt am Main: GEW. Hochschule und Forschung.
- Barrett, B. (2011).** The Lisbon Treaty's „Europe 2020“ Economic Growth Strategy and the Bologna Process. *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 8 (12).
- Barroso, J. M. D. (2011, 15. April).** Universities and Europe 2020; Speech at the European University Association Annual Conference Aarhus, 15 April 2011. Zugriff 11. August 2018 unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-277_en.htm?locale=en
- Belgium (French Community), Belgium (Flanders), Germany, Luxembourg, the Netherlands, European Commission, European University Association, European Students Union and the Council of Europe. (2014, März).** *The Bologna Process Revisited. A Non-Paper by Belgium (French Community), Belgium (Flanders), Germany, Luxembourg, the Netherlands, European Commission, European University Association, European Students Union and the Council of Europe*.
- Bieler, A. (2002).** The struggle over EU enlargement: A historical materialist analysis of European integration. *Journal of European Public Policy*, 9 (4), 575–597.
- Blättler, A. C., Nater, S. & Schneijderberg, C. (2008).** „Bologna-Reform und Mobilität : Europäische oder akademische Identität?“ *Rote Revue. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur* 86: 24–28.
- Bologna Policy Forum. (2018, May).** *Statement of the Fifth Bologna Policy Forum*. Zugriff 11. August 2018 unter http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/36/8/BPFStatement_with_Annex_958368.pdf.
- Brinkmann, U. & Nachtwey, O. (2010).** Krise und strategische Neuorientierung der Gewerkschaften. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 60, 21–29.
- Brunner, J. J. (2009).** The Bologna Process from a Latin American Perspective. *Journal of Studies in International Education*, 13 (4), 417–438.
- Bundeszentrale für politische Bildung. (2009).** *Intergouvernemental*. Zugriff 26. Februar 2015 unter <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16822/intergouvernemental>.
- Bundeszentrale für politische Bildung. (2011).** *Institution*. Zugriff 9. März 2015 unter <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17642/institution>.
- Charlier, J.-E. & Croché, S. (2012).** The Bologna Process: A Tool for Europe's Hegemonic Project on Africa. *Power and Education*, 3, 304–316.
- Checkel, J. T. (2005).** International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59 (04).
- Conference of Ministers responsible for Higher Education. (2001, September).** *Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the Meeting of European Ministers in Charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001*.
- Conference of Ministers responsible for Higher Education. (2003, September).** *Realising the European Higher Education Area. Communiqué of the Conference of Ministers Responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003*.
- Conference of Ministers responsible for Higher Education. (2007, Mai).** *London Communiqué Towards the European Higher Education Area: Responding to Challenges in a Globalised World*.
- Conference of Ministers responsible for Higher Education. (2009, April).** *The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the New Decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-La-Neuve, 28–29 April 2009*.

- Council of Europe.** (2014). Bologna for Pedestrians. Zugriff 11. August 2018 unter http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/EHEA2010/BolognaPedestrians_EN.asp.
- Cox, R. W.** (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium. Journal of International Studies*, 10, 126–155.
- Cox, R. W.** (1999). Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order. *Review of International Studies*, 25 (1), 3–28.
- Cox, R. W.** (2005). Gramsci, Hegemony and International Relations. In L. Amoore (Hrsg.), *The Global Resistance Reader* (S. 35–47). London; New York: Routledge.
- Croché, S.** (2008). How and Why the European Commission Has Acquired the Right to Vote in a Europeanization Process in a Field of National Competency. *European Education*, 40 (1), 8–19.
- Curaj, A., Deca, L. & Pricopie, R.** (Hrsg.). (2018). *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. Cham: Springer International Publishing.
- Curaj, A., Matei, L., Pricopie, R., Salmi, J. & Scott, P.** (Hrsg.). (2015). *The European Higher Education Area: Between Critical Reflections and Future Policies*. Cham: Springer International Publishing.
- Curaj, A., Wilson, L., Vlasceanu, L. & Scott, P.** (Hrsg.). (2012). *Going beyond Bologna: Issues and Themes*. Dordrecht: Springer.
- Daiber, J.** (2006). *Der Mittagsdämon: Zur literarischen Phänomenologie der Krise der Lebensmittel*. Paderborn: mentis.
- Degenhardt, A.** (1993). „Klimakterium virile oder Midlife Crisis?“ In J. E. Reis & S. E. Wolf (Hrsg.), *Individualität und soziale Verantwortung* (S. 83–110). Frankfurt am Main: Institut für Psychologie.
- Deitelhoff, N.** (2009). The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case. *International Organization*, 63 (01), 33–65.
- Dobbins, M.** (2014). *Europäische Hochschulsysteme im Wandel: Das Zusammenspiel von Internationalen Herausforderungen und historischen Institutionen* (Unveröffentlichtes Manuskript vom 27. 11. 2014).
- Dobbins, M., Knill, C. & Vögtle, E. M.** (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education*, 62 (5), 665–683.
- Dörre, K.** (2011). Funktionswandel der Gewerkschaften. Von der intermedialen zur fraktalen Organisation. In T. Haipeter & K. Dörre (Hrsg.), *Gewerkschaftliche Modernisierung* (S. 267–301). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dörre, K.** (2017). Gewerkschaften, Machtressourcen und öffentliche Soziologie. Ein Selbstversuch. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 42 (2), 105–128.
- EHEA Ministerial Conference Bucharest.** (2012). *Mobility for Better Learning. Mobility Strategy 2020 for the European Higher Education Area (EHEA)*.
- EHEA Ministerial Conference Paris.** (2018, Mai). *Paris Communiqué*.
- EHEA Ministerial Conference Yerevan.** (2015, Mai). *Yerevan Communiqué*.
- Europäische Kommission.** (2005, 20. April). *Communication from the Commission – Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*.
- Europäische Kommission.** (2010). *Brüssel*. Zugriff 11. August 2018 unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0152> Europäische Kommission. (2010, 3. März).
- Europäische Kommission.** (2010). *Communication from the Commission – EUROPE 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth – COM*. Zugriff 11. August 2018 unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0152>.
- Europäische Kommission.** (2017, 14. November). *Auf dem Weg zu einem europäischen Bildungsraum bis 2025*. Zugriff 11. August 2018 unter https://ec.europa.eu/commission/news/towards-european-education-area-2025-2017-nov-14_de.
- Europäische Kommission.** (2018, 22. Mai). *Building a stronger Europe: New initiatives to further boost role of youth, education and culture policies*. COM (2018). Zugriff 13. August 2018 unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0268>.

- Europäische Union. (2015). *Glossar: Offene Koordinierungsmethode*. Zugriff 11. August 2018 unter http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_de.htm.
- Europäischer Rat. (2000, 24. März). *Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Zugriff 11. August 2018 unter http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
- European Higher Education Area. (2010, März). *Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area*.
- European Higher Education Area. (2012, April). *Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area*. Bucharest Communiqué.
- European Higher Education Area. (2014). *History*. Zugriff 02. August 2018 unter <http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=3>.
- European Ministers of Education. (1999, Juni). *The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint Declaration of the European Ministers of Education*.
- European Students' Union. (2010). *Bologna at the Finish Line – An account of ten years of European higher education reform*. Brüssel.
- Fejes, A. (2006). The Bologna process – governing higher education in Europe through standardisation. *Revista Española de Educación Comparada*, 0 (12), 203–232.
- Fejes, A. (2008a). European citizens under construction: The Bologna process analysed from a governmentality perspective. *Educational Philosophy and Theory*, 40 (4), 515–530.
- Fejes, A. (2008b). Standardising Europe: The Bologna Process and new modes of governing. *Learning and Teaching*, 1 (2), 25–49.
- Fejes, A. & Nicoll, K. (2014). *Foucault and a Politics of Confession in Education*. London; New York: Routledge.
- Flori, N. (2010). Auf der Straße gegen Bologna – Anlässlich der Jubiläumskonferenz zu zehn Jahren Bologna-Prozess demonstrierten tausende Studenten. *Wiener Zeitung*. 12.03.2010. Zugriff 2. Dezember 2017 unter http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/60357_Auf-der-Strasse-gegen-Bologna.html.
- General Secretariat of the Council. (2017, 14. Dezember). *European Council Meeting (14 December 2017) – Conclusions*. Zugriff 11. August 2018 unter <http://www.consilium.europa.eu/media/32204/14-final-conclusions-rev1-en.pdf>.
- Gérard, M. & Sanna, A. (2017). Students' mobility at a glance: Efficiency and fairness when brain drain and brain gain are at stake. *Journal of International Mobility*, (5), 43–74.
- Gill, S. (2003). A Neo-Gramscian Approach to European Integration. In A. W. Cafruny & M. Ryner (Hrsg.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe* (S. 47–70). Governance in Europe. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Gill, S. (2008). *Power and Resistance in the New World Order*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gornitzka, Á. (2006). *The Open Method of Coordination as Practice – A Watershed in European Education Policy?* ARENA Working Paper No. 16.
- Gornitzka, Á. (2010). Bologna in Context: A Horizontal Perspective on the Dynamics of Governance Sites for a Europe of Knowledge. *European Journal of Education*, 45 (4), 535–548.
- Gramsci, A. & Forgacs, D. (2000). *The Gramsci reader: Selected writings, 1916–1935*. New York: New York University Press.
- Green, M. E. (2011). Rethinking the Subaltern and the Question of Censorship in Gramsci's Prison Notebooks. *Postcolonial Studies*, 14 (4), 387–404.
- Grove, J. (2017). EU's ‚Bologna 2.0‘ vision threatens to leave UK behind. *Times Higher Education*, (2333), 6–7. Zugriff 11. August 2018 unter <https://www.timeshighereducation.com/news/eus-bologna-20-vision-threatens-leave-uk-behind>.
- Han, B.-C. (2005). *Was Ist Macht?* Universal-Bibliothek. Stuttgart: Reclam.
- Hansen, M. P. & Triantafyllou, P. (2011). The Lisbon strategy and the alignment of economic and social concerns. *Journal of European Social Policy*, 21 (3), 197–209.

- Harmsen, R. (2015). Future Scenarios for the European Higher Education Area: Exploring the Possibilities of „Experimentalist Governance“. In A. Curaj, L. Matei, R. Pricopie, J. Salmi & P. Scott (Hrsg.), *The European Higher Education Area Between Critical Reflections and Future Policies* (S. 795–813). Cham: Springer International Publishing.
- Haskel, B. G. (2008). When Can a Weak Process Generate Strong Results? Entrepreneurial Alliances in the Bologna Process to Create a European Higher Education Area. *Center for European Studies Working Paper Series*, (165), 1–17.
- Hay, C. (2011). Ideas and the Construction of Interests. In D. Béland & R. H. Cox (Hrsg.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (S. 65–82). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Himpele, K., Keller, A. & Staack, S. (Hrsg.). (2010). *Endstation Bologna? Zehn Jahre europäischer Hochschulraum*. Bielefeld: Bertelsmann, 116. GEW-Materialien aus Hochschule und Forschung.
- Holford, J. (2014). The lost honour of the Social Dimension: Bologna, exports and the idea of the university. *International Journal of Lifelong Education*, 33 (1), 7–25.
- Jessop, B. (2008). A Cultural Political Economy of Competitiveness and its implications for Higher Education. In *Education and the knowledge-based economy in Europe* (24, S. 13–39). Rotterdam: Sense Publishers.
- Jessop, B., Fairclough, N. & Wodak, R. (2008). *Education and the knowledge-based economy in Europe*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Kehm, B., Stensaker, B. & Huisman, J. (2009). *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*. Rotterdam; Boston; Taipei: Sense Publishers.
- Keller, A. (2010). Jetzt die Weichen für den Kurswechsel stellen. In Klemens Himpele, Andreas Keller & Sonja Staack (Hrsg.), *Endstation Bologna? Zehn Jahre Europäischer Hochschulraum* (S. 199–208). Bielefeld: Bertelsmann, 116. GEW-Materialien aus Hochschule und Forschung.
- Keller, A. & Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. (2015). *Wir können auch anders! Wissenschaft demokratisieren, Hochschulen öffnen, Qualität von Forschung und Lehre entwickeln, Arbeits- und Studienbedingungen verbessern. Das wissenschaftspolitische Programm der GEW*. Frankfurt am Main: GEW.
- Klemenčič, M. (2011). Europeanisation of the „European Student Movement“. In *EUSA 2011: Papers from the Network of European Union Centres of Excellence*. EUSA 2011, Washington, DC.
- Knill, C., Vögtle, E. M. & Dobbins, M. (2013). *Hochschulpolitische Reformen im Zuge des Bologna-Prozesses*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kolokitha, M. (2006). *Governmentality in a Context of Governance without Government: The Case of the Bologna Process*. 3rd Euredocs Conference, 16. bis 18. Juni 2006 in Kassel. 3rd Euredocs Conference, 16th–18th June 2006.
- Kolokitha, M. (2014). Policy Governance without Government in European Higher Education. *Power and Education*, 6 (2), 197–209.
- Krašovec, P. (2013). Neoliberalna epistemologija – od nemožnosti vedeti do človeškega kapitala. In V. Pobežin (Hrsg.), *Drugo pedagoškega diskurza* (S. 77–106). Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Krejsler, J. B., Olsson, U. & Petersson, K. (2012). Governing Europe by Comparison, Peer Pressure & Self-Interest. On the Bologna Stocktaking Process as Operator of National Education Policy. *The Bulletin of the Institute of Technology and Vocational Education, Nagoya University*.
- Lachman, M. E. (2015). „Mind the Gap in the Middle: A Call to Study Midlife“. *Research in human development* 12 (3–4): 327–34.
- Lukes, S. (2004). *Power: A Radical View* (2nd ed). Houndmills; Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Macron, E. (2017, 26. September). *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Zugriff 11. August 2018 unter <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>.
- Mann, M. (1994). *Geschichte der Macht. Von den Anfängen bis zur griechischen Antike* (Studienausgabe). Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

- Miklavič, K. (2015). *Higher education in Europe: Europeanisation, ideas and functions* (PhD Thesis). University of Ljubljana, Faculty of Education.
- Moutsios, S. (2013). The de-Europeanization of the university under the Bologna Process. *Thesis Eleven*, 119 (1), 22–46.
- Münch, R. (2011). *Akademischer Kapitalismus: Zur politischen Ökonomie der Hochschulreform*. Berlin: Suhrkamp.
- Neave, G. & Veiga, A. (2013). The Bologna Process: Inception, 'take up' and familiarity. *Higher Education*, 66 (1), 59–77.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Preuß, R. & Osel, J. (2012). Harsche Kritik an Bachelor und Master. *Süddeutsche Zeitung*. 15. 08. 2012. Zugriff 17. Dezember 2017 unter <http://www.sueddeutsche.de/bildung/zehn-jahre-bologna-reform-harsche-kritik-an-bachelor-und-master-1.1441136>.
- Prinz, S. & Wuggenig, U. (2007). Das unternehmerische Selbst? Zur Realpolitik der Humankapitalproduktion. In S. Krasmann & M. Volkmer (Hrsg.), *Michel Foucaults „Geschichte der Gouvernementalität“ in den Sozialwissenschaften. Internationale Beiträge* (S. 239–265). Bielefeld: Transcript.
- Pumberger, S. & Mittendorfer, S. (2010). Anti-Bologna-Demo behinderte Minister-Gipfel. *Der Standard*. 12.03.2010. Zugriff 2. Dezember 2017 unter <http://derstandard.at/1267743788258/Strassenblockaden-Anti-Bologna-Demo-behinderte-Minister-Gipfel>.
- Rau, H. (2007). *Qualität in einer Ökonomie der Publizistik: Betriebswirtschaftliche Lösungen für die Redaktion*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ravinet, P. (2008). From Voluntary Participation to Monitored Coordination: Why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process. *European Journal of Education*, 43 (3), 353–367.
- Rüttgers, J. (2013). „Das Sorbonne/Bologna Projekt: Hochschulen für das 21. Jahrhundert“. Vortrag gehalten auf der Zweiten Internationalen Jahreskonferenz des Bologna Training Centers der Ben-Gurion Universität des Negev Beer-Sheva, Jerusalem.
- Saar, M. (2009). Macht und Kritik. In R. Forst, M. Hartmann, R. Jaeggi & M. Saar (Hrsg.), *Sozialphilosophie und Kritik* (1. Aufl., 1960, S. 567–587). Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schmalz, S. & Dörre, K. (Hrsg.). (2013). *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven*. Frankfurt am Main; New York: Campus-Verlag.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11 (1), 303–326.
- Schmidt, V. A. (2009). Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again. *World Politics*, 61 (3), 516–546.
- Schmidt, V. A. (2011). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In D. Béland & R. H. Cox (Hrsg.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (S. 47–64). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. & Thatcher, M. (2013). Theorizing ideational continuity: The resilience of neoliberal ideas in Europe. In V. A. Schmidt & M. Thatcher (Hrsg.), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy* (S. 1–50). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Scott, P. (2012). Going beyond Bologna: Issues and Themes. In A. Curaj, L. Vlasceanu & P. Scott (Hrsg.), *European higher education at the crossroads between the Bologna process and national reforms Part 1* (S. 1–14). Dordrecht: Springer.
- Serrano-Velarde, K. (2009). Mythos Bologna? 10 Jahre Forschung zum Bolognaprozess. *Soziologie – Forum der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*, 10 (2), 193–203.
- Sin, C. (2012). Academic Understandings of and Responses to Bologna: A three-country perspective. *European Journal of Education*, 47 (3), 392–404.
- Štech, S. (2011). The Bologna Process as a New Public Management Tool in Higher Education. *Journal of Pedagogy/Pedagogický časopis*, 2 (2).

- Strecker, D. (2012).** *Logik der Macht: Zum Ort der Kritik zwischen Theorie und Praxis*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Tight, M. (2018).** „Quality Assurance and Management in Higher Education“. Vortrag gehalten auf der 3rd International Conference on Quality Engineering and Management, Barcelona.
- Toens, K. (2007).** Die Sorbonne-Deklaration. Hintergründe und Bedeutung für den Bologna-Prozess. *die hochschule*, (2), 37–53.
- Veiga, A. & Amaral, A. (2006).** The open method of coordination and the implementation of the Bologna process. *Tertiary Education and Management*, 12 (4), 283–295.
- Verband der Schweizer Studierendenschaften. (2002).** *Perspektiven 2007*. Bern. Zugriff 11. August 2018 unter <https://www.vss-unes.ch/wp-content/uploads/2012/09/2002-11-17-df-perspectives.pdf>.
- Vukasović, M. (2013).** Change of Higher Education in Response to European Pressures: Conceptualization and Operationalization of Europeanization of Higher Education. *Higher Education*, 66 (3), 311–324.
- Vukasović, M., Jungblut, J., Chou, M.-H., Elken, M. & Ravinet, P. (2018).** Multi-level, Multi-actor and Multi-issue Dimensions of Governance of the European Higher Education Area, and Beyond. In A. Curaj, L. Deca & R. Pricopie (Hrsg.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. (S. 321–334).
- Walter, T. (2007).** *Der Bologna-Prozess: Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien GmbH.
- Weber, M. (1980).** *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (5. Auflage), Tübingen: Mohr.
- Woldegiorgis, E. T. (2018).** Policy Travel in Regionalisation of Higher Education: The Case of Bologna Process in Africa. In A. Curaj, L. Deca & R. Pricopie (Hrsg.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. (S. 43–59).
- Zgaga, P. (2004).** *Bolonjski Proces: Oblikovanje Skupnega Evropskega Visokošolskega Prostora*. Univerza v Ljubljani, Pedagoška fakulteta, Ljubljana.
- Zgaga, P. (2013).** Reconsidering Higher Education Reforms in the Western Balkans: ‚Policy Colonies‘ or ‚Policy Autarchies‘? In *Globalisation Challenge for European Higher Education: Convergence and Diversity, Centres and Peripheries*, 347–370.
- Zgaga, P. (2014).** The role of higher education centres in research and policy: A case from a European periphery. *Studies in Higher Education*, 39 (8), 1393–1404.

Zur Autorin, zum Autor

Andrea C. Blättler war 2008–09 Mitglied des Vorstandes des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften und 2009–10 der European Students' Union (ESU). Sie vertrat ESU in der Bologna Follow-up Group, in dessen Board sowie in einigen europäischen Bologna-Arbeitsgruppen und organisierte den ESU-Gegen-Gipfel zur Bologna-„Geburtstags-Konferenz“ 2010 in Wien. Von 2010 bis 2012 war sie Mitglied der Geschäftsleitung des Europäischen Qualitätssicherungsregisters (EQAR), davon 2012 als dessen Präsidentin, und ist seit 2013 Mitglied der EQAR-Registrierungskommission und seit 2018 Mitglied der GEW-Projektgruppe „Lehre und Studium“. Sie verfügt über einen Bachelor in Politikwissenschaft und Philosophie der Universität Luzern und absolviert zurzeit einen Master in Politischer Theorie mit Stationen an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, der Technischen Universität Darmstadt und der New School for Social Research, New York.

Franz-Dominik Imhof war von 2001 bis 2005 als Studierendenvertreter Senator der Universität Bern und Mitglied der universitären Finanzkommission. Er co-koordinierte von 2002 bis 2006 die hochschulpolitische und internationale Arbeit des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften und war über diese Zeit hinweg Mitglied der nationalen Bologna-Projektleitung der Schweiz sowie Teil der Legislative der European Students' Union. Zudem engagierte sich Imhof über mehrere Jahre in der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände, von 2010 bis 2018 als Präsident ihrer Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission. Er studierte Philosophie und Volkswirtschaft an der Universität Bern. Von 2014 bis 2018 war er als Gewerkschaftssekretär für Forschung und Organisationsentwicklung bei der Sektion Berner Oberland der schweizerischen Gewerkschaft Unia tätig.

JoSch – Journal der Schreibberatung

Fachzeitschrift für Schreibdidaktik an Schule und Hochschule

JoSch – Journal der Schreibberatung setzt sich mit den verschiedensten Themen der Schreibdidaktik an Schule und Hochschule, aber auch an anderen Einrichtungen, in denen geschrieben wird, auseinander.

JoSch – Journal der Schreibberatung ermöglicht Schreibberater:innen und Schreibdidaktiker:innen

- Artikel zu veröffentlichen,
- neue wissenschaftliche Erkenntnisse und eigene Forschungen zu präsentieren,
- Erfahrungen weiterzugeben und
- Schreibthemen neu zu betrachten.

Dabei fördert JoSch den Austausch zwischen studentischen Schreibberater:innen und den wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen der Schreibzentren.

2
Ausgaben
im Jahr



Lernen Sie **JoSch** kennen!

Informationen und Bezugsmöglichkeiten auf wbv.de/josch.

wbv Media GmbH & Co. KG • Bielefeld
Geschäftsbereich wbv Publikation
Telefon 0521 91101-0 • E-Mail service@wbv.de • Website wbv.de



Lehre an Hochschulen

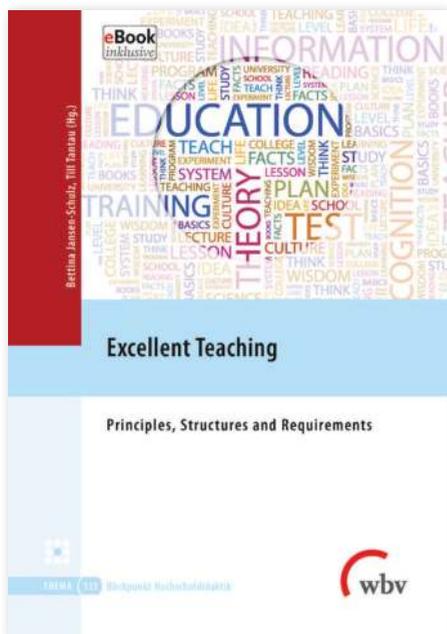
Herausforderungen für die Steuerung
der Organisation Hochschule

➔ wbv.de/dghd

- Exzellente Lehre aus vier Perspektiven
- Praxisbeispiele und Forschungsbefunde

Die Frage, wie die Lehre an Hochschulen zu Exzellenz verbessert werden kann, beantworten die Autorinnen und Autoren des Sammelbands aus vier Perspektiven. Sie betrachten Herausforderungen für die Steuerung der Organisation Hochschule und diskutieren aktuelle Forschungsentwicklungen, insbesondere anhand der Methode „Scholarship of Teaching and Learning“. Außerdem werden gute Beispiele aus der Lehrpraxis präsentiert und Ansätze vorgestellt, um exzellente Lehre sichtbar zu machen.

Der Band richtet sich an Akteurinnen und Akteure aus der Lehr- und Hochschulentwicklung.



Bettina Jansen-Schulz, Till Tantau (Hg.)

Excellent Teaching

Principles, Structures and
Requirements

Blickpunkt Hochschuldidaktik, 133
2018, 317 S., Print plus E-Book 34,90 € (D)
ISBN 978-3-7639-5991-4
Als E-Book bei wbv.de

wbv Media GmbH & Co. KG • Bielefeld
Geschäftsbereich wbv Publikation
Telefon 0521 91101-0 • E-Mail service@wbv.de • Website wbv.de



**20 Jahre
hochschulpolitische
Integration Europas –
Analyse und Kritik**

Bologna emeritus?

Zu seinem 20. Jubiläum bricht der einflussreichste hochschulpolitische Prozess Europas, vielleicht ein letztes Mal, zu neuen Ufern auf. *Bologna* wird auch in den kommenden Jahren eine zentrale Rolle spielen.

Um erklären zu können, was den Bologna-Prozess so wirkmächtig machte, sowie den Status quo und Einflussmöglichkeiten bis 2030 zu analysieren, spannen Autorin und Autor einen innovativen diskursanalytischen und sozio-ökonomischen Deutungsrahmen auf.

„Sozialwissenschaftlich informiert und durch eigene Erfahrung im Feld gestützt, nehmen Blättler und Imhof eine gesellschaftstheoretische und teilweise kritische Perspektive ein und zeigen den Bologna-Prozess in seiner Einzigartigkeit, die herkömmliche Einteilungen – wie intergouvernemental versus supranational, verwaltend versus zivilgesellschaftlich, oder Top-down versus Bottom-up – nur bedingt anwendbar macht.“

Jens Jungblut, Associate Professor für Public Policy & Public Administration, Universität Oslo

„Das Buch hilft nicht nur, den Bologna-Prozess zu verstehen, sondern zeigt progressive Veränderungsmöglichkeiten.“

Nathalie Schäfer, Studentisches Mitglied der Deutschen Bologna Follow-Up Group 2017/18

„Alles was man als Wissenschaftler:in, aber auch als mitwirkende:r Hochschulangehörige:r, zu diesem Prozess wissen sollte.“

Ben Seel, Mitglied des Beirates, Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi)



ISBN 978-3-7639-6039-2