

#hu1 Im Schatten der USA?

#hu2 Europa als neue Wissens-Imperialmacht

#ante Bekanntlich stößt die Hochschulbildungsreform, die der Bologna-Prozess anstieß, auf große Vorbehalte bei vielen HochschuldozentInnen und Studierenden – zumal die Konsequenzen dieser Reform für die Organisation des Studiums immer deutlicher werden. Eva Hartmann schaut auf eine bislang weniger beachtete Dimension dieses Prozesses – die außereuropäische – und fragt nach der Beziehung zwischen „Bologna“ und dem EU-Vorhaben, Weltmacht zu werden.¹

Die außereuropäische Dimension des Reformprozesses ist bislang vor allem unter dem Schlagwort „Amerikanisierung“ thematisiert worden. Die Neustrukturierung des Studiums entlang zweier Zyklen – Bachelor und Master – wie auch deren Feingliederung in Kreditpunkte wird in diesem Zusammenhang als ein Überstülpen US-amerikanischer Normen kritisiert. Hiernach vollzieht sich der europäische Reformprozess im Schatten der USA, deren hochschulpolitische Normen zu zentralen Orientierungspunkte avancierten. Diese Einschätzung steht im Gegensatz zu den offiziellen Verlautbarungen. Auf der Bologna-Nachfolgekonferenz in Berlin 2003 verknüpften die MinisterInnen den Hochschulreformprozess mit der Lissabonner Strategie; mit ihr formulierte der Europäische Rat 2000 einen globalen Führungsanspruch der EU, um Europa zur „most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world“² zu transformieren. Die Bezugnahme der BildungsministerInnen auf die Lissabonner Strategie signalisierte in Berlin deren Bereitschaft, ihr Reformprojekt in den Dienst des globalen Führungsanspruchs der EU zu stellen. Die Reaktionen in Lateinamerika, Afrika und Asien zeigen, dass der Führungsanspruch der EU zunehmend auch im bildungspolitischen Bereich auf Resonanz stößt. Unterstützt von Kooperationsbeziehungen – oft im Rahmen von EU-finanzierten Programmen wie Erasmus Mundus, TEMPUS und Asia-Link – sind die im Bologna-Prozess verallgemeinerten Normen zu Richtgrößen in diesen Regionen geworden.³ So stellt ein Bericht des australischen Bildungsministeriums fest: „The scale of the process and the importance of the countries involved may lead non-European countries to align their system to the Bologna Process. To some extent this is already happening. The Latin American countries, for example, have expressed interest in emulating the Bologna Process [...] and there has been interest in the process in Asian countries.“⁴

¹ Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung eines Beitrages, der dieses Jahr erscheint in: Norman Fairclough, Bob Jessop, Ruth Wodak (eds), *Education and the knowledge-based economy in Europe* (Amsterdam: Sense Publications).

² Berlin Communiqué (2003): *Realising the European Higher Education Area*, Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin, on 19 September: 2

³ Ein guter Überblick bei Paul Zgaga (2006): *Looking out! The Bologna Process in a Global Setting*. Oslo, The Norwegian Ministry of Education and Research: 53; Susan L. Robertson (2008): *Europe/Asia Regionalism, Higher Education and the Production of World Order*. Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol.

⁴ Australian Department of Education, Science and Training (2006): *The Bologna Process and Australia: Next Steps*, April 2006, Australian Government: 9.

Dass es gerade Australien ist, das diese neue Rolle Europas sehr aufmerksam verfolgt, ist hierbei kein Zufall, sondern steht im Zusammenhang mit dessen Position im globalen Bildungsmarkt. Australien ist der drittgrößte Bildungsanbieter nach den USA und dem Vereinten Königreich.⁵ Europa droht nun Australien in Sachen Attraktivität den Rang abzulaufen. Zentraler Grund hierfür ist die Attraktivität des europäischen Arbeitsmarktes: „[A] combination of potential access to the European labour market (nearly 20 times the size of that of Australia) and competitive tuition fees, post-Bologna European higher education may offer a very attractive package for many foreign students, particularly those in traditionally strong markets for Australia.“⁶

Die EU gewinnt folglich nicht nur durch die Schaffung eines europäischen Hochschulraumes an globalem Einfluss im bildungspolitischen Bereich, sondern gerade auch durch die Vereinheitlichung des europäischen Arbeitsmarktes, die diesen zu einer echten Konkurrenz für den US-amerikanischen Arbeitsmarkt werden lässt. So ist es nicht verwunderlich, dass einige in den USA die veränderten globalen Bedingungen mit Unbehagen beobachten. Oder in den Worten der Leiterin des US-amerikanischen Bildungsministeriums Margret Spellings: „The good news is that we still have the finest system of higher education in the world. But we’re at a crossroads. The world is catching up. In 1970, America produced more than 50 percent of the world’s science and engineering doctorates. But if current trends continue, by 2010, we will produce only around 15 percent.“⁷

Die gegenwärtige Auseinandersetzung um die US-amerikanische Führungsrolle spiegelt sich somit auch im Hochschulsektor wider. Umso wichtiger ist die Frage, wer die Standards für die Hochschulbildung zu setzen vermag. Welche Einsichten hierfür können aus dem Bologna-Prozess gewonnen werden? Steht der Reformprozess für eine Ausweitung amerikanischer Standards – oder ist er vielmehr ein Gegenprojekt, das den neuen imperialen Führungsanspruch Europas untermauert? Im Folgenden beleuchte ich die transatlantische Dimension dieses Reformprozesses näher.

#zu1 „Bologna“ transatlantisch

Auch wenn der Bologna-Prozess von der Finanzierung durch die EU maßgeblich profitiert und die Europäische Kommission seit Bologna in den Prozess einbezogen ist, findet der Prozess außerhalb des EU-Rahmens statt. Diese besondere Konstellation ist das Resultat eines Kompromisses zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Der Kompromiss erlaubt eine europäische Bildungspolitik zu entwickeln, ohne der Gemeinschaft weit reichende bildungspolitische Kompetenzen einzuräumen.⁸ Als gesetzlicher Rahmen für diesen Abstimmungsprozess dient das Lissabonner Abkommen zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen in der europäischen Region, das nach einem langen

⁵ OECD (2004): Internationalisation and Trade in Higher Education. Paris, OECD.

⁶ Australian Department of Education 2006: 11.

⁷ Margret Spellings (2005): A National Dialogue: Commission on the Future of Higher Education. Prepared Remarks for Secretary Spellings at the Meeting of the Commission on the Future of Higher Education in Charlotte, North Carolina, U.S. Department of Education.

⁸ Ausführliche Diskussion dieses Kompromisses bei Eva Hartmann (2008): Der Bologna-Prozess und dessen Durchsetzungskraft- im Spannungsverhältnis Legitimation, Legitimität und Legalität. *juridikum zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft* (2).

Konsultationsprozess am 11. April 1997 in Lissabon unterzeichnet wurde.⁹ Als gemeinsames Abkommen der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (UNESCO) und des Europarates geht dieser Rahmen weit über die EU hinaus. Bis zum Frühjahr 2008 waren es insgesamt 47 Staaten, die das Abkommen unterzeichnet hatten oder ihm beigetreten waren.

Zentral für unsere Frage nach dem Verhältnis zwischen EU und USA im Bologna-Prozess ist die transatlantische Dimension dieses Vertragswerks. Auch die USA haben das Lissabonner Abkommen unterzeichnet. Dies mag auf den ersten Blick erstaunen, ist jedoch auf die Geschichte der UNESCO zurückzuführen. Die USA waren bereits Signatarstaat des ersten UNESCO-Abkommens zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen für die Europaregion aus dem Jahre 1979. Dieses erste Abkommen für die Europaregion stand damals im Kontext vertrauensbildender Maßnahmen zwischen Ost und West, wie sie vor allem im Rahmen des Helsinki-Prozesses vorangetrieben wurden, an dem auch die USA teilnahmen. Dass die USA 1997 das Lissabonner Abkommen unterzeichneten, ist allerdings keine Selbstverständlichkeit, denn zu diesem Zeitpunkt waren sie kein UNESCO-Mitglied. 1984, unter Reagan, waren sie aus der UNESCO ausgetreten, um ihrer Unzufriedenheit mit den internationalen Organisationen Nachdruck zu verleihen, die in den 1970er Jahren zu kritischen Sprechrohren der Länder des Südens avancierten. Die USA unterzeichneten somit das neue Abkommen von 1997, ohne UNESCO-Mitglied zu sein, und bekundeten so ihr Interesse an diesem europäischen Prozess.¹⁰ Offenbar war aber auch die europäische Seite nicht interessiert, die USA auszuschließen.

Durch die Bedeutung des Lissabonner Abkommens für den Bologna-Prozess sind die USA somit indirekt Teil eines Prozess, der sich spätestens 2003, in Berlin, in das imperiale Projekt der EU einschrieb. Weitere nicht-europäische Unterzeichnerstaaten des Abkommens sind Kanada, Israel, Australien und Neuseeland. Diese potenzielle Teilhabemöglichkeit nicht-europäischer Länder stieß innerhalb Europa auf deutliche Vorbehalte. In Berlin legten die BildungsministerInnen Teilnahmekriterien für den Bologna-Prozess fest, die sicherstellen, dass diese stillen Teilhaber nicht offiziell am Bologna-Prozess teilnehmen können. Seit Berlin sind es die Zulassungskriterien der Kulturkonvention des Europarates, die auch für den Bologna-Prozess gelten. Damit bleibt der Bologna-Prozess auf europäische Länder begrenzt. Ein Experte begründete in einem Interview die Wahl: „With the Lisbon Convention you would have a European North-American higher education area, because the US and Canada are potential parties to the Lisbon convention. They are not parties to the European Cultural Convention. The reason to make the reference to the European Cultural Convention was that in a sense the Bologna reform is a response to what many European countries see as competition especially to the US higher education system. So in a sense, it is the European alternative to the US higher education system.“¹¹

⁹ Europarat/UNESCO: Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, ETS 165.

¹⁰ Timothy S. Thompson (1996): A brief Commentary on the U.S. Perspective in regard to the Joint Council of Europe/UNESCO Convention on the Recognition of Qualification concerning Higher Education in the European Region. Higher Education in Europe 21(4): 57-63.

¹¹ Expert Interview, October 2005

Die Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschluss der USA neutralisiert die USA in gewisser Hinsicht. Die europäischen Akteure können so ihre Normen global verallgemeinern, ohne in direkter Konkurrenz zu den USA zu treten, da diese selbst Unterzeichnerstaat des Lissabonner Abkommens sind. Im Gegenteil, sie können gar vom „Glanz“ US-amerikanischer Bildungsnormen profitieren, die nun zu europäischen Normen weiterentwickelt werden. Zugleich erlaubt das Lissabonner Abkommen, Australien einzubinden und so letztlich den Einfluss auf Asien auszubauen. Aber auch der UNESCO selbst kommt eine wichtige Rolle bei der globalen Diffusion von europäischen Normen zu. Die anderen UNESCO-Mitgliedstaaten hatten, wie die europäischen Mitgliedstaaten, in den 1970er resp. 1980er Jahren, eigene regionale Anerkennungsabkommen unterzeichnet. In den letzten Jahren stieg das Interesse in diesen Ländern, die alten Abkommen zu revidieren.¹² Das Lissabonner Abkommen bildet hierbei ein ganz zentraler Referenzpunkt.

Die ambivalente transatlantische Beziehung beschränkt sich jedoch nicht alleine auf das Lissabonner Abkommen, sondern durchzieht den gesamten europäischen Reformprozess. Sehr deutlich wird dies bei der Akkreditierung und Qualitätssicherung durch intermediäre Organisationen. Auf sie gehe ich im Folgenden ein.

#zu1 Qualitätssicherung, europäisch

Die Einführung einer intermediären Qualitätssicherungsstruktur ist als einer der wichtigsten Meilensteine des Bologna-Prozesses zu bewerten. Der damit verbundene höhere Autonomiegrad der Hochschulen verändert qualitativ das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen. Hochschulen werden nicht mehr länger als Teil der staatlichen Bürokratie betrachtet. Zugleich ist ein Teil staatlicher Kontrolle an Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen delegiert. Hierdurch führt man ein privates Glied in die Kontrollkette ein.

Während der Ausarbeitung des Lissabonner Abkommens, Mitte der 1990er Jahre, war es noch nicht gelungen, ein solches Kontrollsystem konsensfähig zu machen. Entsprechend lässt der Abkommenstext mehrere Optionen zu. Das Abkommen verpflichtet aber die Unterzeichnerstaaten, die über ein solches Kontrollsystem verfügen, Auskunft zu geben über die Qualität der Qualitätssicherungsagenturen, deren Methoden, Programme und Evaluationskriterien. Diese Informationen bilden für das Aufnahmeland die Grundlage, um die Gleichwertigkeit eines Abschlusses zu beurteilen.¹³ Im Verlauf des Bologna-Prozesses gelang es, dieses Kontrollsystem flächendeckend als Norm durchzusetzen. Damit übernahmen die europäischen Länder letztlich ein System, das sich in den USA und dem Vereinten Königreich bereits gut etabliert hatte.

Die Einführung von Qualitätssicherung durch intermediäre Organisationen leistete einer weiteren US-Amerikanisierung europäischer Hochschulen Vorschub, da sich diese private Kontrollstruktur leicht internationalisieren lässt. Angloamerikanische Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsagenturen haben in den letzten Jahren ihre

¹² UNESCO (2003): General Conference Thirty-second Session, Paris 2003, Item 5.17, Higher education and globalization: Promoting quality and access to the knowledge society as a means for sustainable development, 32 C/72.

¹³ Europarat/UNESCO: Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the Europaen Region ETS 165: Art. VIII.1a.

Präsenz in Kontinentaleuropa ausgebaut.¹⁴ Damit reagierten sie auf die steigende Nachfrage nach ihren Gütesiegeln insbesondere im Rahmen betriebswirtschaftlicher und ingenieurwissenschaftlicher Studiengängen. Gerade zentral- und osteuropäische Hochschulen zeigen sich sehr interessiert in der Hoffnung, den Zugang ihrer AbsolventInnen nicht nur zum US-amerikanischen, sondern auch zum europäischen Arbeitsmarkt zu verbessern.¹⁵ Die europäischen Wirtschafts- und Berufsverbände reagierten postwendend mit der Gründung eigener Agenturen.¹⁶ Der verstärkte Einfluss von Wirtschaftsverbänden auf das Hochschulstudium stieß jedoch bei vielen Regierungen und Teilen der Hochschulgemeinde auf große Vorbehalte. Auf diese Gemengelage reagierte die Europäische Kommission, indem sie 2000 ein europäisches Netzwerk für Qualitätssicherungsagenturen ins Leben rief und so die Frage nach europäischen Qualitätsstandards wieder stärker in den staatlichen Einflussbereich zurückholte, nicht zuletzt um deren Akzeptanz zu verbessern. In Berlin 2003 erteilten die MinisterInnen diesem Netzwerk den Auftrag, europäische Standards für die Qualitätssicherung wie auch ein Verfahren zur Begutachtung der Qualitätssicherungsagenturen auszuarbeiten. Nur die Agenturen, die die europäischen Standards nachweislich einhalten, sollen in ein europäisches Register für Qualitätssicherungsagenturen aufgenommen. Zurzeit ist dieses Register noch im Aufbau begriffen. Verknüpft mit der Anerkennungsverpflichtung des Lissabonner Abkommens soll diese Meta-Kontrollstruktur die gegenseitige Anerkennung von Hochschulqualifikationen verbessern. Das Aufnahmeland muss sich bei der Bewertung der Hochschuleinrichtung, die den entsprechenden Abschluss vergeben hat, nicht mehr alleine auf die Aussage des Herkunftslandes stützen. Gerade in Bezug auf Abschlüsse, die in zentral- und osteuropäischen Hochschuleinrichtungen vergeben wurden, stärkt diese Struktur so den Anerkennungsprozess. Die Qualitätskontrolle in diesen Ländern genießt nicht immer den besten Ruf in westeuropäischen Ländern, was leicht zum Vorwand genommen werden kann, um den entsprechenden Abschluss nicht als gleichwertig anzuerkennen. Das Begutachtungsverfahren dient somit dazu, die Übernahme der europäischen Standards sicherzustellen und so zugleich das Anerkennungsregime zu stärken.

Zugleich schafft ein solches Register, und dies ist zentral für unsere Fragestellung, auch für nicht-europäische und damit auch US-amerikanische Agenturen Anreize, europäische Standards zu übernehmen. Hierdurch können die Agenturen stärker vom europäischen Anerkennungsregime profitieren und so letztlich den Verkaufswert ihres Gütesiegels erhöhen. Damit werden sie indirekt zu „Verbündeten“ der neuen normativen Macht Europas im bildungspolitischen Bereich. Dass die Rechnung aufzugehen scheint, lässt sich wiederum gut an der Reaktion Australiens ablesen. So zieht man dort den Beitritt zum europäischen Verzeichnis in Erwägung. „The Australian quality assurance system generally fits within the broad guidelines

¹⁴ Bekanntestes Beispiel einer solchen Agentur ist die bereits 1916 gegründete American Assembly of Collegiate Schools of Business (AACSB). Eine weitere Agentur ist die 1967 im Vereinten Königreich gegründete AMBA, die Association of MBAs.

¹⁵ André Sursock (2001): Towards Accreditation Schemes for Higher Education in Europe? Final Project Report February 2001, Association of European Universities (CRE): 7.

¹⁶ So wurde die Foundation for International Business Administration Accreditation (FIBAA) 1994 von deutschen und österreichischen Wirtschaftsverbänden gegründet. Das Consortium of European Management Schools (CEMS) kam durch eine Initiative von Hochschulen und Wirtschaftsverbänden zustande.

established by the Bologna Process, but a documented audit of comparability may be useful as a tool for marketing and dealing with future recognition issues in Europe. It is a question of whether AUQA [Australian Universities Quality Agency, E.H.] should seek admission to the [...] European Register of Quality Assurance Agencies [...].¹⁷

#zu1 Europäische Normativ-Macht

Mit der externen Qualitätssicherung haben die europäischen Regierungen eine Kontrollstruktur eingeführt, wie sie insbesondere in den USA weit verbreitet ist. Die Struktur begünstigt eine Postnationalisierung von Kompetenzen, die in Kontinentaleuropa bislang staatliche Bürokratien innehatten. Vordergründig fördert die Reform somit eine US-Amerikanisierung und verstärkt die Präsenz US-amerikanischer Qualitätssicherungsagenturen in Europa, insbesondere in Zentral- und Osteuropa. Zugleich aber ist sie auch Mittel, um den europäischen Standards zu globaler Relevanz zu verhelfen. Dem Register kommt hierbei als Meta-Kontrollstruktur eine zentrale Rolle zu. In diesem Sinn wird die US-Amerikanisierung zu einer zentralen Konstitutionsbedingung der normativen Macht Europas im Hochschulbildungssektor. Es ist jedoch die eigene ökonomische Macht Europas mit einem attraktiven Arbeitsmarkt, die die globale Relevanz europäischer Normen materiell absichert. Diese Situation verweist auf die materielle Dimension von Normierungsprozessen– eine Dimension, die viele konstruktivistisch orientierte Studien vernachlässigen.¹⁸

Eva Hartmann ist Oberassistentin am Institut für politische und internationale Studien an der Universität Lausanne (Schweiz).

¹⁷ Australian Department of Education 2006: 10.

¹⁸ Kritische Diskussion hierzu: siehe Andreas Bieler and Adam David Morton (2008): The Deficits of Discourse in IPE: Turning Base Metal into Gold? *International Studies Quarterly* 52: 103-128.