

GENSHAGENER PAPIERE

Nr. 4 – JANUAR 2011

Auf dem Weg zu einem
Europäischen Hochschulraum
*Szenarien für die Fortsetzung
des Bologna-Prozesses*

Peter Becker

▶ **Herausgeber**

Stiftung Genshagen
Im Schloss
D-14974 Genshagen

Telefon: + 49 (0)3378-805931

Telefax: + 49 (0)3378-870013

▶ **Redaktion**

Magdalena Kurpiewska

▶ **Internet**

www.stiftung-genshagen.de

institut@stiftung-genshagen.de

Diese Veröffentlichung gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Alle Rechte vorbehalten

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Genshagen, 2011

Die vorliegende Publikation erscheint mit freundlicher Unterstützung von:



HRK Hochschulrektorenkonferenz
Bologna-Zentrum: Service für die Hochschulen

Resümee

Der Bologna-Prozess ist der wahrscheinlich tiefgreifendste und weitreichendste Reformprozess der europäischen Hochschullandschaft der letzten Jahrzehnte. Mit der Erklärung von Bologna 1999 hatten sich 29 europäische Staaten darauf verpflichtet, bis zum Jahr 2010 einen gemeinsamen Europäischen Hochschulraum zu schaffen. Der Bologna-Prozess bestimmte seither mit seiner Vehemenz und Dynamik die Modernisierung der europäischen Hochschulsysteme in Lehre und Studium. War das Ziel eines gemeinsamen Hochschulraums zunächst noch eine Vision, so konnten die inzwischen 47 Signatarstaaten des Bologna-Prozesses anlässlich ihrer Konferenz in Wien und Budapest im März 2010 diesen Europäischen Hochschulraum feierlich proklamieren.

Die wichtigsten Faktoren des bisherigen Erfolgs waren die rechtliche Unverbindlichkeit des Prozesses auf der europäischen Ebene und die damit verbundene Flexibilität bei dessen Implementierung, mit der ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit für die nationalen Bildungsadministrationen und Hochschulen gewährleistet werden konnte. Die Stärken sind zugleich aber auch Teil der Schwächen des Bologna-Prozesses. Der Mehrebenen-Reformprozess mit einer Vielzahl beteiligter und einzubindender Akteure und mehrjährigen Umsetzungsprogrammen hat zu verschiedenen Autonomiegraden innerhalb des Bologna-Raums, abweichenden Implementierungsständen und einem unterschiedlichen Verständnis der Umsetzungsverbindlichkeit und der eigenen Verantwortung für den Erfolg des Prozesses geführt.

Für die Fortführung des Bologna-Prozesses stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, wie dieses Spannungsverhältnis zwischen rechtlicher Unverbindlichkeit und politischer

Umsetzungsverpflichtung aufgelöst werden kann. Dabei wird der Prozess der hochschulpolitischen Kooperation in Europa absehbar vor immensen Herausforderungen stehen – angefangen bei dem sich verschärfenden globalen Bildungswettbewerb bis hin zu Anpassungsnotwendigkeiten aufgrund alternder und schrumpfender Gesellschaften in Europa und der unzureichenden Mittel- und Ressourcenausstattung der europäischen Hochschulen. Die europäische Hochschulpolitik steht vor der fundamentalen Anforderung, eine ausgewogene Lösung für die Weiterentwicklung der Bildungssysteme und der Hochschulen im europäischen und im globalen Wettbewerb aufzuzeigen und zugleich eine Balance zwischen der Notwendigkeit der staatlichen Regulierung und der Gewährung von Freiräumen und Autonomie zu finden.

Der Blick nach Europa ist dabei selbstverständlich geworden – und dennoch muss er immer wieder neu gewagt und begründet werden. Die hier vorgestellten vier Szenarien sollen keine Trends und keine Best- oder Worst-Case-Szenarien darstellen. Sie sollen vielmehr über denk- und vorstellbare Entwicklungspfade berichten, ohne eine Bewertung abzugeben oder eine Empfehlung auszusprechen. Die vier Szenarien eröffnen mögliche Zukünfte einer europäischen Hochschulpolitik und der Fortsetzung des Bologna-Prozesses im nächsten Jahrzehnt – angefangen bei der weitestgehenden Öffnung der Hochschulen zu einem „Global-Bologna“, der Rückkehr zur zersplitterten europäischen Hochschullandschaft des letzten Jahrhunderts in einem „Regional-Bologna“, der Bemächtigung des gesamteuropäischen Reformprozesses durch die Europäische Union und ihre supranationalen Organe im integrierten und supranationalisierten „EU-Bologna“ bis hin zur pragmatischen Fortsetzung des Prozesses in einem intergouvernementalen „Paneuropa-Bologna“.



Inhalt

▶	RESÜMEE	03
▶	DIE BESONDERHEITEN DES BOLOGNA-PROZESSES	05
▶	NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN EUROPÄISCHEN HOCHSCHULRAUM (EHR)	06
▶	DENKBARE ZUKÜNFTEN – SZENARIEN FÜR BOLOGNA 2020 UND DARÜBER HINAUS	08
	SZENARIO 1 GLOBAL-BOLOGNA: GROSSE VIELFALT BEI MAXIMALER ÖFFNUNG	10
	SZENARIO 2 REGIONAL-BOLOGNA: GROSSE DIVERGENZ UND MAXIMALE ABSCHOTTUNG	13
	SZENARIO 3 EU-BOLOGNA: EUROPÄISCHE KONVERGENZ UND ABSCHOTTUNG GEGEN GLOBALE EINFLÜSSE	16
	SZENARIO 4 PANEUROPÄISCHES BOLOGNA: ÖFFNUNG UND KONVERGENZ	20
▶	LITERATUR	23
▶	ANHANG	24
▶	ÜBER DEN AUTOR	26

► *Die Besonderheiten des Bologna-Prozesses**

Am Beginn des Bologna-Prozesses stand das große Ziel, bis zum Jahr 2010 einen gemeinsamen Europäischen Hochschulraum (EHR) zu schaffen. Am 25. Mai 1998 hatten sich die vier Bildungsminister aus Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien in der Sorbonne-Erklärung anlässlich der 800-Jahr-Feier der Universität von Paris verpflichtet, ein „Europa des Wissens“ und einen offenen europäischen Raum der Hochschulbildung zu etablieren. Diese Initiative wurde von anderen europäischen Staaten unterstützt, die sich auch an diesem hochschulpolitischen Reform- und Integrationsprozess beteiligen wollten (Reinalda/Kulesza 2005).

Die allgemeine Zielvorstellung wurde in der Bologna-Erklärung 1999 mit sechs Aktionsleitlinien konkretisiert. Sukzessive wurden in den nachfolgenden Kommunikés der Ministerkonferenzen im Rahmen des europäischen Hochschulreformprozesses zusätzliche Ziele vereinbart, neue Aktionslinien hinzugefügt, die Instrumente zu deren Umsetzung weiter ausdifferenziert und der Teilnehmerkreis um neue Mitgliedstaaten, Institutionen und Interessenvertreter erweitert (Walter 2006). Angefangen von den ursprünglich vier Gründerstaaten über 29 Mitglieder im Jahr 1999 sind heute 47 europäische Staaten Teil des Bologna-Prozesses, mit Kasachstan als jüngstem Mitglied.

Drei Grundsatzziele bestimmen seither die europäische Hochschulpolitik:

- *Transparenz und Vergleichbarkeit der Hochschulabschlüsse sowie eine Konvergenz der nationalen Systeme,*
- *Mobilität zwischen den Hochschulen,*

- *die Sicherung und Steigerung der Qualität der Hochschulbildung in Europa.*

Die Besonderheit des Bologna-Prozesses besteht in seiner Dynamik für die Reform der nationalen Hochschulsysteme, seiner fehlenden völker- oder europarechtlichen Fixierung und seiner minimalen institutionellen Ausgestaltung (Toens 2009). Die Ziele und Handlungsfelder der Reform werden in Kommunikés von den für die Hochschulbildung zuständigen Ministerinnen und Ministern der Bologna-Signatarstaaten freiwillig und unverbindlich vereinbart. Deren Umsetzung erfolgt dann in nationaler Verantwortung und Zuständigkeit durch die Gesetzgeber und insbesondere durch die Hochschulen in den Signatarstaaten (Witte 2006). Auf europäischer Ebene fehlt ein förmlicher Kontroll- oder Sanktionsmechanismus; lediglich eine regelmäßige Bestandsaufnahme wird für die alle zwei Jahre zusammenkommenden Ministerinnen und Minister erstellt.

Eine Bilanz des ersten Bologna-Jahrzehnts fällt grundsätzlich positiv aus. Das dreistufige System der Studienabschlüsse (Bachelor, Master, Doktorat) und höhere Qualitätsstandards sind inzwischen europaweit etabliert. Allerdings ist weiterhin die Anerkennung von Qualifikationen in einigen Fällen noch schwierig, und die problemlose Mobilität im Europäischen Hochschulraum ist noch nicht wirklich gewährleistet.

**Diese Publikation entstand im Rahmen der Tagung «Genshagener Trialog: Bologna 2020 - Zur Zukunft des Europäischen Hochschulraums», die am 23./24.04.2010 im Schloss Genshagen stattgefunden hat. Sie wurde vom Bologna-Zentrum der Hochschulrektorenkonferenz und der Stiftung Genshagen durchgeführt unter Beteiligung der Rektorenkonferenzen aus Frankreich und Polen.*

So können vier große Räume der Bologna-Umsetzung unterschieden werden (Wilson 2009):

- *das Vereinigte Königreich, dessen Hochschulsystem als Vorbild für die Bologna-Reformschritte diente,*
- *die westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten, die sich frühzeitig auf den Bologna-Prozess verständigt haben und die die Notwendigkeit der Reformen ihrer Hochschulpolitik als Begleitung des Wandels von modernen Industriegesellschaften zu postmodernen Dienstleistungsgesellschaften interpretieren,*
- *die neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, die erst später dem Bologna-Prozess beigetreten sind und den Reformprozess als Teil ihrer umfassenden gesellschaftlichen Transformation und Öffnung begreifen,*
- *die Nachzügler-Staaten außerhalb der EU, die spät dem Bologna-Prozess beigetreten sind, um nicht weiter von der Modernisierung in der EU abgekoppelt zu werden, und einen deutlichen Aufholbedarf haben.*

Die insgesamt beeindruckende Dynamik und Durchschlagskraft des Bologna-Prozesses wird durch die Beteiligung nationaler wie europäischer zivilgesellschaftlicher Akteure an den bildungspolitischen Diskussionen verstärkt, wie den Unternehmensverbänden, der European University Association und der europäischen Studentenvereinigung sowie in der deutschen Debatte die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) oder der Freie Zusammenschluss von StudentInnenschaften (fzs).

► **Neue Herausforderungen für den Europäischen Hochschulraum (EHR)?**

Die europäischen Hochschulen müssen sich intensiver auf die sich verstärkenden Anforderungen durch die Globalisierung vorbereiten (OECD 2009 und Marginson/van der Wende 2007). Die näher zusammenrückenden Wirtschaftsräume treten nicht nur im Wettbewerb um Absatzmärkte, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität gegeneinander an, sondern auch um innovative und intelligente Produkte. In diesem globalen Wettbewerb spielen Investitionen in Forschung und Entwicklung, Technologie und Innovation und demzufolge auch in Bildung und Ausbildung eine immer bedeutendere Rolle. Das von der EU angestrebte „intelligente Wirtschaftswachstum“ bedarf der Untermauerung durch verstärkte Investitionen in die Wissensgesellschaft. Damit verbunden ist auch der internationale Wettbewerb um die klügsten Köpfe und damit die innovativsten Ideen.

Herausforderungen

- Globalisierung und zunehmender Wettbewerb; technologische Entwicklungen
- Demografischer Wandel
- Soziale Dimension
- Ressourcenausstattung und Finanzierungsquellen
- Gesellschaftliche Rolle und Legitimation der Hochschulen
- Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Signatarstaaten
- Verbindlichkeit und Legitimität des Prozesses

Um in diesem Wettbewerb bestehen zu können, müsse Europa erhebliche Anstrengungen unternehmen, „um die Qualität seiner Universitäten voranzubringen und ihre Anziehungskraft und Sichtbarkeit weltweit zu erhöhen.“ (Europäische Kommission, 2006). Die Förderung und Nutzung der Ressource Wissen für die ökonomische Entwicklung der EU muss also deutlich verstärkt werden. Mit dem Prozess der Globalisierung sind zudem technologische Veränderungen der Kommunikationstechnologie verbunden, die neue Methoden der Vernetzung ermöglichen und damit neue Formen der Kommunikation auch im Bildungsbereich, wie zum Beispiel E-Learning und E-Teaching oder die virtuelle Universität. Damit werden die derzeitigen nationalen Grenzen zwischen den Nationalstaaten und ihren nationalen Bildungs- und Hochschulsystemen zunehmend durchlässig.

Eine weitere grundlegende Herausforderung ist die sich wandelnde demografische Zusammensetzung der europäischen Gesellschaften. Die Europäische Kommission sieht in der sich beschleunigenden demografischen Alterung der europäischen Gesellschaften* nicht nur eine Herausforderung für die Sozialsysteme, sondern zugleich auch für die Bildungs- und Hochschulsysteme in Europa. Mit dem Rückgang der Erwerbsbevölkerung steige der Bedarf an Arbeitsplätzen für Hochqualifizierte, um den erreichten Wohlstand auch in Zukunft sichern zu können. Mit der Veränderung des Altersaufbaus der Gesellschaften verändert sich allerdings nicht nur die ökonomische Bedeutung der Universitätsbildung und der Hochschulen, sondern auch die Zusammensetzung der Studierenden und der Dozenten und damit auch die Rolle der Universitäten in den europäischen Gesellschaften (OECD 2008).

Die Gewährleistung und Förderung des gleichberechtigten Zugangs aller Bevölkerungsgruppen zu den Hochschulen ist Kern der sozialen Dimension des Bologna-Prozesses, der angesichts des wachsenden Bedarfs an qualifizierten Hochschulabsolventinnen und -absolventen zu einer zunehmend wichtigen Aufgabe der europäischen Hochschulpolitiken wird (Meyer auf der Heyde 2010 und Hochschulrektorenkonferenz 2009). Verstärkt durch die aktuelle Wirtschaftskrise und die angespannten öffentlichen Haushalte werden sich auch die finanziellen Rahmenbedingungen für die Hochschulen in Europa verändern. In den Bologna-Staaten hatte die Krise bislang sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die öffentliche Finanzierung der Hochschulen. Während einige Staaten, wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich, nach deutlichen Einschnitten im akademischen Jahr 2008/09 die Budgets für das Jahr 2009/10 wieder erhöht haben, haben andere Länder die aktuellen Bildungshaushalte zumindest konstant gehalten und einige wenige Staaten haben sogar erneut die öffentlichen Etats für ihre Hochschulen zurückgefahren (Eurydice 2010). Die Hochschulen sehen sich jedenfalls gezwungen, zur Finanzierung ihrer Schwerpunkte zunehmend neue externe Finanzierungsquellen zu

* Die EU-Kommission kommt zu dem Schluss: „Wenn die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen, wird die Zahl der Erwerbstätigen in der EU ab 2013/2014 sinken. Die Zahl der über 60jährigen nimmt heute doppelt so schnell wie vor 2007 zu, nämlich um rund zwei Millionen jährlich statt zuvor einer Million. Die Kombination einer kleineren Erwerbsbevölkerung und eines höheren Anteils an Rentnern wird unsere Sozialsysteme zusätzlich belasten.“ (Europäische Kommission, 2010).

erschließen. Neben der klassischen Finanzierung aus öffentlichen Haushalten werden dies zunehmend private Quellen sein, zum Beispiel von privaten Stiftungen oder von Unternehmen. Zugleich wird der Druck zu Einsparungen und Effizienzsteigerungen, zur Konzentration auf vorrangige Aufgaben und zur Suche nach neuen Formen der Kooperation, mit dem Ziel der Lasten- und Kostenteilung, weiter ansteigen.

Diese Herausforderungen werden ergänzt durch einen immanenten Zielkonflikt, der seit den ersten Schritten des europäischen Integrationsprozesses und der Etablierung einer europäischen Hochschulpolitik charakteristisch war. Mit der Forderung nach einer Öffnung der nationalen Hochschulsysteme und deren Integration in einem gemeinsamen Europäischen Hochschulraum wird stets eine ausreichende Angleichung und zum Teil Harmonisierung der nationalen Bildungspolitiken verbunden sein müssen. Ohne die Verständigung auf gemeinsame Mindestanforderungen bei Abschlüssen, Qualitätskriterien und Bildungsinhalten wäre die Mobilität im europäischen Bildungs- und Beschäftigungsraum nicht denkbar. Umgekehrt war und ist es noch immer eine besondere Stärke des europäischen Hochschulwesens, dass die europäischen Nationalstaaten ihre Hochschulstrukturen und deren Besonderheiten pflegen und somit die Vielfalt europäischer Hochschulbildung festigen (Reichert 2009). Der weitere Ausbau des Europäischen Hochschulraums muss also immer wieder eine neue Balance zwischen dem Erfordernis nach Konvergenz und der Sicherung der nationalen und regionalen Charakteristika der Hochschulstrukturen in Europa finden (Huisman 2009).

► *Denkbare Zukünfte – Szenarien für Bologna 2020 und darüber hinaus*

Aus der Vielzahl der dargestellten Herausforderungen können einige maßgebliche Bestimmungsfaktoren bzw. Treiber für die Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses herausdestilliert werden:

- *demografische Entwicklung (in Europa und weltweit),*
- *ökonomische Globalisierung und weitere technologische Innovationen,*
- *ökonomische Rahmenbedingungen und Finanzierungsmöglichkeiten,*
- *Öffnung der Hochschulen, soziale Dimension und die gesellschaftlichen Erwartungen an die Hochschulen.*

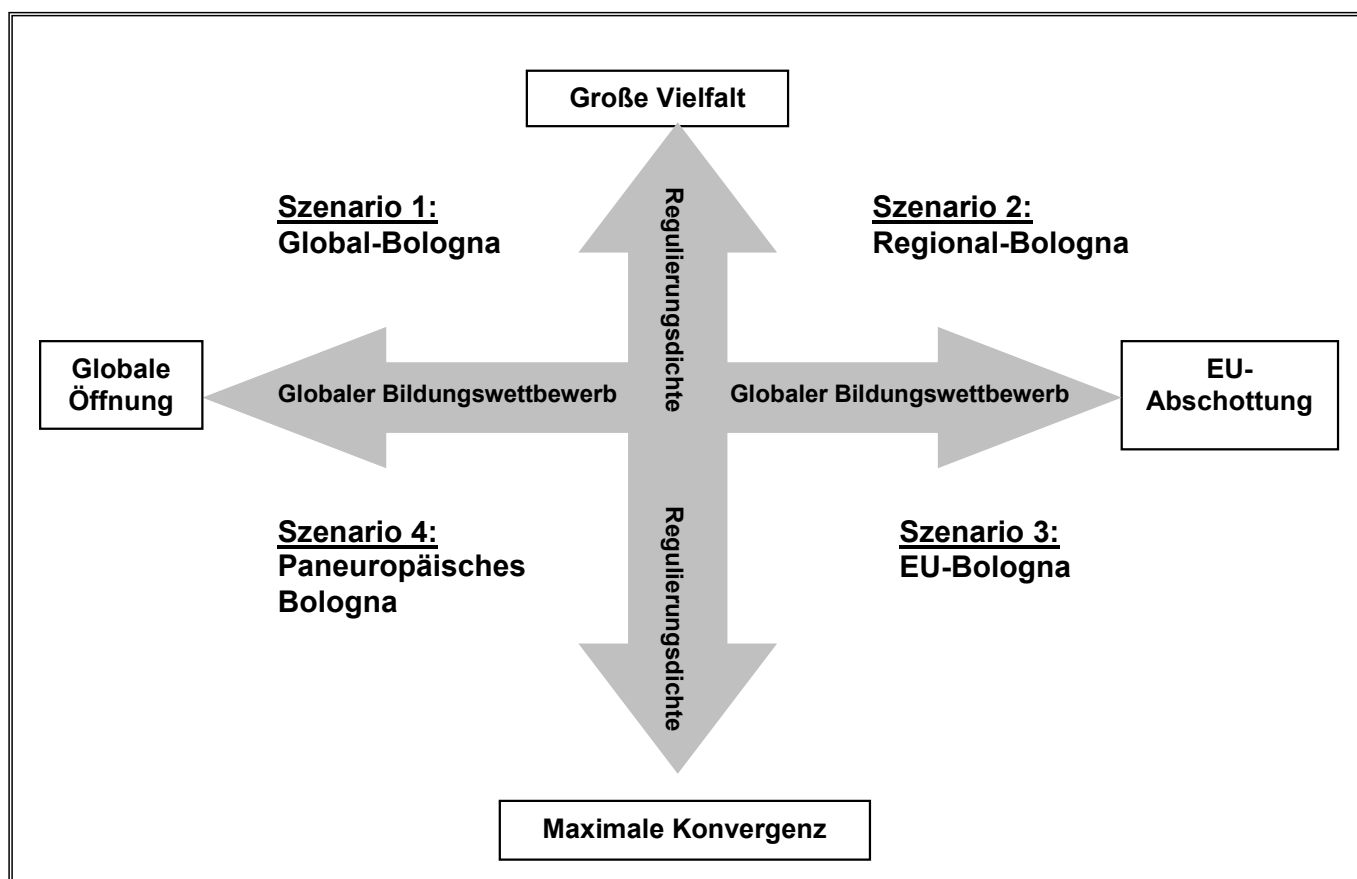
Dabei sind die Beharrungskräfte der nationalstaatlichen Bildungspolitiken und der bestehenden nationalen Universitätsstrukturen ebenso zu berücksichtigen wie die Pfadabhängigkeit des Bologna-Prozesses. Für die Strukturierung der Szenarien können diese Herausforderungen auf zwei Achsen angeordnet werden, die jeweils die Extrempole der möglichen Entwicklungen benennen.

Dabei sollen die Unterteilungsachsen die Faktoren mit dem potenziell stärksten Einfluss und dem höchsten Grad der Unsicherheit für die weitere Entwicklung beachten:

- *die Weiterentwicklung des Wettbewerbs zwischen den Bildungssystemen und den Hochschulen im europäischen und im globalen Rahmen,*
- *die Formen, die Akzeptanz und Legitimität der staatlichen Regulierung der Hochschulpolitik.*

Entlang dieser Achsen und mit Hilfe der oben aufgelisteten Motive und Herausforderungen entstehen vier „Bilder“, die die Spannweite möglicher und denkbarer Entwicklungen abbilden sollen. Die Veranschaulichung der Szenarien erfolgt in Form von verdichteten Darstellungen der für das jeweilige Szenario

plausibelsten Entwicklungspfade, wobei stets auf die zuvor herausgearbeiteten Herausforderungen und Triebkräfte Bezug genommen wird. Es sind also keine problematisierenden Analysen, sondern „Erzählungen“ über denkbare Zukunftsentwürfe für das Jahr 2020 und darüber hinaus.



Szenario 1

Global-Bologna: Große Vielfalt bei maximaler Öffnung

Die Folgen der tiefen Wirtschaftskrise sind bis zum Ende des neuen Jahrzehnts spürbar; dies hat die Suche nach Effizienzsteigerungen in den nationalen Hochschulsystemen weiter befördert. Den Rückgang der öffentlichen Gelder kompensieren die Hochschulen durch die Akquirierung privater Förderung; sie haben so zugleich ihre politisch geförderte und unterstützte Annäherung und Anbindung an die Ausbildungsbedürfnisse und Forschungsschwerpunkte der multinationalen Unternehmen ausgebaut. Diese Entwicklung verstärkt die Konkurrenz um die knappen finanziellen Ressourcen und somit den Wettbewerb zwischen den nach Profilierung suchenden Hochschulen in Europa und weltweit. Die Bildungspolitiker erhoffen sich so mittelfristig eine weitere Qualitätssteigerung der Bildung und Forschung sowie der Innovations- und Erneuerungsfähigkeit der europäischen Hochschulen. Die fördernden Unternehmen und ihre Verbände hingegen versprechen sich mit ihrer Suche nach Nähe zu den Hochschulen die Betonung der praxisorientierten Bildung und der anwendungsbezogenen Forschung.

In der ersten Hälfte des neuen Jahrzehnts kann im Zuge der verstärkten Anstrengungen zur Umsetzung der Bologna-Aktionslinien die Konvergenz der nationalen Hochschulsysteme im Bologna-Raum weiter ausgebaut werden. Transparenz und Vergleichbarkeit wird durch gemeinsame Strukturen und Indikatoren, wie der neuen Agentur für das Europäische Qualitätsregister, die Mobilität durch gemeinsame Mindeststandards

gefördert. Beschäftigungsfähigkeit und somit die Praxisorientierung werden ebenso zu Kennzeichen der europäischen Hochschulbildung wie die hohen europaweiten Qualitätsstandards, die durch europaweite Akkreditierungen und fachspezifische Qualitätsrahmen gesichert werden.

Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen verstärkt zugleich die Differenzierungsprozesse in der Hochschullandschaft Europas. Um im globalen Wettbewerb sichtbar und damit wettbewerbsfähig zu bleiben, hat sich europaweit eine hochschulpolitische Strategie der Profilbildung und der Spezialisierung auf besondere Schwerpunkte durchgesetzt. So entstehen auf der Grundlage der gefestigten Bologna-Standards in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts vorwiegend in Westeuropa einige kleine Spezialhochschulen (Colleges), die weder den gesamten Fächerkanon anbieten wollen, noch für alle Interessenten offen stehen. Vielmehr haben sich einige Hochschulen in einem gesonderten Netzwerk und unter dem EEUC-Signum der „European Elite University-Colleges“ zusammen gefunden. Sie nutzen ihre umfassende Autonomie bei der Auswahl der Studierenden für ein gemeinsames Auswahlverfahren zur Zulassung der besten Studierwilligen und eine engere Partnerschaft mit besonderen Austauschprogrammen. Diese entgrenzte Ausbildung von Fachleuten wird von den Regierungen im Bologna-Raum mit vereinfachten und verkürzten Verwaltungsverfahren zur Besetzung von besonderen Professuren, speziellen Angeboten der Altersversorgungen und bei der Einreise und dem Aufenthaltsrecht der Studierenden unterstützt. Die umfassende Mobilität der Studierenden und der Dozentinnen und Dozenten an diesen Hochschulen ist im Bologna-Raum damit erreicht.

Die Differenzierung der Hochschullandschaft verläuft auch entlang der Fächer (neben bereits heute bestehenden Technischen, Kunst- oder Theologischen Hochschulen entstehen zusätzliche fachspezifische Hochschulen, wie IT-Hochschulen, Hochschulen für Soziale- und Gesundheitsdienste, Wirtschaftshochschulen, etc.). Daneben etablieren sich weitere Typen entlang der von den Hochschulen angesprochenen Studierendengruppen, wie Seniorenhochschulen, Frauenhochschulen oder Hochschulen, an denen die Curricula nur in einer internationalen Sprache angeboten werden. Mit diesem Trend zur Differenzierung wächst der Markt für private Anbieter. Auch die renommierten Hochschulen aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland gründen Auslagerungen in vielen Ländern des Bologna-Raums, insbesondere in Ost- und Südeuropa.

Mit der Verständigung auf ein neues Forschungsrahmenprogramm im Zuge der Verhandlungen über einen neuen Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 wird der Trend zur informellen Unterscheidung zwischen Ausbildungs- und Forschungsuniversitäten weiter verstärkt. Das neue 8. Forschungsrahmenprogramm sieht die Verteilung der Forschungsgelder nur noch nach Exzellenzkriterien vor. Damit sollen die von der Europäischen Kommission lokalisierten universitären transnationalen Innovationscluster weiter gestärkt werden, um im globalen Forschungswettbewerb mit den amerikanischen und ostasiatischen Hochschulen bestehen zu können.

Die neuen technischen Möglichkeiten des E-Learnings haben darüber hinaus zu einer engen Vernetzung der Hochschulen geführt. Als Folge der engeren Kooperation im Bologna-Raum können sie Module in einzelnen

Studiengängen über gemeinsame E-Learning-Curricula leichter austauschen. Zugleich tritt die Vermittlung von Fähig- und Fertigkeiten sowie aktivierendem Lernen in den Mittelpunkt der Curricula, die zunehmend die Vermittlung von Wissen ersetzen. Die neuen Methoden der virtuellen Universitäten verstärken diesen Trend. Die Fähigkeiten der visuellen Darstellung, des vernetzten Denkens und der schnellen Aneignung spezieller Fertigkeiten werden in den zusammenwachsenden Bildungsräumen immer wichtiger. Damit reagieren die Hochschulen in zweifacher Form auf den seit Mitte des Jahrzehnts deutlich spürbaren Rückgang der Studierendenzahlen: zum einen mit einer immer weiteren Spezialisierung, die eine Profilierung der Hochschulen und zugleich die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen ermöglicht. Zum anderen durch eine engere Kooperation und Vernetzung im gesamteuropäischen und internationalen Rahmen.

Gegen Ende des Jahrzehnts sind nicht nur zwei, sondern acht europäische Universitäten unter den besten Hochschulen weltweit in den internationalen Rankings zu finden. Die EU hat inzwischen eigene Rankingkriterien entwickelt, die den Charakteristika der europäischen Hochschulsysteme und den kleinräumigen Innovationsclustern in Europa besser entsprechen. Damit relativiert die EU nicht nur die konkurrierenden Rankings aus Amerika und Ostasien, sie hat darüber hinaus auch neue methodische Maßstäbe aufgestellt und für mehr Transparenz bei der Erstellung der Rankings gesorgt.

Die Öffnung der Hochschulen für private Förderung und die Suche nach neuen Partnerschaften zwischen Hochschulen und Unternehmen in Form von „Public Private Partnerships“ (PPP) haben die Europäische

Kommission in ihrer Rolle als Wettbewerbsaufsicht im europäischen Binnenmarkt auf den Plan gerufen. Öffentliche Hochschulen treten bei ihrer Suche nach privater Finanzierung zunehmend in Konkurrenz zu privaten Hochschulen. Zwar hat der Rat der europäischen Bildungsminister wiederholt auf die besondere Bedeutung der Hochschulbildung als öffentliche Aufgabe hingewiesen und auch die Bologna-Kommunikés betonen immer wieder die gesellschaftliche Rolle der Hochschulen. Dennoch haben die Klagen einiger privater Hochschulen und Bildungsanbieter vor dem Europäischen Gerichtshof einen Prozess zur Trennung der öffentlich finanzierten Hochschulbildungsaufgaben von privat finanzierter Elitenbildung und Forschungsleistung beigetragen. In der Folge werden die Studienbeiträge für Bachelor-Studiengänge zurückgefahren, jedoch zugleich für die Master-Studiengänge erhöht.

Die Förderung der sozialen Dimension im Bologna-Raum wird in den Kommunikés der Ministerinnen und Minister demzufolge nur mit Blick auf die Bachelor-Studiengänge angesprochen. Um die gemeinsam vereinbarten Hochschulquoten von 40% jedes Jahrganges – die inzwischen für den gesamten Bologna-Raum ermittelt und nicht mehr national aufgeschlüsselt werden – erreichen zu können, wird der Bachelor-Abschluss zum vorrangig geförderten Studiengang. Dessen Breitenwirkung wird zu einem wichtigen gesellschaftspolitischen Ziel aller europäischen Hochschulpolitiker.

Zugleich wird die unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit zwischen den EU- und den Nicht-EU-Hochschulen im Bologna-Raum immer offensichtlicher. Auf der Basis dieser Stärke ihrer Hochschulsysteme dominieren die EU-Mitgliedstaaten faktisch die politi-

sche Abstimmung im Kreis der Bologna-Signatarstaaten. Die Bildungsministerinnen und -minister der EU-Mitgliedstaaten setzen die Unterscheidung zwischen öffentlich finanzierten Bachelor-Studiengängen und den mischfinanzierten Master- und Doktorsabschlüssen auch im Bologna-Rahmen durch. Die Bologna-Signatarstaaten verständigen sich auf eine transparente Trennung der Finanzierung ihrer Hochschulen. Die EU kann – unterstützt von den übrigen Bologna-Signatarstaaten – bei den Welt-handelsgesprächen in den GATS-Verhandlungsrunden über den Dienstleistungssektor durchsetzen, dass ihre Hochschulbildung als öffentliche Aufgabe auch weiterhin aus staatlichen Budgets finanziert werden kann. Die weitergehende Liberalisierung der europäischen Bildungsmärkte kann sie jedoch nicht mehr verhindern.

Verbunden mit dem intensivierten Wettbewerb um die klügsten Köpfe haben die europäischen und nordamerikanischen Hochschulen ihre Verbindungen weiter ausgebaut, um im Wettbewerb mit den aufstrebenden asiatischen Hochschulen bestehen zu können. Zugleich nimmt die Attraktivität der europäischen Hochschulen und insbesondere der modernisierten Master-Studiengänge gegenüber den amerikanischen Hochschulen zu, weil der europäische Hochschulraum inzwischen die Mobilität der Studierenden zwischen den Hochschulen in Europa spürbar erleichtert hat. Auf der Grundlage einer weitgehenden Harmonisierung von Bildungskompetenzen, Qualitätsstandards und der strikten Überwachung der Implementierung innerhalb des Bologna-Prozesses wird die Vielfalt der europäischen Hochschullandschaft zu einem wichtigen Wettbewerbsvorteil. Der inzwischen übliche Wechsel zwischen Hochschulen in verschiedenen Staaten mit sehr unterschiedlichen

Lehr- und Forschungsprofilen, verbunden mit der politischen Verständigung im Bologna-Raum auf die Anerkennung studienbegleitender Sprach- und Kulturmodule, macht die Vielsprachigkeit in Europa attraktiv und zu einem Vorteil.

Der Europäische Hochschulraum ist gegen Ende des zweiten Bologna-Jahrzehnts weitgehend vollendet; und so haben die Bildungsministerinnen und -minister bereits bei ihrem Halbzeitbilanz-Treffen 2015 die engere Kooperation mit internationalen Partnern beschlossen. Die Europäer wollen mit einer weitergehenden Öffnung ihrer Hochschulen zusammen mit den nordamerikanischen Partnern globale Standards definieren und globale Maßstäbe setzen. Die Europäische Kommission wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem US-Bildungsministerium das Konzept für eine gemeinsame transatlantische Bildungsunion auszuarbeiten. Dieses Ziel soll die Hochschulpolitik „beyond 2020“ bestimmen.

Die globale Dimension des Bologna-Prozesses wird weiter gestärkt und zur visionären Triebfeder für die Weiterentwicklung des Reformprozesses – vom Europäischen Hochschulraum zum globalen Benchmark.

Szenario 2 **Regional-Bologna:** **Große Divergenz** **und maximale Abschottung**

Die in den Ministerkommunikés immer wieder angemahnte Stärkung der Autonomie der Hochschulen wird zur entscheidenden Messlatte für die Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses. Die EU-Mitgliedstaaten bremsen mit dem Hinweis auf die Kompetenz-

ordnung des Vertrags von Lissabon und das Subsidiaritätsprinzip Versuche, eine gemeinschaftliche und supranationale europäische Hochschulpolitik aufzubauen. Sie hemmen damit zugleich alle Ansätze, den Bologna-Prozess weiter zu verdichten, institutionell auszubauen, stärker zu regulieren und langfristig auf eine europarechtliche Grundlage zu stellen. Insbesondere die Europäische Kommission versucht, zunächst mit finanzieller Hilfe an die Bologna-Vorsitzländer aus Mittel- und Osteuropa stärker auf die Tagesordnungen der Bologna Follow-Up Group (BFUG) einzuwirken und legt dann ein Angebot vor, eine eigene EU-Agentur zum ständigen Bologna-Sekretariat auszubauen und damit den Reformprozess noch enger an die EU anzubinden und zu institutionalisieren. Während einige Signatarstaaten diesem Angebot zustimmen, trifft die Europäische Kommission allerdings bei den westeuropäischen EU-Mitgliedern auf entschiedenen Widerstand. Sie lehnen alle Versuche der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments ab, zu einer engeren Koordinierung und Konvergenz der nationalen Hochschulsysteme zu gelangen. Gestützt auf die Kompetenzverteilung des Vertrags von Lissabon und mithilfe mehrerer Subsidiaritätsklagen der nationalen Parlamente aus Deutschland, Österreich und dem Vereinigten Königreich vor dem Europäischen Gerichtshof stoppen sie eine weitergehende Regulierung, Harmonisierung und Institutionalisierung im Bereich der EU-Hochschulpolitik.

Das Europäische Parlament bemängelt das Fehlen einer parlamentarischen Dimension des Bologna-Prozesses. Über seine Haushaltsrechte streicht es die EU-Gelder zur Finanzierung der BFUG, der Treffen der Arbeitsgruppen und geplanter Konferenzen.

Die westeuropäischen Bologna-Staaten kompensieren diesen Wegfall der EU-Gelder nur in den ersten Jahren mit nationalen Mitteln und verzichten dann auch auf die Finanzierung der Arbeitsgruppensitzungen, als die osteuropäischen Bologna-Staaten nicht mehr bereit sind, sich an den Kosten zu beteiligen. Die institutionelle Struktur des Bologna-Prozesses bricht in sich zusammen, als sich kein Nicht-EU-Staat mehr findet, der zur Übernahme des Bologna-Ko-Vorsitzes – und damit zur Übernahme von Kosten für das Bologna-Sekretariat, der Ministerkonferenzen und von Arbeitsgruppen-Treffen – bereit wäre. Nach dem kompletten Rückzug der Europäischen Kommission aus dem Bologna-Prozess und nach einer ernüchternden Halbzeitbewertung im Jahr 2015 verliert der Bologna-Prozess so kontinuierlich an Zugkraft.

Die Europäische Kommission konzentriert sich in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts unter ihrem neuen österreichischen Präsidenten auf den Ausbau der bildungs- und hochschulpolitischen Komponenten der EU-2020-Strategie und legt dem Rat der EU-Bildungsminister immer wieder neue Initiativen vor. Allerdings liegt der Schwerpunkt dieser Vorschläge auf der ökonomischen Dimension der Hochschulbildung. Unterstützt von den europäischen Wirtschaftsverbänden, fördert die Europäische Kommission die engere Kooperation zwischen den Hochschulen in der EU und der Privatwirtschaft. Alle Versuche, über dieses enge Feld der Effizienzsteigerung der Hochschulen und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Absolventinnen und Absolventen hinaus, die gesellschaftliche Bedeutung der Hochschulen und die soziale Dimension in den Mittelpunkt gemeinsamer Initiativen in der EU zu rücken, werden von den Mitgliedstaaten torpediert.

Sie lehnen im Rat der Bildungsminister alle diesbezüglichen hochschulpolitischen Initiativen der Kommission immer wieder ab und zugleich verliert der Bologna-Prozess an öffentlicher Legitimität und politischer Aufmerksamkeit. Weder kann so eine gemeinschaftliche EU-Hochschulpolitik auf einem europarechtlich abgesicherten Fundament geschaffen werden, noch gelingt ein weiterer Ausbau des Bologna-Prozesses. Zwar werden der bestehende Rahmen und die Fundamente des Bologna-Prozesses nicht in Frage gestellt, aber der gemeinsame europäische Hochschulraum wird immer weiter ausgehöhlt. Einige große westeuropäische Staaten dominieren inzwischen den Bologna-Prozess, der trotz seiner inhaltlichen Aushöhlung weiter am Leben gehalten wird. Sie ergänzen den multilateralen Koordinierungsprozess mit bilateralen Pilotprojekten. Das frühere Ziel, zu einem gemeinsamen Verständnis der gesellschaftlichen Rolle und der sozialen Verantwortung der Hochschulen im ganzen Bologna-Raum zu kommen, wird nach zwei gescheiterten Anläufen in der BFUG aufgegeben. Die Diskrepanzen zwischen den europäischen und den neuen zentralasiatischen Signatarstaaten sind zu groß, als dass sie mit weiteren Formelkompromissen zu überbrücken wären. Weder sind die ärmeren Regierungen in Zentralasien bereit, verbindliche staatliche Stipendienprogramme aufzulegen, noch können sie die in Westeuropa erzielten Studierendenquoten erreichen. Sie sind umgekehrt nicht bereit, ihre Hochschulen für private westeuropäische Unternehmen zu öffnen, die sowohl die Unterhaltung der Hochschulen als auch die Finanzierung privater Stipendienprogramme anbieten. Als Gegenleistung hatten die Unternehmen den exklusiven Zugang zu den zentralasiatischen Rohstoffressourcen erwartet.

Die Umsetzungsdefizite im Europäischen Hochschulraum werden zunehmend größer, was allerdings angesichts der immer deutlicher zu Tage tretenden unterschiedlichen Interessen und Ziele, die mit dem Bologna-Prozess verbunden wurden, nicht wirklich verwundert. Während die EU-Mitgliedstaaten ihren Blick auf den globalen Wettbewerb richten und ihr Hochschulmodell zur globalen Zielgröße ausbauen wollen, sind die Nicht-EU-Mitglieder im Bologna-Raum in erster Linie an der Öffnung des EU-Hochschulraums für ihre Studierenden interessiert. Zugleich schränken sie aber die Mobilität ihrer besten Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer ein, um nicht von Forschung und Innovation im westeuropäischen Kern der EU weiter abgekoppelt zu werden.

Die Öffnung der Bildungsmärkte für private Anbieter und die Konzentration der Bachelor-Studiengänge auf die Berufsbefähigung und Beschäftigungsfähigkeit der Absolventinnen und Absolventen fördern die Attraktivität von berufsbegleitenden Studiengängen und damit von privaten Berufsakademien und Teilzeithochschulen. Einen starken Impuls erhält dieses duale Studienkonzept durch die Ausweitung der staatlichen Stipendien und durch Programme zur Ausbildungsförderung auf diese neuen Studiengänge vornehmlich privater Anbieter. Damit sollen unter dem Stichwort der sozialen Dimension des Hochschulstudiums auch Bevölkerungsgruppen für ein Studium interessiert werden, die bislang an den Hochschulen noch unterrepräsentiert waren. Allerdings ist im Bologna-Raum keine Verständigung über die Definition der „sozialen und gesellschaftlichen Aufgabe der Hochschulen“ möglich. Demzufolge kann auch keine Einigung über die Höhe der staatlichen Förderung zur Öffnung der Hochschulen für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen sowie

die Zulassung der neuen Akademien und die Anerkennung der Abschlüsse im Kreis der Bologna-Staaten erreicht werden. Vielmehr zeichnet sich gegen Ende des Jahrzehnts ein zunehmender Verdrängungswettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern von Bildungsdienstleistungen ab – auch vor dem Hintergrund der geringer werdenden Studierendenzahlen in ganz Europa.

Die nationalen staatlichen Bildungsadministrationen wiederum zeigen ein deutliches Interesse an der Förderung der nationalen Anbieter und deren Schutz vor internationaler Konkurrenz. Mit neuen nationalen (und zum Teil auch regionalen) Verwaltungsvorgaben werden die neu entstehenden Bildungsmärkte immer weiter reguliert und de facto für externe Wettbewerber geschlossen. Die Verwaltungen sehen in dem Angebot von Hochschulbildung zunehmend einen regionalen Wirtschaftsfaktor, denn zum einen kehren die jungen und dynamischen Generationen den Regionen ohne angemessene Bildungsangebote den Rücken und wandern ab und zum anderen verlieren diese Regionen auch an ökonomischer Leistungsfähigkeit und damit an Wohlstand. Die Regierungen fördern deshalb gerade in ihren strukturschwachen Regionen den Erhalt von öffentlichen und privaten Hochschulen durch eigene Stipendien und andere Fördermittel. In der EU wird diese Politik durch die Konzentration der EU-Strukturfonds auf den Ausbau von Bildungsinfrastrukturen und die Förderung von Wissensclustern gerade in den strukturschwachen Regionen weiter verstärkt. Den Mitgliedstaaten erwachsen bei ihrer Förderpolitik insofern auch keine beihilferechtlichen Probleme.

Zwischen den unterschiedlichen Hochschulen und den Fachrichtungen hat sich inzwischen eine Vielzahl von spezifischen

Bildungswegen etabliert, die zwar immer noch die Abschlüsse Bachelor und Master anbieten, die allerdings in der Dauer, der Modularisierung und der ECTS-Punktbeurteilung höchst unterschiedlich sind. Die Studiengänge Medizin und Jura haben sich erfolgreich gegen das gestufte Bologna-System behauptet und weder den ersten Abschluss als Bachelor noch konsekutive Master-Abschlüsse entwickelt. Ausgehend von diesen resistenten Studiengängen etablieren einige Hochschulen zusätzliche, vom Bologna-System abweichende Studiengänge. So entsteht neben den Bologna-Studiengängen ein Parallelsystem. Studierende, die kein Auslandsstudium und keine Beschäftigung bei internationalen Arbeitgebern anstreben, bevorzugen diese neuen Curricula, da sie weniger modularisiert und lernergebnisorientiert sind und zugleich größere Freiheiten bei der Schwerpunktssetzung erlauben. Auch bei den Dozentinnen und Dozenten sind diese neuen Studiengänge beliebter, weil der Prüfungsaufwand pro Semester deutlich reduziert wird. Damit hat sich die Enttäuschung über den Bologna-Prozess in einem Rückzug auf eigene nationale Bildungswege niedergeschlagen.

Szenario 3 EU-Bologna: Europäische Konvergenz und Abschottung gegen globale Einflüsse

Die Bologna-Unterzeichnerstaaten – viel stärker noch aber die Mitgliedstaaten der Europäischen Union – sehen sich zu Beginn des neuen Jahrtausends einem doppelten Handlungsdruck ausgesetzt. Einerseits haben sie selbst das neue Jahrzehnt zu einem Jahrzehnt der Bildung ausgerufen. Nur in einem euro-

päischen Raum des Wissens könne Europa seinen Wohlstand weiterhin sichern. Diese starke Betonung der ökonomischen und sozialen Anforderungen an die Bildungs- und insbesondere die Hochschulpolitik in Europa hat Erwartungen in den Gesellschaften, bei den Verbänden und Interessengruppen, bei Unternehmen und auch bei Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden geweckt. Die Erwartungen manifestieren sich in Forderungen nach besseren institutionellen Rahmenbedingungen und finanzieller Ausstattung der Hochschulen. Andererseits hat die Wirtschaftskrise einen deutlichen Wachstumseinbruch, den Rückgang der Steuereinnahmen und eine immense Verschuldung der öffentlichen Haushalte zur Folge. Der Druck zur Konsolidierung der Budgets hält bis weit in die zweite Hälfte des Jahrzehnts an und stellt die Finanzausstattung der nationalen Hochschulpolitiken in einen Wettbewerb mit anderen Politikzielen – insbesondere die Finanzierung der Sozialsysteme wird durch die Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit und die schnelle Alterung der europäischen Gesellschaften zum größten Problem in ganz Europa. Die minimalen Steigerungen der nationalen Haushaltsansätze für die Hochschulen kann aus diesen Gründen nicht den politischen Zielen und Vorgaben gerecht werden.

Die Europäische Kommission hat frühzeitig diesen Zwiespalt zwischen politischer Ankündigungsrhetorik und tatsächlich hochschulpolitisch Machbarem erkannt und ein eigenes umfassendes Koordinierungsprogramm mit extensiver finanzieller Ressourcenausstattung vorgelegt. Sie verbindet zunächst die verschiedenen Stränge der europäischen Modernisierungsprozesse im Bereich der Forschungs- und Innovationspolitik, der Fördermaßnahmen, der Beschäftigungspolitik und der Haushaltskonsolidie-

zung zu einem umfassenden Konzept für ein „Europa der Bildung und des Wissens“. Der europäische Forschungsraum in der EU mit dem freien Austausch von Forschern, Wissen und Technologie als der fünften Freiheit des europäischen Binnenmarkts wird enger mit der Förderung von Spitzenforschung an den europäischen Hochschulen verknüpft. Die forschenden Hochschulen und ihre Institute werden dabei durch den starken Ausbau des Schwerpunkts „Zusammenarbeit“ im Rahmen des 8. Forschungsrahmenprogramms weiter gefördert – die Bildung europäischer Hochschulforschungsnetzwerke wird aus dem EU-Budget stärker finanziert als aus den nationalen Budgets. Die Universitäten haben deshalb ihre Aufmerksamkeit bei der Suche nach Förderprogrammen noch stärker auf die Europäische Kommission ausgerichtet, um ihre Interessen auf politischer Ebene besser durchsetzen zu können. Die Europäische Kommission legt zur Mitte des Jahrzehnts erste Überlegungen zu einem EU-Regulierungsrahmen für die Hochschulbildung vor, die vom Europäischen Parlament lautstark begrüßt und von den bildungspolitischen Dachverbänden sowie den Unternehmerverbänden in der EU unterstützt werden. Dem Bologna-Prozess droht eine starke Konkurrenz in der EU zu erwachsen. Die Unternehmerverbände und die europäischen Dachverbände im Bereich der Bildungspolitik sehen in den Richtlinienentwürfen der Europäischen Kommission zur EU-weiten Regulierung der Bildungsabschlüsse, der Qualifizierungsrahmen, der Harmonisierung der akademischen Jahre in der EU, der Dauer der Bachelor- und Master-Studiengänge, des ECTS-Punktesystems und der Förderung der Studierenden eine positive Weiterentwicklung zur Vertiefung des Europäischen Hochschulraums.

Auch die intensivierten Versuche der Hochschulen, einzelne Fakultäten für unternehmensnahe Forschung zu öffnen, trifft auf die Zustimmung der Wirtschaftsverbände und findet die Unterstützung der nationalen und der europäischen Bildungspolitik. Dabei treffen zwei Interessen zusammen: Die Unternehmen wollen sich stärker an der Finanzierung der Hochschulen beteiligen und dafür frühzeitig in die Erstellung der technisch-naturwissenschaftlichen Curricula eingebunden werden, um sowohl die Beschäftigungsfähigkeit der Absolventinnen und Absolventen als auch ihre eigene Innovationsfähigkeit zu verbessern. Langfristig sehen sie die Möglichkeit, Teile der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie ihrer Grundlagenforschung an die Hochschulen auslagern zu können. Gerade im Bereich der Medizintechnik, der Biotechnologie und der chemischen und pharmazeutischen Grundlagenforschung fördern die europäischen Unternehmen besondere Innovationscluster und Exzellenzhochschulen. Umgekehrt haben die nationalen Bildungspolitik und die Rektorinnen und Rektoren der Hochschulen die Chancen der Nähe zur Wirtschaft erkannt. Die Unternehmen werden zu Abnehmern der Ergebnisse der Grundlagenforschung, die in den Exzellenzclustern weiter intensiviert wird und die den besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ideale Bedingungen bietet. Damit verschaffen sich die europäischen Hochschulen eine starke Stellung im globalen Wettbewerb um die innovativsten Ideen und Köpfe. Zugleich werden die europäischen Unternehmen zum Nutznießer der am besten ausgebildeten Absolventinnen und Absolventen, die wiederum die Qualität der Hochschulausbildung in die Unternehmen tragen. Die Mobilität der Studierenden und der Dozentinnen und Dozenten wird so weiter erleichtert und die

Attraktivität der Hochschulen in der EU nimmt weiter zu.

Die Öffnung der Hochschulen und die Suche nach neuen Partnerschaften zwischen Hochschulen und Unternehmen in Form von „Public Private Partnerships“ haben allerdings die Klagen einiger privater Hochschulen und Bildungsanbieter vor dem Europäischen Gerichtshof zur Folge. Da einige große britische Hochschulen inzwischen mehr als 50 Prozent ihrer Finanzierung durch die Akquisition bei europäischen Unternehmen erwirtschaften und mit ausgelagerten Schools inzwischen auch auf dem europäischen Kontinent Fuß fassen konnten, ist die Europäische Kommission in ihrer Rolle als Wettbewerbsaufsicht im europäischen Binnenmarkt gefordert. Sie muss prüfen, ob die noch bestehende Finanzierung dieser Hochschulen aus öffentlichen Haushalten eine Leistung der Daseinsvorsorge oder eine verbotene Beihilfe darstellt. Der Europäische Gerichtshof hat in mehreren wegweisenden Urteilen zur Finanzierung der Hochschulbildung die Rechte und die Spielräume der privaten Hochschulen ausgeweitet und damit die Marktkräfte im Bereich der Bildungsdienstleistungen gestärkt.

Die finanzielle Zwangslage der Hochschulen vergrößert in Europa die Diskrepanz im Kreis der Bologna-Signatarstaaten und deren Bereitschaft zur besseren Umsetzung der Aktionslinien. Die EU-Mitgliedstaaten, angetrieben von der Europäischen Kommission und verpflichtet durch ihre eigene Wirtschaftsagenda „Europa 2020“, konzentrieren sich auf die Konsolidierung sowie die umfassende und nachhaltige Implementierung der Bologna-Vorgaben. Sie streben eine weitgehende Konvergenz ihrer nationalen Hochschulsysteme an und fühlen sich dem Ziel verpflichtet, den ausgerufenen Europäischen

Hochschulraum mit Leben zu füllen. Dagegen fallen die Nicht-EU-Mitgliedstaaten im Bologna-Prozess weiter bei ihren Umsetzungsanstrengungen zurück. Zwar wird der Prozess nicht abgebrochen; weiterhin treffen sich alle Bologna-Signatarstaaten zu ihren Ministerkonferenzen und auch die Nicht-EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich an den Sitzungen der inzwischen institutionalisierten Arbeitsgruppen zur Qualitätskontrolle, Mobilität, Employability, dem Dialog der Unternehmen mit den Hochschulen und den Studierenden, der Unternehmens- und Gewerkschaften-Kontaktgruppe sowie der globalen Policy-Group. Allerdings beteiligen sie sich nicht mehr an der Finanzierung des Sekretariats, das inzwischen seinen ständigen Sitz in Brüssel gefunden hat und eng mit der Europäischen Kommission zusammenarbeitet.

Zu dieser intensivierten Hochschulpolitik innerhalb der EU zählt auch der Ausbau der sozialen Dimension, d.h. die Öffnung und Durchlässigkeit der Hochschulen für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen. Zwar können nur die EU-Mitgliedstaaten die hohen Ansprüche erfüllen, die in den Bologna-Kommunikés postuliert werden. Aber die Nicht-EU-Staaten verhindern diese Vereinbarungen nicht, zumal sich die Hochschulen in der EU auch immer weiter für ihre Studierenden geöffnet haben, die so auch in den Genuss dieser Förderung kommen. Beide Gruppen im Bologna-Kreis können Vorteile aus diesem immer stärker werdenden Ausbau der sozialen Dimension und der gesellschaftlichen Funktion der Hochschulen in Westeuropa ziehen – die EU eröffnet sich im globalen Wettbewerb um die besten Köpfe ein interessantes „Hinterland“, sie erhöht die Attraktivität ihrer Hochschulen und kann sich langfristig als gleichwertiger globaler Akteur in einer Trias mit den

Konkurrenten aus Nordamerika und Ostasien etablieren – trotz ihrer alternden und schrumpfenden Gesellschaften. Die speziellen Forschungsuniversitäten können durch die exzellente finanzielle Ausstattung aus dem EU-Budget und die Nähe zu den europäischen Großunternehmen ihre Position in den internationalen Rankings deutlich verbessern. Die Nicht-EU-Staaten wiederum können trotz ihrer beschränkten finanziellen Ressourcen am europäischen Wohlstand und der Wettbewerbsfähigkeit der EU im Bereich der Hochschulbildung partizipieren. Ihre Versuche, über den Bologna-Prozess auf die Dynamik und die Schwerpunkte der EU-Hochschulpolitik Einfluss nehmen zu können, bleiben allerdings erfolglos.

Die Europäische Kommission hat inzwischen, gestützt auf die Urteile des Europäischen Gerichtshofs, neue EU-Richtlinien vorgeschlagen, die den Mitgliedstaaten im Rat viel zu weit und dem Europäischen Parlament wiederum nicht weit genug gehen. Unterstützt durch ein europäisches Bürgerbegehren und unter dem Druck der angedrohten Untätigkeitsklagen des Europäischen Parlaments legt die Kommission einen Richtlinienvorschlag vor, der eine EU-weite einheitliche Regelung der Zulassungsvoraussetzungen für bestimmte Studiengänge, die Harmonisierung der Abschlüsse sowie einheitliche Vorgaben für die Einrichtung von Professuren und die EU-weite Anerkennung der akademischen Titel vorsieht. Zeitgleich legt sie eine zweite Richtlinie vor, mit der eine Mischfinanzierung der Hochschulen aus öffentlichen Haushaltsmitteln, privatwirtschaftlichen Sponsorings und Studiengebühren festgelegt werden soll. Das politische

Ziel ist es, die Autonomie der Hochschulen gegenüber den mitgliedstaatlichen Bildungsministerien durch eine verbindliche europarechtlich abgesicherte Finanzierungsverpflichtung der Mitgliedstaaten zu erhöhen.

Mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung greift die Kommission schließlich eine alte Initiative von Walter Hallstein aus der Gründungszeit der Europäischen Gemeinschaft auf und schlägt die Gründung einer wirklichen Europäischen Hochschule vor. In den Verhandlungen im Rat können die skeptischen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Österreich, die Niederlande, Polen, Tschechien und das Vereinigte Königreich die Vorschläge der Kommission an einigen Punkten abschwächen. So entfallen zum Beispiel die Vorgaben für die Berufungsverfahren zur Besetzung vakanter Professuren und die verbindliche Regelung der Lehrdeputate. Dennoch kann sich die Europäische Kommission weitgehend mit ihren Gesetzgebungsvorschlägen durchsetzen. Die schwierigsten Verhandlungen spinnen sich um die Frage der Gründung einer europäischen Hochschule. Während Italien auf dem Ausbau des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz besteht, drängen Deutschland, Frankreich und Polen darauf, das um den polnischen Partner erweiterte deutsch-französische Hochschulnetzwerk zum Nukleus der europäischen Hochschule zu machen. Schließlich werden zwei europäische Hochschulen gegründet, eine Universität mit geisteswissenschaftlichen Fakultäten in Florenz und eine mathematisch-naturwissenschaftliche Universität mit dem Doppelsitz in Straßburg und Krakau. Beide EU-Universitäten werden zum Kern der Vision für den von der EU und ihren Organen inzwischen weitgehend dominierten Bologna-Prozess „beyond 2020“. In Europa soll sich um die beiden EU-Hoch-

schulen ein Exzellenz-Netzwerk bilden, das auf der Basis harmonisierter Curricula für Master- und Doktoratsstudiengänge eine europäische Forschungselite ausbildet.

Szenario 4 **Paneuropäisches Bologna : Öffnung und Konvergenz**

Auch weiterhin ist der gesamteuropäische Bologna-Prozess von fehlender politischer Steuerung, rechtlicher und politischer Unverbindlichkeit, großen Spielräumen bei der nationalen Umsetzung und weitgehend fehlender Einklagbarkeit der Implementierung charakterisiert. Die Administrationen der Bologna-Signatarstaaten arbeiten in der BFUG und den diversen Arbeitsgruppen intensiv an neuen Aktionslinien und erstellen für die nunmehr jährlichen Ministerkonferenzen lange Kommunikés. Neue Herausforderungen an die hochschulpolitische Kooperation werden erkannt, erörtert und in die umfassenden Diskussionen auf Arbeits- und Politikebene aufgenommen. Eine Vielzahl externer Gutachten wird in Auftrag gegeben, u.a. zur gesellschaftspolitischen Rolle der Hochschulen in Europa und zur demografischen Entwicklung der Studierendenschaft.

Mit Blick auf den globalen Wettbewerb bei Bildungsdienstleistungen mit amerikanischen und asiatischen Hochschulen wird der europäische Hochschulraum von den EU-Mitgliedstaaten stetig weiter ausgebaut, wobei das Hauptaugenmerk auf den notwendigen Rahmenbedingungen für eine attraktive und gute europäische Hochschulbildung liegt. Die Mobilität innerhalb des Bologna-Raums wird durch die gegenseitige

Anerkennung von Studienleistungen weiter verbessert.

Als Antwort auf die drastisch zurückgehenden Studierendenzahlen in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts wird die weite Öffnung der Hochschulen für Programme des lebenslangen Lernens empfohlen. Allerdings bleibt die Umsetzung auch dieser Vorgaben je nach Grad der Betroffenheit in den Bologna-Staaten und zwischen den Hochschulen sehr unterschiedlich. In enger Zusammenarbeit mit den Unternehmen entwickeln einige Hochschulen Curricula für die betriebliche Weiterbildung. Die neuen Teilzeitstudiengänge werden zunehmend von Unternehmen finanziert, um dort ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf neue Technologien weiter qualifizieren zu können. Schnell entwickelt sich ein neuer Markt für Bildungsdienstleistungen, auf dem die Hochschulen in einen direkten Wettbewerb mit privaten Anbietern treten. Aus steuer- und wettbewerbsrechtlichen Erwägungen gliedern die Hochschulen diese Sparten in privatrechtliche Unternehmen aus und leihen die Dozenten an ihre privatrechtlichen Bildungsunternehmen aus. Damit kommen sie auch den Anforderungen der Europäischen Kommission entgegen, die, getrieben von Beschwerden privater Bildungsdienstleistungsanbieter und dem starken politischen Druck der US-Regierung im Rahmen des transatlantischen Bildungsdialogs, auf eine klare Trennung der kommerziellen von der öffentlich-rechtlichen Sparte drängt.

Diese neuen Aktionsfelder der Hochschulen werden auch im Rahmen der Bologna-Koordinierung zwischen den Signatarstaaten erörtert; es werden hierzu neue Aktionslinien erarbeitet und verabschiedet – unter anderem zum berufsbegleitenden Hochschulstudium und zur Herausforderung älterer Studieren-

der an den Hochschulen. Damit eröffnen sich neue Felder der bildungspolitischen Kooperation zwischen den Regierungen, die zur Fortsetzung und zur inhaltlichen Verbreiterung des Bologna-Prozesses zwingen.

Allerdings bedeutet diese Verbreiterung der Themenschwerpunkte des Bologna-Prozesses keine Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen politischen Zielvereinbarungen und der tatsächlichen Umsetzung in den nationalstaatlichen Bildungssystemen. Die politischen Kommunikés der Ministerkonferenzen bleiben weiter unverbindlich und im Ungefähren. Unter dem Bologna-Aktionslinien-Schirm entsteht so eine Vielzahl unterschiedlicher Umsetzungsmodelle; es kommt nicht zu einer Konvergenz im Sinne einer Harmonisierung bzw. einer Angleichung der nationalen Hochschulsysteme. Vielmehr hat sich auf der Grundlage eines geteilten Verständnisses zur Funktion und Rolle der Hochschulen und gemeinsamer Standards ein Prozess unterschiedlicher Geschwindigkeiten und verschiedener Dichten herausgebildet. Dennoch liefert der Bologna-Prozess einen wertvollen Rahmen der politischen Steuerung und definiert die Reformschritte für die nationalen Hochschulpolitiken.

Weitere zentralasiatische Staaten und einige Länder des Maghrebs und des Nahen Ostens schließen sich dem Bologna-Prozess an, womit die hochschulpolitische Koordinierung über den Europäischen Hochschulraum und den Europarat hinaus reicht. Hinzu kommen zusätzliche beratende Organisationen, wie die OECD, internationale Finanzierungsinstitutionen, wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, sowie regionale Organisationen, wie der Nordische Rat oder der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa. Die geo-

grafische Erweiterung des Bologna-Raums dient auch der Markterschließung für westeuropäische Hochschulen, denn mit den immer stärker spürbaren Konsequenzen des demografischen Wandels geht die Suche nach neuen Märkten und Gesellschaftsgruppen für die Hochschulbildung einher. Umgekehrt suchen die neuen Signatarstaaten Anschluss an das sich verdichtende Netz moderner Kommunikationsverbindungen, mit dem zunehmend auch Bildungsdienstleistungen ortsunabhängig angeboten werden können. Die Restriktionen der großen Distanzen und der dünn besiedelten Regionen können, so die Hoffnung, mit modernster Informations- und Internet-Technologie relativiert werden. Die Teilnahme am Bologna-Prozess wird für einige Signatarstaaten insofern auch zu einem technologischen Modernisierungsprogramm, zumal der Prozess inzwischen um eine neue Arbeitsgruppe „Digitale Hochschulbildung“ ergänzt wurde.

Die Öffnung der Hochschulen unter der Leitlinie der sozialen Dimension für neue gesellschaftliche Gruppen ist ebenso eine Reaktion auf Folgen des demografischen Wandels wie die Förderung der Migration und die Maßnahmen, um die Attraktivität der europäischen Hochschulen im internationalen Rahmen weiter zu verbessern. Denn mit der erkennbaren Durchlässigkeit der europäischen Bildungswege bei gleichzeitiger Gewährleistung hoher Bildungsqualität gewinnt der Europäische Hochschulraum gegenüber dem nordamerikanischen System zunehmend an globaler Attraktivität. Der offene paneuropäische Hochschulraum wird mit den Chancen der transnationalen Mobilität zu einem Modell für die aufstrebenden asiatischen Bildungsnationen. Die Schaffung von Wohlstand bei gleichzeitiger Gewährleistung sozialer Chancengerechtigkeit als Kennzeichen des europäischen

Hochschulraums wird durch den intensivierten internationalen Austausch und die globale Vernetzung der europäischen Bildungspolitiker, der Hochschulen, der Stakeholder und der Administrationen zum Maßstab. Dabei spielen die Erfahrungen der Europäer über die strukturpolitische Bedeutung von Hochschulen in Transformationsgesellschaften und der Hochschulbildung für die Modernisierung von Gesellschaften eine bedeutende Rolle.

Am Ende des Jahrzehnts ist der Bologna-Prozess aus der europäischen Bildungspolitik nicht mehr wegzudenken. Er hat seine gesamteuropäische Ausstrahlung und Attraktivität weiter verstärkt, die politische Koordination und Kooperation zwischen den nationalen Bildungspolitiken weiter verdichtet und zugleich den starken und innovativen Hochschulen in Westeuropa ausreichend Spielraum belassen, um sich mit unterschiedlichen Spezialisierungen und Stärken im sich verschärfenden globalen Wettbewerb auf expandierenden Bildungsmärkten behaupten zu können.

Der dynamische Ausbau des Europäischen Hochschulraums in den EU-Mitgliedstaaten mit einer bewussten und von den EU-Bildungspolitikern aktiv geförderten Anbindung der übrigen Bologna-Signatarstaaten bremst den erkennbaren Wunsch der Europäischen Kommission, die eigenen bildungspolitischen Kompetenzen weiter auszubauen. Der Bologna-Prozess behält seine intergouvernementalen Strukturen, seine häufig informellen Entscheidungswege, seine flachen Hierarchien und seine fehlende Institutionalisierung. Es sind gerade seine Unverbindlichkeit, seine Adaptionfähigkeit und seine Flexibilität, die den Prozess für die nationalen Bildungspolitiker auch im zweiten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends so attraktiv macht.





Literatur

- ▶ **Eurydice (2010)**, Focus on Higher Education in Europe 2010: The Impact of the Bologna Process, Brussel 2010.
- ▶ **Europäische Kommission (2006)**, Das Modernisierungsprogramm für Universitäten umsetzen: Bildung, Forschung und Innovation, KOM (2006), 208 endg. vom 10.06.2006, S. 11.
- ▶ **Europäische Kommission (2010)**, EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010), 2020 endg. vom 03.03.2010, S. 4.
- ▶ **Hochschulrektorenkonferenz (2009)**, Mobilität ohne Netz und doppelten Boden. Die Debatte um die Alterssicherung im Europäischen Hochschul- und Forschungsraum, Bonn 2009.
- ▶ **Huisman, Jeroen (2009)**, The Bologna Process Towards 2020: Institutional Diversification or Convergence? in: Kehm, Barbara M./ Huisman, Jeroen/ Stensacker, Bjørn (Eds.) (2009), The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target, Rotterdam/Boston/ Taipei 2009, S. 245-262.
- ▶ **Meyer auf der Heyde, Achim (2010)**, Die ‚soziale Dimension‘ im Bologna-Prozess, in: Wernstedt, Rolf / John-Ohnesorg, Marei (Hrsg.), 10 Jahre nach Bologna. Ziele und Umsetzung der Studienstrukturreform, Friedrich-Ebert-Siftung, Bonn 2010.
- ▶ **OECD (2008)**, Higher Education to 2030. Volume 1: Demography, Paris 2008.
- ▶ **OECD (2009)**, Higher Education to 2030. Volume 2: Globalisation, Paris 2009.
- ▶ **Reichert, Sybille (2009)**, Institutional Diversity in European Higher Education. Tensions and challenges for policy makers and institutional leaders, EUA-Study, Brüssel 2009.
- ▶ **Reinalda, Bob/Kulesza, Ewa (2005)**, The Bologna-Process – Harmonizing Europe’s Higher Education, Opladen 2005.
- ▶ **Toens, Katrin (2009)**, The Bologna Process in German Educational Federalism: State Strategies, Policy Fragmentation and Interest Mediation, in: German Politics, 18: 2, S. 246-264.
- ▶ **Walter, Thomas (2006)**, Der Bologna-Prozess: Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik?, Wiesbaden 2006.
- ▶ **Wilson, Lesley (2009)**, Implementing Bologna: lessons learned and ongoing challenges for post 2010, EUA Bologna Handbook, 2009.
- ▶ **Witte, Johanna Katharina (2006)**, Change of Degrees and Degrees of Change. Comparing Adaptations of European Education Systems in the Context of the Bologna-Process, Dissertation Twente Enschede, 2006 (http://www.che.de/downloads/C6JW144_final.pdf).

Anhang: Tabellarische Aufstellung der Szenarien

	Global-Bologna	Regional-Bologna	EU-Bologna	Paneuropäisches Bologna
Globalisierung und Bildungswettbewerb	<ul style="list-style-type: none"> - intensivierter globaler und europäischer Wettbewerb zwischen den Hochschulen - verbessertes Ranking der EU-Hochschulen - Differenzierung zwischen den Hochschulen in EU- und Nicht-EU-Staaten innerhalb des Bologna-Raums - engere transatlantische Kooperation - enge Vernetzung und Nutzung neuer Informationstechnologien 	<ul style="list-style-type: none"> - starker Bologna-interner Wettbewerb - deutliche regionale Differenzierung des Bologna-Raums - zunehmender Verdrängungswettbewerb 	<ul style="list-style-type: none"> - EU-Hochschulraum wird global wettbewerbsfähig - Deutliche Verbesserung in den Rankings - Steigerung der Attraktivität der Hochschulen und des EU-Hochschulraums 	<ul style="list-style-type: none"> - Europäischer Hochschulraum wird weiter im internationalen Rahmen vernetzt - Bologna-Raum bekommt globalen Modellcharakter für hochschulpolitische Kooperation - Ausbau der ortsunabhängigen Hochschulbildung durch moderne Informationsnetze
Demografischer Wandel	<ul style="list-style-type: none"> - Stärkung der Attraktivität durch Profilierung - Spezialisierung der Hochschulen 	<ul style="list-style-type: none"> - starker Wettbewerb um Studierende 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompensation durch Steigerung der Attraktivität 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompensation durch Förderung von Migration - weitere Öffnung der Hochschulen für Lebenslanges Lernen - Teilzeitstudium - Nähe der Hochschule zu Privatunternehmen
Soziale Dimension	<ul style="list-style-type: none"> - hat nur noch Bedeutung für Bachelor-Studiengänge 	<ul style="list-style-type: none"> - duales Bildungskonzept mit staatlicher Förderung 	<ul style="list-style-type: none"> - wird nur noch in den EU-Bologna-Staaten umgesetzt 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau der Öffnung und der Durchlässigkeit der Hochschulbildung - Stärkung der Attraktivität

	Global-Bologna	Regional-Bologna	EU-Bologna	Paneuropäisches Bologna
Ressourcen-ausstattung und Finanzierungs-quellen	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau zusätzlicher privater Finanzierung - Public Private Partnership (PPP) zwischen Hochschulen und Unternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Privatisierung von Hochschulen und Bildungsanbietern 	<ul style="list-style-type: none"> - Verringerung der öffentlichen Mittel - Ausbau der EU-Förderung für Forschungsuniversitäten - Unternehmensförderung und PPP - EU-Richtlinie zur Trennung von öffentlicher und privater Finanzierung der Hochschulen 	<ul style="list-style-type: none"> - neue Märkte für private Bildungsdienstleistungen - auch öffentliche Hochschulen engagieren sich auf diesen neuen Märkten
Gesellschaftliche Rolle und Legitimation der Hochschulen	<ul style="list-style-type: none"> - Differenzierung der Hochschullandschaft - neue private Anbieter - Bachelor-Regelabschluss 	<ul style="list-style-type: none"> - Hochschule als regionaler Wirtschaftsfaktor - Stärkung der Autonomie der Hochschulen - keine Debatte über gesellschaftliche Rolle von Hochschulen im Bologna-Prozess 	<ul style="list-style-type: none"> - Hochschulbildung mit hoher politischer Bedeutung - enge Verknüpfung mit anderen Modernisierungsprozessen - Differenzierung der Hochschulen - enge Kooperation zwischen Unternehmen und Hochschulen 	<ul style="list-style-type: none"> - Öffnung der Hochschulbildung für neue gesellschaftliche Gruppen
Verbindlichkeit und Legitimität des Bologna-Prozesses	<ul style="list-style-type: none"> - erhöhte Konvergenz im Bologna-Raum - Vision eines transatlantischen Bildungsraums 	<ul style="list-style-type: none"> - Rückzug der EU-Kommission aus dem Bologna-Prozess - kein weiterer Ausbau, keine Institutionalisierung des Prozesses - geringe Verbindlichkeit bei formaler Fortsetzung des Prozesses 	<ul style="list-style-type: none"> - Harmonisierung der Hochschulbildung in der EU - Differenzierung im Bologna-Raum - starke Institutionalisierung des Bologna-Prozesses mit deutlicher Dominanz der EU 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensivierung und weiterer Ausbau des Europäischen Hochschulraums auf der Basis der Bologna-Vereinbarungen - Erschließung neuer Felder hochschulpolitischer Kooperation bei fortgesetztem unterschiedlichen Implementierungsstand - Stärkung der intergouvernementalen Dimension als „Bremse“ für die Aktivitäten der EU-Kommission



Über den Autor

Peter Becker arbeitet seit 2004 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Zuvor war er von 1998 bis 2004 Europareferent in der Thüringer Staatskanzlei in Erfurt und in den Jahren 2000 und 2001 Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller Universität Jena. Von 1995 bis 1998 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn/Berlin tätig.

G