

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Ziele des Bologna-Prozesses 2015 bis 2018

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung	2
2. Nationale Entwicklungen	3
2.1 Lernen und Lehren.....	3
2.2 Mobilität	4
2.3 Internationalisierung.....	5
2.4 Digitalisierung	5
2.5 Lebenslanges Lernen	6
2.6 Bedeutung der beruflichen Bildung in Deutschland.....	6
2.7 Unterrepräsentierte und benachteiligte Gruppen	6
2.8 Wechselseitige Anerkennung akademischer Qualifikationen.....	7
2.9 Qualitätssicherung	8
3. Internationale Entwicklungen	9
3.1 Internationale Zusammenarbeit	9
3.2 Konferenz der Wissenschaftsministerinnen und -minister vom 23. bis 25. Mai 2018 in Paris	10
4. Wissenschaftsfreiheit und institutionelle Autonomie als besondere Herausforderung	10

1. Einleitung¹

Im Mai 2018 findet in Paris die mittlerweile 10. Bologna-Konferenz der Wissenschaftsministerinnen und -minister statt. In diesem Rahmen wird erneut der auf einer umfangreichen Datenerhebung unter den Staaten und verschiedenen Organisationen basierende Umsetzungsbericht Bologna vorgelegt. Dieser Bericht dient der Abbildung des Stands der Umsetzung in den Unterzeichnerstaaten der Bologna-Erklärung und beinhaltet sowohl alte wie auch neue von den Ministerinnen und Ministern gesteckte Ziele. Der Bericht beruht indikatoren-gestützt auf offiziellen statistischen Daten und von den Teilnehmerstaaten ausgefüllten Fragebögen.

Deutschland hat gemeinsam mit Frankreich, Italien und Großbritannien auf der Konferenz der für Bildung zuständigen Ministerinnen und Minister an der Universität Sorbonne 1998 die Grundlage eines gemeinsamen Rahmens für die europäische Hochschulbildung geschaffen. Auf der Sorbonne-Erklärung aufbauend, schlossen sich ein Jahr später 30 Staaten bei einer Konferenz in Bologna dieser Idee an und bereiteten mit der Bologna-Erklärung die Basis für den Europäischen Hochschulraum (EHR), dem inzwischen 48 Staaten angehören. Die Kernziele der Erklärung sind:

- die Einführung gestufter Studiengänge,
- die Vereinfachung der Anerkennung,
- die Einführung eines Kreditpunktesystems ECTS,
- die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung,
- die Förderung der Mobilität der Studierenden und Hochschulangehörigen und
- die Stärkung einer europäischen Dimension der Hochschulbildung.

Erweitert wurde der Zielkatalog bei den Folgekonferenzen in Prag (2001) und Berlin (2003) um folgende Punkte:

- Lebenslanges Lernen,
- Einbeziehung der Hochschulen und Studierenden,
- Förderung der weiteren Entwicklung der Qualitätssicherung,
- Berücksichtigung der Sozialen Dimension bei der Umsetzung des Bologna-Prozesses,
- Erhöhung der weltweiten Attraktivität des Europäischen Hochschulraums sowie
- Etablierung des Europäischen Hochschulraums und des Europäischen Forschungsraums als die zwei Säulen der Wissensgesellschaft.

Seit 1999 wurden und werden in allen Unterzeichnerstaaten der Bologna-Erklärung große Anstrengungen unternommen, diese Ziele umzusetzen.

Über die vergangenen Jahrzehnte hat sich der Europäische Hochschulraum mit seinen vergleichbaren Studienstrukturen, gemeinsam genutzten Standards bei der Qualitätssicherung, der besseren, europaweiten Anerkennung von Studienleistungen, der adäquaten Nutzung von ECTS und den dazugehörigen, bewerteten Lernergebnissen zu einem weltweit beachteten Raum mit Vorbildfunktion entwickelt. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, wurde seit einigen Jahren die adäquate Umsetzung aller beschlossenen Reformen verstärkt in den Fokus genommen. Nur wenn die Instrumente und Strukturen passgenau und funktional sind, kann der Europäische Hochschulraum gesteckte Ziele wie Vergleichbarkeit, einfache Anerkennung oder erleichterte Mobilität erreichen.

Von mindestens ebenso großer Bedeutung wie die zum Bologna-Prozess gehörenden Instrumente, Richtlinien und Standards ist die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses und einer gemeinsamen Sprache in Bezug auf eine qualitativ hochwertige und qualitätsgesicherte Hochschulbildung in 48 europäischen Staaten. Der Bologna-Prozess ist das einzige Forum, das die Kooperation der EU mit ihren östlichen Nachbarn in dieser für die Zukunft Europas vitalen Frage ermöglicht, langfristig entwickelt und unterstützt.

Der Bologna-Prozess wird bei seiner Weiterentwicklung auch die Initiativen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union und die jüngsten Überlegungen von Staatspräsident Macron aufnehmen. Dabei soll nach Vorstellung von Bundesregierung und KMK zunächst eine Verstärkung der Mobilität und des Austauschs, auch durch ein wesentlich gestärktes, integriertes und erweitertes Programm Erasmus+, erreicht werden. Ebenfalls von Bedeutung werden die Stärkung strategischer Partnerschaften zwischen Hochschuleinrichtungen in der gesamten EU und die Förderung der Herausbildung von europäischen Hochschulnetzwerken bis 2024 sein.

¹ Der Bericht ist unter Mitwirkung aller in der nationalen AG „Fortführung des Bologna-Prozesses“ vertretenen Stakeholder entstanden. Mitwirkung bedeutet nicht, dass alle Aussagen von allen Akteuren im Detail mitgetragen werden.

Die Vorschläge bieten auch eine Chance, den europäischen Hochschulraum und den europäischen Forschungsraum zusammenzudenken. Die nach dem Bottom-up-Prinzip zu errichtenden Hochschulnetzwerke in der gesamten EU sollen es Studierenden ermöglichen, durch eine Kombination von Studienfächern bzw. Modulen in mehreren EU-Ländern einen Studienabschluss zu erwerben. Diese Kooperation stärkt auch gemeinsame Forschungsaktivitäten und trägt somit zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Hochschulen bei.

Ein starker Hochschul- und Forschungsraum entsteht nur, wenn die Freiheit von Wissenschaft und Forschung sowie institutionelle Autonomie gewährleistet werden sowie Forschende, Lehrende und Studierende an der (Mit-)Gestaltung der Hochschulen beteiligt sind. Deshalb gehört es zur Glaubwürdigkeit Europas, die Grundwerte in Paris erneut zu betonen, auch wenn eine Umsetzung in allen Staaten einen längeren Zeitraum erfordert. Hierbei sollte die Weiterentwicklung aus deutscher Sicht durch Dialog, Begegnung und Zusammenarbeit geprägt sein.

Der Prozess wird in Deutschland durch die Arbeitsgruppe „Fortführung des Bologna-Prozesses“ begleitet und organisiert, die gemeinsam vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Kultusministerkonferenz der Länder geleitet wird. Mitglieder sind die Hochschulrektorenkonferenz, der Akkreditierungsrat, der Deutsche Akademische Austauschdienst, der freie Zusammenschluss der student*innenschaften, das Deutsche Studentenwerk, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft sowie die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände. An der Erstellung dieses hier vorgelegten Berichts haben alle genannten Partner mitgewirkt.

2. Nationale Entwicklungen

Deutschland hat seit der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung 1999 große Anstrengungen unternommen, um die Ziele zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums zu erreichen. Besonders sichtbar wurde dies bei der Einführung der gestuften Struktur der Studiengänge, eines Kreditpunktesystems und der Schaffung gemeinsamer Grundlagen für die Qualitätssicherung.

2.1 Lernen und Lehren

Entwicklung der Studierendenzahl

Insgesamt waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Wintersemester 2017/2018 2.847.821 Studierende an den deutschen Hochschulen eingeschrieben. Das entspricht einer Steigerung von rund 231.000 Studierenden beziehungsweise beinahe 9 % im Vergleich zum letzten nationalen Bericht zur Umsetzung der Ziele des Bologna-Prozesses aus dem Jahr 2015.

Angebotene Studiengänge

Die deutschen Hochschulen haben laut der Datenbank des Hochschulkompasses der Hochschulrektorenkonferenz im Wintersemester 2017/2018 8.750 Bachelor- und 8.758 Masterstudiengänge angeboten. Darüber hinaus gibt es 1.280 Studiengänge, die zu einem staatlichen (insbesondere in Jura, Medizin, Pharmazie und teilweise im Lehramt) oder kirchlichen Abschluss führen, sowie 401 übrige Studiengänge.

Die 17.508 Studiengänge, die mit einem Bachelor- oder Masterabschluss enden, machen somit 91,1 % aller Studiengänge in Deutschland aus. Dies bedeutet einen weiteren Anstieg um 3,7 Prozentpunkte gegenüber dem nationalen Bologna-Bericht 2015. Das Studienangebot an deutschen Hochschulen ist damit inzwischen ganz überwiegend durch international anerkannte Bachelor- und Masterstudiengänge geprägt.

Übergang zum Master

Laut der Absolventenuntersuchung des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) aus dem Jahr 2016 haben 64 % der Bachelorabsolventinnen und -absolventen des Jahrgangs 2013 ein Masterstudium aufgenommen, weitere 14 % haben dies geplant. Große Unterschiede zeigen sich hier bei der Betrachtung der verschiedenen Hochschularten: Während an den Universitäten 82 % der Bachelorabsolventinnen und -absolventen ein Masterstudium aufgenommen und weitere 8 % dies geplant haben, sind es an den Fachhochschulen 44 % bzw. 20 %.

Zum Wintersemester 2016/2017 wies ein Anteil von 23,8 % (gegenüber 25,4 % im Vorjahr) der Masterstudiengänge laut dem Bericht „Situation im Masterbereich im Wintersemester 2016/2017“ der Kultusministerkonferenz örtliche Zulassungsbeschränkungen auf. Der Anteil an Studiengängen mit örtlichen Zulassungsbeschränkungen ist sowohl an Universitäten (20,3 % gegenüber 21,4 % im Jahr davor) als auch – noch deutlicher – an Fachhochschulen (35,6 % gegenüber 40,5 % im Jahr zuvor) zurückgegangen. Somit unterlagen damit mehr als drei Viertel aller Masterstudiengänge keinen Zulassungsbeschränkungen.

2.2 Mobilität²

Das große, übergeordnete Ziel des Bologna-Prozesses ist die Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Hochschulraums. In diesem soll es möglich sein, verschiedene Elemente des Studiums – einen ganzen Studiengang bis zum Abschluss oder Teile des Studiums – in einem anderen Land unter Anerkennung dieses Abschlusses bzw. der Studienleistungen zu absolvieren.

Bund und Länder haben es sich zum Ziel gesetzt, dass 50 % aller Absolventinnen und Absolventen studienbezogene Auslandserfahrung gesammelt haben sollen. Für die EU- und die Bologna-Unterzeichnerstaaten ist es ein erklärtes Ziel, dass mindestens 20 % der Absolventinnen und Absolventen einen mindestens dreimonatigen Studien- oder Praktikumsaufenthalt im Ausland absolviert haben bzw. 15 ECTS-Punkte im Ausland erworben wurden.

In Bestimmungen wie den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben bzw. der Musterrechtsverordnung zum Staatsvertrag über die Organisation eines gemeinsamen Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre an den deutschen Hochschulen (Studienakkreditierungsstaatsvertrag) ist darüber hinaus festgehalten, dass die Hochschulen den Studierenden die Möglichkeit eines Auslandsaufenthaltes, etwa durch den Einbau eines „Mobilitätsfenster“ in den Programmen, bieten müssen. Damit ist Deutschland der einzige Staat unter den Bologna-Unterzeichnerstaaten, der diese Möglichkeit verbindlich vorsieht.

Deutsche Studierende im Ausland

Legt man die Befunde der DAAD/DZHW-Mobilitätsstudie 2017 zugrunde, so ist davon auszugehen, dass das europäische Mobilitätsziel in Deutschland bereits erreicht wurde: 30 % der deutschen Studierenden in höheren Semestern³ haben einen Auslandsaufenthalt absolviert, der den Kriterien des Ziels der EU bzw. der Bologna-Unterzeichnerstaaten entspricht. Studienbezogene Auslandserfahrung nach den Kriterien des Ziels von Bund und Ländern können bereits 36 % der Studierenden in höheren Semestern vorweisen. Die Erreichung des gesetzten 50 % Mobilitätsziels erfordert weitere Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf bestimmte Studienfächer und Herkunftsgruppen der Studierenden.

Ausländische Studierende in Deutschland

Im Wintersemester 2016/17 waren an deutschen Hochschulen 358.895 ausländische Studierende eingeschrieben und stellten damit 12,8 % aller Studierenden in Deutschland. Die Zahl der Bildungsausländer, d. h. der ausländischen Studierenden mit ausländischer Hochschulzugangsberechtigung, lag im WS 2016/17 bei 265.484, was einem Anteil von 9,5 % aller Studierenden entspricht (WS 2013/14: 8,4 %). Die Steigerung im Vergleich zum letzten nationalen Bologna-Bericht fällt hier demnach mit 21,3 % sehr viel deutlicher aus als bei den Studierenden insgesamt. Die mit Abstand größten Gruppen der Bildungsausländer stammen aus Europa (40,5 %) und Asien (40,4 %), gefolgt von Studierenden aus Afrika (10,4 %) und Nord- bzw. Südamerika (8,2 %).

Differenziert man die Bildungsausländer nach Hochschulart, so zeigt sich, dass 197.516 Studierende an Universitäten (10,9 %) und 67.968 Studierende an Fachhochschulen (6,8 %) immatrikuliert sind.

Mobilität von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern

Im Jahr 2016 waren an den deutschen Hochschulen insgesamt 43.647 wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ausländischer Staatsangehörigkeit beschäftigt. Die größte Gruppe stellen dabei die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Europa mit rund 60 %, gefolgt von Asien mit 25 %.

Im Vergleich zu 2013 (38.015) bedeutet das einen Anstieg um rund 5.600 Personen bzw. rund 15 %. Vergleicht man damit die Steigerung um 4,25 % der Anzahl der wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insgesamt von 174.701 auf 182.129 zeigt sich, dass der Anteil der ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlicher gestiegen ist.

Noch nachdrücklicher zeigt sich die Bedeutung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem europäischen Ausland, wenn man den Blick speziell auf die Professorinnen und Professoren mit ausländischer Staatsangehörigkeit richtet, von denen über drei Viertel (76 %) aus Europa stammen.

² Ausführliche Informationen und weitere Zahlen finden sich in der regelmäßig vom DAAD herausgegebenen Publikation „Wissenschaft Weltoffen“

³ Die Definition der Anzahl der Semester unterscheidet sich je nach Abschlussart

Die Zahl der geförderten Gastwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern an den deutschen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen belief sich im Jahr 2015 auf 35.636 Personen, von denen 95 % eine Förderung vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) oder der Alexander von Humboldt-Stiftung (AvH) erhielten.

Rund 16.000 deutsche Gastwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler wurden im Jahr 2015 von deutschen und ausländischen Förderorganisationen bei einem Auslandsaufenthalt unterstützt.

2.3 Internationalisierung

Die Internationalisierung ist ein zentraler Bestandteil der Profilbildung der deutschen Hochschulen. Sie dient durch wissenschaftliche Zusammenarbeit und den interkulturellen Dialog dem übergeordneten Ziel, die Hochschulen international noch konkurrenzfähiger und attraktiver zu machen und prägt ganz entscheidend die Entwicklung der Hochschulen und des Wissenschaftsstandortes Deutschland.

Mittlerweile hat die überwiegende Mehrheit der Hochschulen in Umsetzung der 2013 gemeinsam von Bund und Ländern verabschiedeten Strategie zur Internationalisierung der Hochschulen eine eigene Internationalisierungsstrategie verabschiedet. Auch die Möglichkeit, sogenannte Gemeinsame Studienprogramme (Joint Programmes), – die von mindestens einer ausländischen und einer deutschen Hochschule durchgeführt werden – anzubieten, wird in zunehmendem Maße genutzt und fördert ebenfalls die internationale Vernetzung der deutschen Hochschulen. Die laut Hochschulkompass mehr als 32.000 internationalen Kooperationen deutscher Hochschulen, gut 1.700 internationale Studienprogramme in Deutschland und rund 600 Joint Programmes sind Spiegel dieser positiven Entwicklung.

2.4 Digitalisierung

Im Kommuniké der Ministerkonferenz in Jerewan wurden 2015 erstmals die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung für die Hochschulbildung genannt. In Deutschland wurden vielfältige Maßnahmen ergriffen, um die Digitalisierung konstruktiv zu gestalten und voranzubringen. So haben sich Bund und Länder mit der in der Kultusministerkonferenz Ende 2016 vereinbarten Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ und der BMBF-Strategie „Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft“ auf zahlreiche Maßnahmen verständigt, um die Digitalisierung auch im Hochschulbereich weiter voranzutreiben.

Deutschland ist damit neben Estland, Italien und den Niederlanden einer der wenigen Bologna-Unterzeichnerstaaten, der eine nationale Digitalisierungsstrategie für den Hochschulbereich vorweisen kann. Mit der Unterstützung des Bundes, insbesondere im Rahmen der Förderung zur Erforschung digitaler Hochschulbildung, bereiten sich die Länder und die Hochschulen auf die Herausforderungen der Digitalisierung vor und sind bestrebt, diese selbstständig und aktiv zu gestalten. Digitalisierung heißt dabei auch, die digitalen Kompetenzen von Absolventinnen und Absolventen zu stärken.

Die Digitalisierung kann dazu beitragen, die Hochschulen als Bildungsort attraktiver zu machen. Neuartige Bildungsangebote können die Sichtbarkeit der deutschen Hochschulen insbesondere für Studieninteressierte aus anderen Ländern erhöhen. Die Digitalisierung kann auch neue Zugangswege für Bildung schaffen.

Bei der strategischen Ausrichtung des Wissenschaftsstandortes Deutschland spielt die Digitalisierung daher eine wichtige Rolle. Dabei geht es nicht darum, die Präsenzhochschulen in Online-Universitäten umzubauen, sondern den spezifischen Mehrwert der Digitalisierung für die Arbeit der Hochschulen und in der Lehre nutzbar zu machen.

Für die Umsetzung der Strategien der Länder und des Bundes sind in den kommenden Jahren zahlreiche Aktivitäten geplant, um weiteren Handlungsbedarf zu identifizieren und -empfehlungen zu erarbeiten, wobei ein Fokus unter anderem auf die Lehrkräftebildung gelegt werden soll. Die Internationalität der Wissenschaft stellt darüber hinaus einen ganz eigenen Innovationsmotor für die “digitale Revolution“ dar.

Die in den Strategien vorgeschlagenen Maßnahmen, wie der Ausbau der Unterstützungsstrukturen, die Verankerung des Umgangs mit digitalen Medien als selbstverständlicher Teil der wissenschaftlichen Karriere bis zur Professur, die Schaffung von Campus-Connect-Lösungen durch die Entwicklung von Standards sowie die Schaffung von Anreizsystemen, werden von den Ländern gemeinsam mit den Hochschulen umgesetzt.

Damit befinden sich die Hochschulen in Deutschland auf einem guten Weg. Trotz allem bleiben Herausforderungen bestehen, wie beispielsweise die Digitalisierung der Hochschulverwaltung, die Vernetzung der Hochschulen untereinander sowie international oder die Etablierung elektronischer Verfahren zur Anerkennung bzw. Zulassung.

Auch im Europäischen Hochschulraum gibt es Maßnahmen, um die Digitalisierung voranzutreiben. So entscheiden die Ministerinnen und Minister bei der Konferenz in Paris darüber, ob das Diploma Supplement, wie von der entsprechenden Arbeitsgruppe empfohlen, künftig auch elektronisch zur Verfügung gestellt werden soll.

2.5 Lebenslanges Lernen

Die Hochschulen für neue Studierendengruppen zu öffnen, ist erklärtes Ziel der Länder, des Bundes und der Hochschulen. Hiermit soll unter anderem auf den wachsenden Fachkräftebedarf reagiert, Chancengleichheit hergestellt und auf die geänderten Ansprüche des Arbeitsmarktes eingegangen werden.

Bund und Länder haben in den letzten Jahren vielfältige Maßnahmen ergriffen, um die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu verbessern und insbesondere den Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte zu erleichtern. So wurde den Inhaberinnen und Inhabern beruflicher Aufstiegsfortbildungen (Meister, Techniker, Fachwirte und Inhaberinnen bzw. Inhaber gleichberechtigter Abschlüsse) der allgemeine Hochschulzugang eröffnet. Zudem wurden die Voraussetzungen definiert, nach denen beruflich Qualifizierte ohne Aufstiegsfortbildung den fachgebundenen Zugang zur Hochschule erhalten.

Auch bei der Studienorganisation reagieren die Hochschulen auf die Bedürfnisse der beruflich Qualifizierten: Sukzessive ausgebaut wird das Angebot an berufsbe-

gleitenden Studiengängen, die eine Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Studium ermöglichen. So gibt es nach Angaben des HRK Hochschulkompass 496 grundständige und 823 weiterführende berufsbegleitende Studiengänge an den deutschen Hochschulen, was eine Steigerung um beinahe 50 % gegenüber dem letzten Bologna-Bericht bedeutet.

Unterstützt wird dieses Angebot durch die oben beschriebenen Maßnahmen im Zuge der Umsetzung der Digitalisierung an den Hochschulen. Flexibleres, räumlich unabhängiges Lernen und zielgruppenorientierte Ansprache kommen auch den berufstätigen Studierenden zu Gute.

2.6 Bedeutung der beruflichen Bildung in Deutschland

Im Unterschied zu vielen anderen Staaten ist die duale Berufsausbildung in Deutschland eine Säule des Bildungssystems. Sie hat ihre besondere Stärke gerade in der Wirtschafts- und Finanzkrise erneut unter Beweis gestellt. In vielen europäischen Staaten gibt es hingegen sogenannte Short-Cycle-Programme, die in diesen Ländern der Spezialisierung und der gezielten Qualifizierung für den Arbeitsmarkt beziehungsweise der Vorbereitung für die Aufnahme eines Bachelor-Studiums dienen und im Kommuniqué der Ministerkonferenz in Jerewan 2015 erwähnt wurden.

Aufgrund der bewährten und etablierten dualen beruflichen Aus- und Fortbildung sehen Bund und Länder für Deutschland keine Notwendigkeit, Short-Cycle-Programme neben den regulären Studiengängen an den Hochschulen zu schaffen.

2.7 Unterrepräsentierte und benachteiligte Gruppen

Bund und Länder unternehmen große Anstrengungen, damit Studierende und Absolventinnen und Absolventen die Diversität der Bevölkerung widerspiegeln. Dieser im Bologna-Prozess bislang als „Soziale Dimension“ bezeichnete Themenkomplex wurde bei der Ministerkonferenz in Jerewan 2015 in den weiteren Kontext der Öffnung der Hochschulbildung für eine vielfältige Studierendenschaft eingebettet.

Das Gleichbehandlungsgebot und das Benachteiligungsverbot sind in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich verankert (Artikel 3⁴, 6 und 33 des Grundgesetzes) und damit Maßstab aller rechtlichen Regelungen. Initiativen von Bund und Ländern zur Förderung unterrepräsentierter oder benachteiligter Gruppen wie beispielsweise Studierende mit Familienaufgaben, aus Nicht-Akademikerhaushalten, mit Migrationshintergrund, ausländische Studierende, Studierende mit chronischen Krankheiten oder einer Behinderung sowie beruflich Qualifizierte ohne formale Hochschulzugangsberechtigung zielen daher darauf ab, die gleichen Zugangsvoraussetzungen zu schaffen und die Chancengerechtigkeit zu erhöhen beziehungsweise die soziale Infrastruktur an den Hochschulen insgesamt auszubauen. Hierauf beruhen zahlreiche Maßnahmen: Neben der oben bereits genannten Öffnung der Hochschulen für beruflich Qualifizierte wurden in den letzten Jahren erfolgreich

⁴ Durch Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes ist festgeschrieben, dass „Niemand [...] wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden [darf].“

Programme ins Leben gerufen, um mehr Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit zu eröffnen, eine Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben. Gleichzeitig wurden durch Bund und Länder Förder- und Unterstützungsprogramme⁵ aufgelegt, um mehr Studienplätze zu schaffen und damit der in Kapitel 2.1 dargelegten gestiegenen Zahl der Studierenden gerecht zu werden, verstärkt Studienangebote der wissenschaftlichen Weiterbildung an den Hochschulen zu etablieren sowie die Studienbedingungen und die Qualität der Lehre insgesamt zu verbessern. Im Zusammenspiel dieser Maßnahmen wurde die Chancengerechtigkeit verbessert.

Gleichwohl müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um unterrepräsentierte und benachteiligte Gruppen gleichberechtigt in die Hochschulbildung einzubeziehen. Als Beispiel können hier Studierende aus Nicht-Akademikerhaushalten genannt werden, die sich besonderen Herausforderungen bei der Aufnahme, im Verlauf und bei Abschluss eines Studiums gegenüber sehen. Die 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks hat gezeigt, dass die Quote dieser Gruppe leicht rückläufig ist. Bund und Länder sind sich dieser Problematik bewusst und werden deshalb den eingeschlagenen Weg, allen Studieninteressierten unabhängig von Herkunft oder Beeinträchtigungen ein Studium zu ermöglichen, konsequent weiter gehen und die Chancen auf Teilhabe an Hochschulbildung verbessern.

Für Deutschland wird unter anderem im Bologna Implementation Report regelmäßig beanstandet, dass keine Daten zur Förderung dieser Gruppen, wie sie hierfür angefordert werden, geliefert werden können. Dies liegt unter anderem daran, dass Studierende in Deutschland weder zu Beginn noch während oder bei Abschluss des Studiums nach ihrer sozialen Herkunft, einem möglichen Migrationshintergrund oder ihrer Religionszugehörigkeit gefragt werden. Dies ist sowohl unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung geboten als auch durch das Benachteiligungsverbot begründet. Das Fehlen dieser Daten bedeutet nicht, dass es in Deutschland keine Förderung benachteiligter Gruppen gibt. Zum Beispiel untersuchen Studien, Befragungen und Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks und des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung diese Zusammenhänge.

Zudem bildet das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) den Kernbestandteil des staatlichen Angebots an chancengerechten Hilfen zur individuellen Ausbildungsfinanzierung in Deutschland. Das BAföG ist ein Sozialleistungsgesetz, das der Sicherstellung der Chancengleichheit im Bildungswesen dient. Kindern aus einkommensschwachen Familien, die eine Ausbildung aus eigener Kraft nicht finanzieren können, soll dadurch der Zugang zu qualifizierter Ausbildung ermöglicht werden.

2.8 Wechselseitige Anerkennung akademischer Qualifikationen

Zu den Kernzielen des Bologna-Prozesses gehört die gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen. Anerkennung dient unmittelbar der akademischen Mobilität der Studierenden, verbessert die Chancen der Absolventinnen und Absolventen auf berufliche Mobilität und ist ein Maßstab für erreichte Konvergenz und erzielt Vertrauen.

Ein wesentlicher Grundstein für eine Verbesserung der Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen ist die Lissabon-Konvention, das „Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“, das Deutschland am 1. Oktober 2007 ratifiziert hat und dessen Grundsätze – dies sind vor allem die Anerkennung als Regelfall und die Begründungspflicht bei Versagung der Anerkennung – inzwischen in den hochschulrechtlichen Regelungen aller Länder umgesetzt wurden. Diese Grundsätze beschränken sich nicht auf die Unterzeichnerstaaten der Konvention, sondern gelten für alle Fälle der Anerkennung von in- und ausländischen Studienleistungen bei Studiengangs- oder Hochschulwechsel. Mit dieser umfassenden Anwendung soll im Interesse von Mobilität und Transparenz die Einheitlichkeit der Verfahren sichergestellt werden. Die wesentlichen Grundsätze der wechselseitigen Anerkennung sind außerdem so in den hochschulischen Vorschriften zu dokumentieren, dass Klarheit für die Studierenden hinsichtlich ihrer Rechtsposition gegenüber den Hochschulen gewährleistet wird.

Trotz der umfassenden rechtlichen Regelungen in der Lissabon-Konvention und den Landeshochschulgesetzen besteht nach wie vor Verbesserungsbedarf bei der praktischen Umsetzung der Anerkennung.⁶ Dies gilt für die Anerkennung und Anrechnung sowohl von im Ausland als auch im Inland erworbenen Studienleistungen und Qualifikationen.⁷

⁵ Hochschulpakt 2020, Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen, Qualitätspakt Lehre

⁶ Weitere Informationen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Studienleistungen finden sich unter anderem in der regelmäßig aktualisierten Studie „Anerkennung – (k)ein Problem?“ des DAAD.

⁷ Vgl. hierzu u. a. die einschlägigen Aktivitäten des Projekts „nexus – Übergänge gestalten, Studienerfolg verbessern“ der Hochschulrektorenkonferenz unter www.hrk-nexus.de.

2.9 Qualitätssicherung

Im Kommuniqué der Ministerkonferenz in Jerewan wurde ausdrücklich betont, dass die externe Qualitätssicherung von entscheidender Bedeutung für Vertrauensbildung und Stärkung der Attraktivität der Hochschulen und ihrer Studienangebote im Europäischen Hochschulraum ist. Die Bologna-Staaten sind aufgefordert, nationale Qualitätssicherungsinstrumente zu schaffen, um der Konvergenz auf europäischer Ebene Rechnung zu tragen.

Die externe Qualitätssicherung ist eines der zentralen Elemente des Bologna-Prozesses. In Deutschland wurde bereits vor der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration 1998 das Verfahren zur externen Qualitätssicherung auf Basis der Expertenbegutachtung (peer review) eingeführt. Beteiligt sind neben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern Studierende, Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner sowie internationale Expertinnen und Experten. Der Akkreditierungsrat wurde mit der Akkreditierung der Agenturen beauftragt.

Aufgabe der Akkreditierung ist die Sicherstellung der Aktualität und Adäquanz der fachlichen und wissenschaftlichen Anforderungen. Hierzu gehören die Überprüfung der fachlich-inhaltlichen Gestaltung und der methodisch-didaktischen Ansätze der Curricula sowie deren Anpassung an die fachliche und didaktische Weiterentwicklung. Dies schließt die Studierbarkeit des Lehrangebots sowie die berufsfeldbezogenen Qualifikationen ein. Die Gewährleistung der Geschlechtergerechtigkeit und die Förderung der Chancengleichheit von Studierenden in besonderen Lebenslagen sind Gegenstand der Überprüfung im Rahmen der Akkreditierung.

Grundlage der Akkreditierungsentscheidungen sind die Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum als Garant für die hohe Studienqualität in Deutschland und im Europäischen Hochschulraum.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Akkreditierung in Deutschland am 17. Februar 2016 festgestellt, dass das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit Vorgaben zur Qualitätssicherung von Studienangeboten grundsätzlich nicht entgegensteht. Angemahnt wurde allerdings, dass der Gesetzgeber wesentliche Entscheidungen und Regelungen zur Akkreditierung selbst zu treffen hat.

Auf dieser Basis haben sich die Länder darauf verständigt, der Akkreditierung in Deutschland ein neues rechtliches Fundament zu geben. Im Laufe des Jahres 2017 haben die Landesparlamente den Staatsvertrag über die Organisation eines gemeinsamen Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre an den deutschen Hochschulen (Studienakkreditierungsstaatsvertrag) ratifiziert, der nunmehr am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Dieser wird durch Länderverordnungen ergänzt, die auf der am 7. Dezember 2017 von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Musterrechtsverordnung zur Umsetzung des Staatsvertrags basieren.

Die Verfahren des bestehenden Systems wurden an entscheidenden Stellen modifiziert. Die Durchführung der Begutachtung verbleibt bei den Agenturen. Die bisher den Agenturen obliegenden Entscheidungen zur Akkreditierung wurden auf den Akkreditierungsrat übertragen, der eine gemeinsame Einrichtung der Länder für die Akkreditierung und Qualitätssicherung in Studium und Lehre an den deutschen Hochschulen ist und nunmehr die Akkreditierung und Reakkreditierung der Studiengänge und der hochschulinternen Qualitätssicherungssysteme verantwortlich übernimmt.

Zur Wahrung der Wissenschaftsfreiheit wurde bei fachlich-inhaltlichen Fragen eine Stimmenmehrheit der Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft verankert. Zudem wurde die Zulassung von Agenturen vereinfacht. Diese erfolgt in der Regel auf Basis der Registrierung beim Europäischen Register anerkannter Qualitätssicherungsagenturen (EQAR).

Ebenfalls in die Umsetzung aufgenommen wurde der von den Ministerinnen und Ministern bei der Bologna-Konferenz 2015 in Jerewan verabschiedete Europäische Ansatz zur Qualitätssicherung von internationalen Studiengängen, der sogenannte European Approach. Es handelt sich dabei um einen einheitlichen europäischen Rahmen, dem die Europäischen Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung zu Grunde liegen. Durch die Umsetzung dieses Beschlusses in Deutschland ist es – neben einer Vereinfachung der Akkreditierung der Joint Degree Programmes – ermöglicht worden, ausländische Akkreditierungen dieser Programme anzuerkennen, ohne dass eine inländische Agentur beteiligt sein muss.

3. Internationale Entwicklungen

3.1 Internationale Zusammenarbeit

Nach jeder Ministerkonferenz bearbeitet die Bologna Follow-up Group mit Vertreterinnen und Vertretern aus insgesamt 48 Staaten, der Europäischen Kommission und sieben weiteren Organisationen⁸ die Arbeitsaufträge der Ministerinnen und Minister, die im jeweiligen Kommuniqué der Konferenz niedergelegt sind.

Nach der Ministerkonferenz in Jerewan im Mai 2015 wurden dafür drei Arbeitsgruppen geschaffen.

Die „AG Monitoring“ erarbeitete den Implementierungsbericht für die Ministerkonferenz in Paris.

Die „AG Unterstützung bei der Implementierung“ entwickelte ein konkretes Arbeitsprogramm mit Veranstaltungen für Staaten, die sich bei der Umsetzung der Bologna-Reformen in wichtigen Bereichen noch Herausforderungen gegenüber sehen.

Die „AG Neue Ziele“ entwickelte Empfehlungen zur Aufnahme in das Pariser Kommuniqué für die Bereiche Digitales, neue Lerner, aktive Bürgerschaft, bessere Synergien zwischen Europäischem Hochschulraum und Europäischem Forschungsraum und verbesserte berufliche Anerkennung von Hochschulqualifikationen sowie die Unterstützung der Lehrenden.

Darüber hinaus wurden die folgenden Beratenden Gruppen etabliert, die einen speziellen thematischen Fokus vorweisen.

Die „Beratende Gruppe Internationale Kooperation“ bereitet das Bologna Policy Forum vor, in dem die Staaten des Europäischen Hochschulraums mit Staaten anderer Regionen gemeinsam Themen und Herausforderungen diskutieren.

Die „Beratende Gruppe Roadmap“ für Belarus hatte den Auftrag, Belarus bei der Umsetzung der von den Ministerinnen und Ministern verabschiedeten Roadmap und den darin geforderten Reformen zu unterstützen und über den erreichten Stand zu berichten. Trotz großer Anstrengungen (zahlreiche Treffen der Gruppe, Peer-Learning Aktivitäten, Konferenzen, Tagungen in Belarus, Deutschland und von der EU-Kommission organisierte Veranstaltungen in Brüssel und Belarus unter Beteiligung nahezu aller Rektoren, akademischen Auslandsämter und verantwortlichen Ministerialvertreter in Belarus), kann nur von einem begrenzten Erfolg gesprochen werden. Erhebliche Defizite bestehen in Belarus im Verständnis des Zusammenspiels unterschiedlicher Bologna-Instrumente wie Qualifikationsrahmen, ECTS und Lernergebnisse, Qualitätssicherung, Lissabon-Konvention und bei Prinzipien wie akademischer Freiheit oder unabhängiger Studierendenbeteiligung. Die Vorsitzenden der Gruppe werden den Ministerinnen und Ministern in Paris über den Stand der Umsetzung der Roadmap berichten und vorschlagen, Belarus in ein spezifisches Unterstützungsverfahren zu überführen, in dem die noch nicht erreichten Vorgaben der Roadmap abgearbeitet werden sollen (vgl. auch Beratende Gruppe Umgang mit Nicht-Implementierung). Dies wird insbesondere unter Berücksichtigung der in der Roadmap geforderten Anstrengungen zur Sicherstellung der akademischen Freiheit, institutionellen Autonomie und Studierenden- und Lehrendenbeteiligung in den Governance-Strukturen der Hochschulen erfolgen.

Trotz der insgesamt positiven Entwicklungen gibt es noch Nachholbedarf bei der Umsetzung in weiteren Staaten. Dies betrifft vor allem die Einführung eines Kreditpunktesystems (ECTS), die Umsetzung der Lissabon-Konvention oder die Vereinbarungen zu einer unabhängigen externen wie internen Qualitätssicherung in den Hochschulen. Die Umsetzung von Kernreformen wurde in den vergangenen Jahren intensiv im Bologna-Raum diskutiert (u. a. in einer Beratenden Gruppe für Nicht-Implementierung). Für die Ministerkonferenz im Mai 2018 in Paris wurde ein Vorschlag erarbeitet, wie Staaten unterstützt werden können, die noch Nachholbedarf haben. Deutschland hat sich für dieses transparente Verfahren zur Unterstützung von Bologna-Staaten von Anfang an eingesetzt, da die Umsetzung der Kernreformen Voraussetzung für ein optimales Funktionieren des Europäischen Hochschulraums ist.

Das unterstützende Verfahren wird – wenn die Ministerinnen und Minister in Paris dem Vorschlag folgen – als Instrument zur Hilfestellung angeboten. Die Fortschritte werden bei der Umsetzung der Reformen nach Durchlaufen des Verfahrens überprüft und im nächsten Implementierungsbericht dargestellt. Die Europäische Kommission hat angekündigt, diese Unterstützungsmaßnahmen (Konferenzen, Workshops, Peer-Learning und Peer Review) nach der Ministerkonferenz in Paris über Erasmus+ und dessen Folgeprogramm zu finanzieren.

⁸ European University Association, EURASHE für die Hochschulen für angewandte Wissenschaften, European Student Union, Education International als Vertreter der Lehrenden, BusinessEurope, EN-QA, EQAR und Europarat

Die Beratende Gruppe Überarbeitung des Diploma Supplements hat es zeitgemäß – es soll auch in digitaler Form nutzbar sein – weiterentwickelt.

Deutschland hat sich aktiv mit verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern in den letzten Jahren an der Umsetzung der Aufträge in den Arbeits- und beratenden Gruppen beteiligt.

3.2 Konferenz der Wissenschaftsministerinnen und -minister vom 23. bis 25.05.2018 in Paris

Die Ergebnisse der Arbeits- und beratenden Gruppen fließen in die Beratungen der Bologna Follow-up-Group ein. Auf dieser Grundlage werden folgende Themen für das Kommuniqué diskutiert:

- Die Würdigung des Bologna-Prozesses als Forum für insgesamt 48 Staaten, das den Studierenden, Lehrenden, Hochschulen und Staaten einen Raum für ein demokratisches Miteinander, die qualitative Weiterentwicklung der Hochschulsysteme, des Austauschs und der Mobilität untereinander gibt.
- Die Werte des Europäischen Hochschulraums. Dazu zählen insbesondere die akademische Freiheit, die institutionelle Autonomie der Hochschulen und die Studierenden- und Lehrendenbeteiligung in der Governance der Hochschulen als Voraussetzungen für die Attraktivität des Europäischen Hochschulraums für Studierende und Lehrende weltweit.
- Die Implementierung der wichtigsten Reformen (adäquate BA-MA-Einführung, Umsetzung der Lissabon-Konvention, unabhängige Qualitätssicherung) im Bologna-Prozess und konstruktive Unterstützung der Staaten, die noch Defizite aufweisen.
- Der Bologna-Prozess wird auch im Lichte der Vorschläge der Europäischen Union weiterentwickelt. Gemäß der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2017 soll dabei zum einen die Verstärkung der Mobilität und des Austauschs, auch durch ein wesentlich gestärktes, inklusives und erweitertes Programm Erasmus+, in den Blick genommen werden. Darüber hinaus soll der Fokus auch auf die Stärkung strategischer Partnerschaften zwischen Hochschuleinrichtungen in der gesamten EU und die Förderung der Herausbildung von europäischen Hochschulnetzwerken bis 2024 gelegt werden.
- Die Chancen der Digitalisierung sollen in all ihren Facetten (Lehre, Lernen, Forschung, open access, Verwaltung, Barrierefreiheit) in der Modernisierung der Hochschulbildung genutzt werden.
- Die Kooperation zwischen dem Europäischen Hochschulraum und dem Europäischen Forschungsraum, zwischen Akteuren der beruflichen Anerkennung, UNESCO und OECD bei der Anerkennung und in der hochschulpolitischen Diskussion soll gestärkt werden.

Bund und Länder beabsichtigen, die Umsetzung der Aufgaben aus dem Paris-Kommuniqué aktiv mitzugestalten. Mit den Digitalisierungsstrategien des Bundes und der Länder wird sich Deutschland aktiv in die Weiterentwicklung der Digitalisierung der Hochschulen einbringen. Hier gilt es, mit den europäischen Partnern bestmögliche Anwendungen, u.a. online-gestützte Vorbereitungskurse für internationale Studierende oder auch potentielle Vereinfachungen in der Administration der Hochschulen sowie bei der Zulassung von Studierenden zu den Hochschulen zu erproben und einzusetzen.

Ebenso gilt es, die Synergien, insbesondere die finanziellen Spielräume zwischen Europäischem Hochschulraum und Europäischem Forschungsraum besser zu nutzen. Hier wird sich Deutschland dafür einsetzen, dass die bestehenden europäischen Programme wie Erasmus+ und Horizon 2020 in Zukunft zusammengedacht und genutzt werden können. Europäische Hochschulverbünde, die gemeinsame Programme und Mobilität über Erasmus+ organisieren, sollten auch die Möglichkeit erhalten, in der Forschung ein starkes Standbein über Horizon 2020 und das künftige Forschungsrahmenprogramm zu entwickeln.

4. Wissenschaftsfreiheit und institutionelle Autonomie als besondere Herausforderung

Seit der Konferenz der Wissenschaftsministerinnen und -minister in Jerewan 2015 haben sich politische Entwicklungen in einzelnen Staaten ergeben, die die Prinzipien des Europäischen Hochschulraums brechen oder in Frage stellen. Die Verhaftung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit, die Diskreditierung faktengeleiteter Diskurse, der Versuch, politisch unliebsame Hochschulreinrichtungen zu schließen und Hochschulangehörige zu entlassen, all dies stellt und stellt den Europäischen Hochschulraum auf die Probe. Vielzitierte gemeinsame europäische Werte erfahren eine inakzeptable Relativierung im Lichte dieser Entwicklungen. Für Deutschland sind die Werte des Europäischen Hochschulraums, namentlich die Wissenschafts- und akademische Freiheit, die institutionelle Autonomie der Hochschuleinrichtungen, demokratische verfasste Hochschulen unter Beteiligung der Studierenden, Lehrenden und Forschenden, nicht verhandelbar. Der Europäische Hochschulraum stellt sich dieser Diskussion. Der Bologna-Prozess mit

seinen 48 teilnehmenden Staaten ist ein funktionierendes Forum, in dem historisch, politisch und gesellschaftlich höchst unterschiedliche Staaten an einem Tisch sitzen und konstruktiv darüber sprechen, wie sie zum demokratischen und wirtschaftlich erfolgreichen Zusammenleben in Europa beitragen können. Deutschland wird sich mit aller Kraft dafür einsetzen, dass dieser Dialog fortgeführt wird. Die europäischen Hochschulsysteme und die Menschen, die in ihnen arbeiten und studieren, sind Brückenbauer für eine friedliche Zukunft.

Bund und Länder, die deutschen Hochschulen und die Verantwortlichen im deutschen Hochschulsystem werden ihren Beitrag leisten, Akademikerinnen und Akademikern in Europa zu unterstützen, damit die gemeinsam geteilten Werte auch gelebt werden (können).

