

## **Antwort der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Gohlke, Diana Golze,  
Dr. Rosemarie Hein, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 18/2424 –**

### **Bilanz des Bologna-Prozesses in Deutschland**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Vor 15 Jahren, am 19. Juni 1999, unterzeichneten 29 europäische Staaten eine gemeinsame Erklärung zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums, die sogenannte Bologna-Erklärung. Inzwischen ist die Zahl der Staaten, die sich an diesem Prozess beteiligen, auf fast 50 angestiegen. Die beteiligten Staaten proklamierten, sich auf vergleichbare bzw. einheitliche Standards und Regelungen zu einigen, um Mobilitätshemmnisse für Studierende abzubauen und die Kooperationen zwischen den Staaten bzw. ihren Bildungseinrichtungen zu erleichtern.

Nach den damaligen Planungen sollte dieser Prozess im Jahr 2010 weitestgehend abgeschlossen sein. In Deutschland zeigten sich jedoch bei der Umsetzung der in der Bologna-Erklärung formulierten Ziele immer wieder Schwierigkeiten. Seit Beginn der Reform werden insbesondere von Studierenden die starre Studienstruktur („Verschulung“), zu umfangreiche Leistungsanforderungen, hohe Prüfungsdichte, Probleme bei der Anerkennung von im Ausland oder an anderen Hochschulen erbrachten Studienleistungen, soziale Selektivität bei den Übergängen vom Bachelor- zum Masterstudium sowie die unzureichende finanzielle Unterstützung von Studierenden, die einen Auslandsaufenthalt in ihrem Studium einlegen wollen, kritisiert.

1. a) Welche Probleme identifiziert die Bundesregierung bei der Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland 15 Jahre nach der Bologna-Erklärung?
- b) Mit welchen Maßnahmen und in welchem Zeitraum plant sie, diese Probleme zu lösen?

Die Fragen 1a und 1b werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Europäische Studienreform im Rahmen des Bologna-Prozesses hat in Deutschland einen erheblichen Strukturwandel und eine Internationalisierung der Hochschulen ausgelöst. Knapp drei Viertel aller Studierenden sind inzwi-

schen in einem Bachelor- oder Masterstudiengang immatrikuliert, 87 Prozent aller Studiengänge an deutschen Hochschulen sind auf die gestufte Studienstruktur umgestellt. Immer mehr Deutsche studieren im Ausland mit dem Ziel, dort einen Hochschulabschluss zu erwerben. Während 1998 noch 46 300 deutsche Studierende im Ausland immatrikuliert waren, waren es 2011 mit 133 800 Studierenden fast dreimal so viele. Die temporäre Mobilität der deutschen Studierenden (z. B. für ein Auslandssemester oder -jahr) verbleibt trotz der enormen Steigerung der Studierneigung in Deutschland auf hohem Niveau. Sie liegt bei circa 30 Prozent und übersteigt damit das gemeinsame europäische Mobilitätsziel, wonach jeder fünfte Hochschulabsolvent studienbezogene Auslandserfahrung gesammelt haben soll.

Handlungsbedarf für die Bundesregierung wird vor allem in folgenden drei Bereichen gesehen: Die Akzeptanz des Bachelor als erster berufsqualifizierender Abschluss muss weiter gesteigert werden. Hierzu hat die Bundesregierung angekündigt, die Zugangsvoraussetzungen für den höheren Dienst des Bundes künftig stärker an Berufserfahrungen oder besonderen wissenschaftlichen Qualifikationen auszurichten und beispielsweise den Zugang zum höheren Dienst des Bundes auch für Bachelorabsolventinnen und -absolventen in definierten Fällen öffnen zu wollen. Zweitens ist die Finanzierung von studienbezogenen Auslandsaufenthalten wichtige Voraussetzung für deren Realisierung. Welche Maßnahmen die Bundesregierung in diesem Kontext ergreift, stellt die Antwort zu Frage 5 dar.

Aus Sicht der Bundesregierung existieren drittens insbesondere zwischen dem Bachelor- und dem Masterstudium derzeit noch unbeabsichtigte Förderungslücken im Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), die mit dem geplanten 25. BAföGÄndG geschlossen werden. So sieht der am 20. August 2014 im Kabinett beschlossene Regierungsentwurf für das 25. BAföG-Änderungsgesetz (ÄndG) vor, künftig das förderungsrechtlich maßgebliche Ende der Hochschulausbildung auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Abschlussergebnisses festzusetzen statt auf den Zeitpunkt des letzten Prüfungsteils. Außerdem wird die Förderung für Masterstudierende bereits ab vorläufiger Zulassung zum Studium unter Rückforderungsvorbehalt ermöglicht, also ggf. auch bereits vor dem Nachweis eines erworbenen Bachelorabschlusses. Bachelorabschlüsse, die in einem Bachelorstudiengang erworben werden, der vollständig in einen Staatsexamensstudiengang integriert ist, sollen einer Weiterförderung für das danach fortgesetzte Staatsexamensstudium künftig nicht mehr entgegenstehen. Zudem wird ein Anspruch auf Vorabentscheidung über die Förderungsfähigkeit eines geplanten Masterstudiums dem Grunde nach eingeführt.

Darüber hinausgehende Probleme sind von den Ländern und insbesondere den Hochschulen zu lösen. Hierzu bestehen konkrete Vorstellungen, wie sie beispielsweise in den Empfehlungen der 15. Hochschulrektorenkonferenz-Mitgliederversammlung am 19. November 2013 zur Europäischen Studienreform dargestellt sind.

Im Übrigen unterstützt die Bundesregierung die Reform des deutschen Hochschulsystems mit zahlreichen Maßnahmen. Hierzu gehören der Hochschulpakt 2020 zur Schaffung zusätzlicher Studienplätze, der Qualitätspakt Lehre zur Verbesserung von Studienbedingungen und Lehrqualität, der Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: Offene Hochschulen“ für mehr Durchlässigkeit, Studienfinanzierungsinstrumente (Auslands-BAföG, Bildungskredit und Stipendien), die Mobilitätsförderung über den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) und die Alexander von Humboldt-Stiftung sowie die Förderung des Projekts nexus der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), das die Hochschulen bei der Umsetzung der Reform, etwa zur Verbesserung der Anerkennung von im Ausland erbrachten Studienleistungen, unterstützt.

2. Wie erklärt sich die Bundesregierung die regelmäßigen Proteste und Kritik gegen die Umsetzung des Bologna-Prozesses und die Unterfinanzierung der Hochschulen (bundesweit im Jahr 2009, zuletzt in Thüringen, Sachsen-Anhalt, Hessen sowie Sachsen), und welche Kritikpunkte hält sie für angemessen?

Die Bundesländer haben mit der Änderung der ländergemeinsamen Strukturvorgaben vom 4. Februar 2010 umfassend auf die Kritik an der Bologna-Umsetzung reagiert. Was die Finanzierung der Hochschulen angeht, so liegt diese im Zuständigkeitsbereich der Länder. Durch die Umsetzung der im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vorgesehenen prioritären Maßnahmen im Bereich Bildung und Forschung erhalten die Länder beträchtliche zusätzliche finanzielle Spielräume, um die Grundfinanzierung der Hochschulen zu erhöhen.

3. a) Wie beurteilt die Bundesregierung die Zulassungsbeschränkungen an vielen deutschen Hochschulen, die dazu führen, dass sich Tausende Studienberechtigte jedes Semester für ein Studium einklagen?

Generelle Engpässe bei der Zulassung zu Bachelor- und Masterstudiengängen können bisher nicht festgestellt werden. Zulassungsbeschränkungen finden sich beispielsweise im Staatsexamensfach Medizin. Der Kapazitätsausbau der Hochschulen liegt im Zuständigkeitsbereich der Länder. Im Rahmen des Hochschulpakts 2020 unterstützt die Bundesregierung die Länder in erheblichem Umfang bei dieser Aufgabe. So werden allein während der zweiten Phase des Hochschulpaktes insgesamt 625 000 zusätzliche Studienmöglichkeiten geschaffen. Die Bundesregierung stellt dafür allein in den Jahren 2011 bis 2015 7 Mrd. Euro zur Verfügung.

- b) Wie viele Anträge auf einstweilige Anordnung von Studienberechtigten zur Zuweisung gingen in den letzten zehn Jahren bei Verwaltungsgerichten ein, und in wie vielen Fällen wurde zugunsten des Studienberechtigten entschieden (bitte auch nach Jahren und Bundesländern aufschlüsseln)?

Entsprechende Angaben liegen der Bundesregierung nicht vor.

- c) Erwägt die Bundesregierung Maßnahmen, um die Studienplatzvergabe durch Gerichte einzudämmen, etwa die Zulassungsregelungen an den Hochschulen bundesweit zu vereinheitlichen (bitte ausführen)?

Mit dem Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes im Zuge der Föderalismusreform ist die Bindungswirkung des Hochschulrahmengesetzes (HRG), in dem auch Vorgaben für die Gesetzgebung der Länder zur Hochschulzulassung enthalten sind, entfallen. Die Länder sind damit befugt, von auf Basis der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz seitens des Bundes (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 33 des Grundgesetzes – GG) erlassenen Regelungen zur Hochschulzulassung abzuweichen (Artikel 125b Absatz 1 GG i. V. m. Artikel 72 Absatz 3 Nummer 6 GG). Vor diesem Hintergrund erwägt die Bundesregierung derzeit keine Änderungen zum im HRG bundesseitig konkurrierenden Zulassungssystem.

Im Übrigen erscheint es zweifelhaft, dass durch Vereinheitlichung der Zulassungsregelungen Klagen auf Zulassung zu einem Studium in nennenswertem Umfang vermieden werden könnten.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die hohen Studienabbruchquoten von aktuell 28 Prozent bei Bachelorstudiengängen (vgl. DZHW Forum Hochschule 4/2014), und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Die Studienabbruchquote bei Bachelorstudiengängen lag 2012 bei 28 Prozent. Der Studienerfolg von Bachelorstudierenden hat sich in einigen Fächern, insbesondere an Universitäten, im Vergleich zu vorangegangenen Jahrgängen deutlich verbessert. In den Ingenieurstudiengängen an Universitäten ist die Abbruchquote beim Absolventenjahrgang 2012 gegenüber 2010 um 12 Prozentpunkte gesunken und liegt jetzt bei 36 Prozent. Die erstmals ermittelten Abbruchquoten für Masterstudiengänge liegen mit 11 Prozent bei den Universitäten und 7 Prozent bei den Fachhochschulen noch deutlich darunter (Quelle: Heublein, Ulrich et al. (2014): Die Entwicklung der Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Hannover: DZHW). Die Bundesregierung unterstützt die Hochschulen mit zahlreichen Maßnahmen wie dem Hochschulpakt 2020 und dem Qualitätspakt Lehre dabei, mehr Studierende zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen.

5. a) Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus, dass trotz Auslands-BAföG, Bildungskrediten und Stipendienmöglichkeiten 66 Prozent der Studierenden, die keinen Auslandsaufenthalt während des Studiums absolvieren, die finanzielle Mehrbelastung als einen Hauptgrund für ihre Entscheidung gegen einen Auslandsaufenthalt während des Studiums nennen (20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes e. V.)?

Hinsichtlich der Frage der Finanzierung von individuellen Ausbildungskosten im Ausland sieht sich die Bundesregierung mit dem konsequent verfolgten Dreiklang aus BAföG, Bildungskrediten und Stipendienmöglichkeiten weiterhin auf dem richtigen Weg. Das Auslands-BAföG bietet für BAföG-Empfänger ein umfangreiches zusätzliches Unterstützungspaket für studienbezogene Auslandsaufenthalte an. Bei einem Ausbildungsaufenthalt im Ausland werden Studierenden zusätzlich zu den im Inland geltenden BAföG-Bedarfssätzen diverse Zuschläge zum Bedarf geleistet. Diese umfassen nach geltendem Recht Reisekostenzuschläge (bei Studierenden innerhalb Europas: für eine Hin- und eine Rückfahrt je Fahrt 250 Euro; bei Studierenden außerhalb Europas: für eine Hin- und eine Rückfahrt je Fahrt 500 Euro), die Erstattung von nachweisbar notwendigen Studiengebühren bis zu 4 600 Euro für maximal ein Jahr (als Vollzuschuss), eventuelle Zusatzkosten der Krankenversicherung sowie für Aufenthalte außerhalb der EU und der Schweiz je nach Land differierende Auslandszuschläge für höhere Lebenshaltungskosten. Für Studierende in fortgeschrittenen Studienphasen (z. B. Masterstudiengänge; bei Bachelorstudierenden ab dem zweiten Studienjahr) besteht zudem die Möglichkeit, einkommensunabhängig (und ggf. auch ergänzend zum Auslands-BAföG) den zinsgünstigen Bildungskredit der Bundesregierung für ein Studium an einer Hochschule weltweit sowie ggf. für ein studienintegriertes Auslandspraktikum zu beantragen. Innerhalb eines Ausbildungsabschnitts im Ausland können über den Bildungskredit bis zu 24 Monatsraten, d. h. maximal 7 200 Euro, bewilligt werden. Abgerundet wird das Angebot an Finanzierungsmöglichkeiten für Auslandsaufenthalte von Stipendienangeboten – insbesondere des DAAD – für Studierende und Graduierte, die auf einem leistungsorientierten Auswahlverfahren beruhen. Auch die Stipendien für besonders begabte Studierende können für die Finanzierung von Studienaufenthalten im Ausland genutzt werden, zum Teil wird auch eine zusätzliche Auslandsförderung gewährt.

Die offensichtliche Attraktivität der bestehenden Finanzierungsangebote für ein Auslandsstudium zeigt sich vor allem im starken Anstieg der mit BAföG im Aus-

land Geförderten, gerade innerhalb der EU. So stieg die Zahl der innerhalb der EU mit Auslands-BAföG Geförderten (nach der Öffnung des BAföG auch für Vollstudien innerhalb der EU im Jahr 2008) zwischen 2007 (damals knapp 15 000 Geförderte im EU-Ausland in 2007) auf über 34 000 Geförderte im EU-Ausland im Jahr 2013, was weit mehr als eine Verdopplung darstellt.

- b) Vor dem Hintergrund, dass die Auslandsmobilitätsquote von Studierenden mit niedriger Bildungsherkunft mit 9 Prozent besonders gering ist (vgl. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes), genügt es aus der Sicht der Bundesregierung, für diese Studierenden nur das Beratungsangebot zu verbessern oder plant die Bundesregierung noch weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Auslandsmobilität?

Aus Sicht der Bundesregierung nutzen Studierende aus bildungsferneren Schichten bisher noch zu selten die Möglichkeiten eines Auslandsaufenthaltes während des Studiums als wichtige Chance, um Kompetenz und Erfahrungen für den späteren Übergang in den Arbeitsmarkt zu erwerben. Deshalb gilt es, Studierende aus bildungsfernen Schichten durch noch bessere Beratung und im Kontext der vielfältigen Fördermöglichkeiten (vgl. Antwort zu Frage 5a) stärker für einen Auslandsaufenthalt zu motivieren und ihnen noch stärker die Chancen eines Auslandsaufenthaltes für die Erlangung wichtiger Kompetenzen für ihre spätere Erwerbstätigkeit nahe zu bringen.

Darüber hinaus sind mit dem am 20. August 2014 im Kabinett beschlossenen Regierungsentwurf für ein 25. BAföGÄndG weitere Erleichterungen auch im Bereich der Auslandsförderung geplant. Dazu gehören insbesondere auch erweiterte Fördermöglichkeiten für Schüler und Schülerinnen an Berufsfach- und Fachschulen bei der Durchführung von Praktika und Ausbildungen innerhalb der EU.

- c) Wird sich aus der Sicht der Bundesregierung die Verzögerung der Erhöhung der BAföG-Sätze und -Freibeträge ins Wintersemester 2016/2017 auf diese Studierenden auswirken?

Mit dem Auslands-BAföG wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein umfangreiches Unterstützungspaket für studienbezogene Auslandsaufenthalte angeboten (vgl. Antwort zu Frage 5a). Um persönlichen Besonderheiten und auch individuell höheren Bedürfnissen im Einzelfall Rechnung zu tragen, kann der Bildungskredit (vgl. ebenfalls Antwort zu Frage 5a), der aufgrund einer Bundesgarantie zu einem besonders günstigen Zinssatz angeboten wird, wahlweise in Höhe von 100 Euro, 200 Euro oder 300 Euro im Monat auch ergänzend zum BAföG in Anspruch genommen werden.

6. Wie hoch ist der Anteil der Masterstudiengänge in Deutschland, der für eine Zulassung einen sogenannten qualifizierten Bachelorabschluss (z. B. eine Mindestdurchschnittsnote) vorsieht?

Die Kultusministerkonferenz (KMK) der Länder erstellt seit dem Wintersemester (WS) 2010/2011 jährlich einen Bericht über die Situation in Masterstudiengängen. Er untersucht die Anzahl der Masterstudienplätze in örtlich zulassungsbeschränkten Masterstudiengängen sowie den Anteil der freigebliebenen Studienplätze. Er enthält keine Angaben zur Art der Zulassungsbeschränkung. Ausweislich des letzten Berichts für das Wintersemester 2013/2014 unterlagen 1 521 von 5 463 Masterstudiengängen einer örtlichen Zulassungsbeschränkung. Das entspricht 27,8 Prozent. Weitere Erkenntnisse liegen der Bundesregierung nicht vor.

7. Wie hoch war in den letzten zehn Jahren der Anteil von Masterstudierenden an den Universitäten, die ihren Bachelorabschluss an einer Fachschule erworben haben (bitte nach Jahren und Bundesländern aufschlüsseln)?

Bei der Beantwortung wird davon ausgegangen, dass die Fragesteller mit der Wendung „Fachschule“ tatsächlich „Fachhochschule“ meinten. Dazu liegen keine Angaben aus der amtlichen Statistik vor. Die HIS GmbH (heute: DZHW) hat auf Basis einer Befragung von Studierenden im ersten Fachsemester von Masterstudiengängen im WS 2011/12 festgestellt, dass für die Aufnahme eines Masterstudiengangs 11 Prozent aller Bachelorabsolventen von einer Fachhochschule an eine Universität gewechselt haben (Quelle: Scheller et al.: Das Masterstudium als 2. Phase der gestuften Studienstruktur. HIS 2013).

8. Liegen der Bundesregierung Zahlen vor, wie hoch der Anteil von Kindern von Akademikerinnen und Akademikern bzw. von Nichtakademikerinnen und Nichtakademikern eines Jahrgangs ist, die zu einem Masterstudiengang zugelassen werden, angesichts dessen, dass der regelmäßig in den Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerkes e. V. ermittelte Bildungstrichter den Zusammenhang von Hochschulzugang und Bildungsabschluss der Eltern (vgl. HIS 2013) zeigt und mit dem Masterabschluss eine weitere Stufe innerhalb des Bildungssystems geschaffen wurde, an deren Übergang Zugangsbeschränkungen für Bildungsteilnehmerinnen und Bildungsteilnehmer existieren (bitte Zahlen anführen)?

Die 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks kommt zu dem Ergebnis, dass bei den Bachelorstudierenden an deutschen Universitäten mittlerweile 46 Prozent aus einem nichtakademischen Elternhaus kommen. Bei den Bachelorstudierenden an Fachhochschulen gilt dies mit 63 Prozent für weit mehr als die Hälfte der Bachelorstudierenden. Bei den Masterstudierenden an Universitäten kommen 42 Prozent aus einem nichtakademischen Elternhaus. Bei Masterstudierenden an Fachhochschulen sind es 55 Prozent.

9. Mit welchen Maßnahmen und Initiativen plant die Bundesregierung die hohen Leistungsanforderungen des Bachelors zu senken und die Studierbarkeit der Studiengänge zu verbessern vor dem Hintergrund, dass die Deutschen Studentenwerke von einer immer größer werdenden Zahl von Studierenden berichten, die aufgrund des hohen Zeit- und Leistungsdrucks des verschulerten Bachelor-/Mastersystems ihre psychologischen Beratungsstellen aufsuchen?

Für die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung von Studiengängen sind die Länder und Hochschulen zuständig. Die Bundesregierung unterstützt mit einer Reihe von Maßnahmen, allen voran dem Hochschulpakt 2020 und dem Qualitätspakt Lehre, die Bereitstellung zusätzlicher Studienmöglichkeiten sowie die Verbesserung von Studienbedingungen und Lehrqualität an den Hochschulen. Die Bundesregierung sieht keinen Anlass, die fachlichen und inhaltlichen Leistungsanforderungen in Bachelorstudiengängen grundsätzlich zu senken. Im Übrigen zeigen Studien wie die 20. Sozialerhebung, dass der studienbezogene Zeitaufwand in den vergangenen Jahren nicht angestiegen ist.

10. a) Was versteht die Bundesregierung unter Employability?
- b) Welchen Stellenwert nimmt Employability aus Sicht der Bundesregierung neben den anderen Bildungszielen (Mündigkeit, Kritikfähigkeit, Gerechtigkeitssinn etc.) ein?
- c) Bietet die kurze Studiendauer der Bachelorstudiengänge nach Ansicht der Bundesregierung genügend Voraussetzungen für die Vermittlung von Employability?

Die Fragen 10a bis 10c werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Frage der Möglichkeiten der anschließenden Berufseinmündung sollte bei der Konzeption eines Studienganges mit bedacht werden. Die Bundesregierung sieht aber keinen Widerspruch zwischen der grundsätzlichen Beschäftigungsqualifizierung durch ein Studium und dem wissenschaftlichen Bildungsanspruch. Sie geht vielmehr von einem umfassenden Bildungsauftrag der Hochschulen aus und verweist in diesem Zusammenhang auf die Beschlüsse der Bologna-Ministerkonferenz 2012 in Bukarest: Sie qualifizieren die Hochschulbildung als einen offenen Prozess, in dem Studierenden neben dem Erwerb von fachlichen Kenntnissen und Fähigkeiten in ihrer jeweiligen Disziplin geistige Unabhängigkeit und Selbstsicherheit gewinnen. Durch das Lernen und Forschen an Hochschulen sollten Studierende die Fähigkeit erwerben, Situationen selbstbewusst einzuschätzen und auf der Grundlage kritischen Denkens zu handeln.

In einem System der gestuften Studiengänge ist der Bachelor gemäß der Strukturvorgaben der KMK der erste berufsqualifizierende Abschluss und führt damit für die Mehrzahl der Studierenden in eine erste Berufseinmündung.

