

27.09.24**Beschluss**
des Bundesrates**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein Konzept für einen europäischen Hochschulabschluss****COM(2024) 144 final**

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Mitteilung der Kommission über einen europäischen Hochschulabschluss und die zwei Vorschläge für eine Empfehlung des Rates über ein europäisches Qualitätssicherungs- und Anerkennungssystem in der Hochschulbildung sowie zu attraktiven, nachhaltigen Laufbahnen in der Hochschulbildung. Er sieht hierin einen Beitrag zur Weiterentwicklung des europäischen Bildungsraumes, zur Stärkung des europäischen Zusammengehörigkeitsgefühls und zur Sichtbarmachung europäischer Werte in der Hochschulbildung. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass Bildung für die Zukunft der EU und die Bewältigung der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart eine grundlegende Rolle spielt.
2. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass Bildung in einer zunehmend internationalisierten und vernetzten Welt länderübergreifende Antworten erfordert und daher der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Hochschulen eine besondere Bedeutung zukommt. Er verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme vom 8. April 2022 zur europäischen Hochschulstrategie und Hochschulzusammenarbeit (BR-Drucksache 26/22 (Beschluss)) sowie die Stellungnahmen vom 12. Februar 2021 zur Mitteilung der

Kommission über die Vollendung des Europäischen Bildungsraums bis 2025 (BR-Drucksache 635/20 (Beschluss)), zur Mitteilung der Kommission „Ein neuer EFR für Forschung und Innovation“ (BR-Drucksache 631/20 (Beschluss)) und vom 5. November 2021 zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu einem Pakt für Forschung und Innovation in Europa (BR-Drucksache 622/21 (Beschluss)).

3. Der Bundesrat erkennt die Bemühungen der Kommission zur Weiterentwicklung des europäischen Bildungsraumes an. Er unterstützt die Vernetzung der europäischen Bildungssysteme und die fortgesetzte Diskussion über die Ausgestaltung der europäischen Bildungszusammenarbeit. Der Bundesrat stimmt der Kommission zu, dass die transnationale Kooperation zwischen den Hochschulen in Europa weiter erleichtert werden muss, um Wissen zu teilen, Ressourcen zu bündeln und Austausch zu ermöglichen. Er begrüßt daher das Ansinnen der Kommission, rechtliche und administrative Hürden im europäischen Bildungsraum abzubauen. Es trifft zu, dass in wenigen Jahren bereits bemerkenswerte Fortschritte erzielt wurden. Exemplarisch hierfür sind die Europäischen Hochschulallianzen als innovatives Modell transnationaler Zusammenarbeit im Hochschulbereich einschließlich der von diesen gemeinsam getragenen Bildungsangeboten und Studiengängen, die bereits jetzt auch zu gemeinsamen Abschlüssen führen können.
4. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission in einem europäischen Hochschulabschluss ein Schlüsselement und strategisches Instrument zur Verwirklichung des europäischen Bildungsraumes sieht. Er befürwortet das Kernanliegen des Kommissionsvorschlags, das auf mehr Lernmobilität, gemeinsame Studiengänge und gemeinsam vergebene Abschlüsse abzielt. Er erinnert jedoch daran, dass der Rat der Kommission den Auftrag erteilt hat, über eine Pilotphase sowie eine Machbarkeitsprüfung im Rahmen von Erasmus+ die Chancen und Hürden eines „European Degree Labels“ (als Gütesiegel) auszuloten. Die Ergebnisse sollten zunächst ausgewertet werden. Aus Sicht des Bundesrates könnte ein „europäisches Siegel“ die Qualität internationaler Lernerfahrungen von Studierenden dokumentieren und daher eine sinnvolle Weiterentwicklung des Europäischen Hochschulraums sein. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrat sowohl auf die europäische als auch auf die grundgesetzliche Kompetenzordnung und erinnert an die Notwendigkeit, die Länder angesichts ihrer originären Zuständigkeit bei Initiativen in der europäischen Bil-

dungspolitik hinreichend und maßgeblich zu beteiligen. Zugleich unterstreicht er, dass die Länder proaktiv und konstruktiv an der weiteren Ausgestaltung des europäischen Bildungsraumes mitwirken werden.

5. Der Bundesrat versteht die Weiterentwicklung des europäischen Bildungsraumes grundsätzlich als einen inkrementellen Prozess. Er spricht sich dafür aus, die transnationale Kooperation im Hochschulbereich nicht mit zu ehrgeizigen Zielsetzungen und politischen Erwartungen zu überfrachten. Darüber hinaus sollte das Bestreben, kooperationsfreundliche Rahmenbedingungen in Europa zu schaffen, nicht allein auf den Erfahrungen der Europäischen Hochschulallianzen aufbauen oder auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sein. Die Weiterentwicklung der europäischen Hochschullandschaft muss der Diversität von Partnerschafts- und Kooperationsformaten im Europäischen Hochschulraum gerecht werden.
6. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass ein europäischer Hochschulabschluss im Einklang mit den bereits bestehenden Instrumenten des geografisch weiter gefassten Europäischen Hochschulraums stehen muss. Er lehnt die Einführung von parallelen Strukturen ab, die dem Bologna-Prozess zuwiderlaufen. Er erinnert in diesem Zusammenhang an seine Stellungnahme vom 8. April 2022 (BR-Drucksache 26/22 (Beschluss), Ziffer 9). Im Rahmen des Bologna-Prozesses sind seit 1999 große Fortschritte erzielt worden. Der Bundesrat konstatiert, dass die zum Teil uneinheitliche Implementierung einzelner Vereinbarungen des Bologna-Prozesses in den Mitgliedstaaten der EU allerdings weiterhin eine der größten Herausforderungen für eine höhere Studierendenmobilität ist. Er weist zugleich darauf hin, dass sich der Abbau von Mobilitätshindernissen nicht auf Hochschulen innerhalb der EU beschränken sollte, sondern auf alle Hochschulen im gesamten Europäischen Hochschulraum abzielen sollte.
7. Der Bundesrat bekennt sich grundsätzlich zur etablierten Bologna-Klassifikation der Studienabschlüsse. Nach seiner Auffassung bedarf die genaue Form eines europäischen Hochschulabschlusses weiterer Klärung. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis eines europäischen Hochschulabschlusses zu anderen gemeinsamen Abschlüssen (joint degrees), zu Doppel- oder Mehrfachabschlüssen (double degrees beziehungsweise multiple degrees) sowie zu Bachelor- und

Master-Abschlüssen und Promotionen, die von einzelnen Hochschulen vergeben werden.

8. Aus Sicht des Bundesrates macht der Vorschlag der Kommission nicht hinreichend deutlich, worin genau der Mehrwert eines europäischen Abschlusses gegenüber bereits möglichen gemeinsamen Hochschulabschlüssen (joint degrees) besteht. Hochschulen können bereits jetzt gemeinsame Abschlüsse auf der Basis eines gemeinsam integrierten Curriculums anbieten, und im Bereich Qualitätssicherung und Anerkennung stehen geeignete Mechanismen zur Qualitätssicherung solcher gemeinsamen Abschlüsse im Rahmen des Bologna-Prozesses zur Verfügung. Mit dem „European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes“ haben die Bologna-Mitgliedstaaten bereits ein Konzept beschlossen mit dem Ziel, umfangreiche Erleichterungen für die externe Qualitätssicherung dieser Programme vorzusehen. Der Bundesrat verweist darauf, dass das am 29./30. Mai 2024 beschlossene Tirana-Communiqué dazu aufruft, den „European Approach“ auf Anpassungsbedarf zu prüfen. Der Bundesrat stimmt der Kommission zu, dass die ungleiche Anwendung des „European Approach“ in den Mitgliedstaaten eine Hürde für transnationale Kooperationen darstellt und weist bezüglich der Umsetzung in Deutschland auf die laufenden Planungen der Länder hin, den „European Approach“ zukünftig vollständig anzuwenden und somit die gemeinsame Programmakkreditierung von Joint-, Double- und Multiple-Degree-Programmen zu ermöglichen. Es bleibt nach Auffassung des Bundesrates unklar, wie die Schaffung eines europäischen Hochschulabschlusses das Problem der ungleichen Anwendung bestehender Instrumente lösen kann. Unklarheit besteht nach Auffassung des Bundesrates auch dahingehend, inwiefern durch die Einführung eines europäischen Abschlusses der Verwaltungsaufwand bei der Schaffung gemeinsamer Studiengänge verringert und Bürokratie abgebaut wird. Der Bundesrat merkt an, dass neue Maßnahmen mit einem erkennbaren Mehrwert und Nutzen verknüpft sein müssen.
9. Der Bundesrat unterstützt alle Bemühungen, die Kooperation der Hochschulen in Europa zu erleichtern, sofern es sich dabei um freiwillige Kooperation unter Wahrung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten gemäß Artikel 165 AEUV handelt. In diesem Sinne bekräftigt er mit Nachdruck die Feststellung der Kommission, dass gemeinsam auf europäischer Ebene vergebene Abschlüsse auf Freiwilligkeit beruhen müssen und nur unter Achtung der Grundsätze der

Subsidiarität, der institutionellen Autonomie und der akademischen Freiheit entwickelt und vergeben werden können.

10. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission in einem europäischen Hochschulabschluss ein Schlüsselement zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie der Beschäftigungsfähigkeit der Absolventinnen und Absolventen sieht. Er gibt jedoch zu bedenken, dass Bildung auch einen Eigenwert hat und die Ausgestaltung von Studiengängen sowie die Vergabe von Abschlüssen nicht einseitig auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden kann.
11. Der Bundesrat hält die vorgeschlagenen Kriterien für einen europäischen Hochschulabschluss für diskussions- und konkretisierungsbedürftig. Er sieht insbesondere diejenigen Kriterien kritisch, die über strukturelle Qualitätsanforderungen hinausgehen und sich auf Studieninhalte beziehen. Er verweist auf die Autonomie der Hochschulen. Von staatlicher Seite können grundsätzlich keine inhaltlichen Vorgaben zu Lehrinhalten und Lehrmethoden bei der Konzeption von Studiengängen gemacht werden. Etwaige Kriterien müssen im Einklang mit den „European Standards and Guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area“ stehen, und ihre Prüfung sollte nicht zu Mehraufwand und zur Entstehung paralleler Strukturen führen.
12. Der Bundesrat begrüßt das Bestreben der Kommission, die Qualitätssicherung in der Hochschulbildung weiter zu verbessern und die Anerkennung von im Ausland absolvierten Lernzeiten beziehungsweise von dort erworbenen Qualifikationen zu erleichtern. Überlegungen zur Weiterentwicklung der Qualitätssicherungs- und Anerkennungssysteme dürfen aber nicht zur Etablierung von ineffizienten Doppelstrukturen führen. Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit dem „Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ (Lissabon-Konvention), den „European Standards and Guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area“ sowie dem „European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes“ bereits wirksame Instrumentarien zur Anerkennung und Qualitätssicherung bestehen, die in den Teilnahmestaaten des Bologna-Prozesses zur Anwendung kommen. Der Bundesrat bekennt sich zu diesen bereits vorhandenen Instrumenten und Vereinbarungen des Europäischen Hochschulraums und plädiert dafür, deren konsequente Umsetzung voranzutreiben.

13. Der Bundesrat begrüßt die Initiative der Kommission zu attraktiveren und nachhaltigeren Karrieren in der Hochschulbildung. Er stimmt der Einschätzung der Kommission zu, dass der Aufbau langfristiger und beständiger transnationaler Kooperationen arbeits- und zeitintensiv ist und viel Engagement von Seiten des akademischen Personals erfordert. Der Bundesrat teilt die Ansicht der Kommission, dass die Arbeitsbedingungen des wissenschaftlichen Personals an Hochschulen verbessert und attraktiver gestaltet werden müssen. Er schließt sich der Kommission darin an, dass diese Arbeit mehr Anerkennung und Wertschätzung erfahren muss, und er unterstützt Bestrebungen zur Vielfalt, Inklusion und Chancengleichheit. Der Bundesrat erinnert jedoch daran, dass die Arbeitsbedingungen und Arbeitsvertragsregelungen im Hochschulbereich sowie die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen allein den Mitgliedstaaten und in diesem Rahmen zudem den Einrichtungen häufig selbst obliegen. Er merkt außerdem an, dass die Initiative viele Überschneidungen mit der im Dezember 2023 angenommenen Empfehlung des Rates über einen europäischen Rahmen zur Gewinnung und Bindung von Talenten in den Bereichen Forschung, Innovation und Unternehmertum in Europa aufweist. Er bedauert, dass beide Initiativen nicht zusammengefasst wurden, und spricht sich für eine bessere inhaltliche Abstimmung der verschiedenen Generaldirektionen der Kommission aus.
14. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission plant, im Rahmen von Erasmus+ ab 2025 weitere finanzielle Anreize auf europäischer Ebene bereitzustellen, um die Schaffung europäischer Hochschulabschlüsse zu unterstützen. Er hält in diesem Zusammenhang fest, dass die gezielte Förderung von Projekten zur Entwicklung und Einführung europäischer Hochschulabschlüsse im Rahmen von Erasmus+ nicht bedeuten darf, dass Hochschulen, deren Mitgliedstaaten sich nicht an der Einführung europäischer Hochschulabschlüsse beteiligen, bezüglich einer EU-Förderung finanziell benachteiligt werden. Auch darf durch die Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen noch kein inhaltliches Präjudiz geschaffen werden.
15. Der Bundesrat nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass die Kommission 2025 ein Politiklabor zum europäischen Hochschulabschluss einrichten will, um Maßnahmen für nationale Reformen zu beschleunigen und um konkrete Aktionspläne und Leitlinien zur Erreichung von Fortschritten auf dem Weg zu einem europäischen Hochschulabschluss zu entwickeln. Sollte das Politiklabor eingeführt werden, sind die Länder gerne bereit, ihre umfangreiche hochschulpoliti-

sche und hochschulrechtliche Expertise einzubringen. Der Bundesrat erkennt an, dass die Einbeziehung von Beratungsgremien und Expertengruppen sowie die Zusammenarbeit mit Interessenträgern eine Möglichkeit zur Einbindung von wertvollen Erfahrungen und Kenntnissen aus der Praxis sein kann. Er fordert gleichwohl eine aktive, rechtzeitige und enge Einbeziehung der relevanten Gremien des Rates und der Mitgliedstaaten sowie der Länder.

16. Der Bundesrat stellt fest, dass sich die vorliegende Mitteilung der Kommission und die Vorschläge für zwei Ratsempfehlungen mit Themen beschäftigen, die schwerpunktmäßig die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Bereich der Hochschulbildung berühren. Dies betrifft nicht nur das übergreifende Ziel einer Weiterentwicklung des europäischen Bildungsraumes und zur Ausgestaltung der transnationalen Hochschulzusammenarbeit, sondern auch die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Einführung eines europäischen Hochschulabschlusses, zur Verbesserung der Qualitätssicherungs- und Anerkennungssysteme sowie zu nachhaltigeren und attraktiveren Karrieren in der Hochschulbildung. Er weist die Bundesregierung deshalb darauf hin, dass die vorliegende Stellungnahme des Bundesrates insoweit gemäß § 5 Absatz 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen ist.
17. Der Bundesrat behält sich gesonderte Stellungnahmen zu den beabsichtigten Ratsempfehlungen vor.
18. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.