

Orsina Kather / Manuel Becker

## Die Hochschulpolitik zwischen europäischen Initiativen und nationalen Antworten

Eine Analyse anhand der Fallbeispiele Serbien und Türkei

*»Europe is not only that of the Euro, of the banks and the economy: it must be a Europe of knowledge as well.«<sup>1</sup>*

Die europapolitischen Debatten der vergangenen Jahre waren stark auf den Bereich von Wirtschafts- und Finanzpolitik fokussiert. Darüber gerät nicht selten aus dem Blick, dass sich die europäische Zusammenarbeit nicht nur auf das Monetäre, sondern auch auf ideelle Ressourcen, so zum Beispiel auf den Bereich von Bildung und Forschung, stützt. So ist immer wieder vom »Europa des Wissens« die Rede. Die 2000 verabschiedete Lissabon-Strategie setzte es sich zum ehrgeizigen Ziel, die Europäische Union (EU) zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt«<sup>2</sup> zu machen. Wo jedoch liegen die Grenzen eines »Europa des Wissens«? Der Bologna-Prozess, der als pan-europäisches Projekt mittlerweile 48 Staaten – von Island bis Russland – umfasst, zeigt, dass das »Europa des Wissens« nicht an den Grenzen der EU Halt macht. Und auch die Union selbst beharrt in ihrer Wissenspoltik nicht auf starren Grenzen. So können im Rahmen der EU-Förderprogramme beispielsweise Studienaufenthalte in der Türkei absolviert oder Master-Programme in Serbien besucht werden. Obwohl sich diese Staaten noch in den Beitrittsverhandlungen mit der EU befinden und der Ausgang der Verhandlungen ungewiss ist, findet eine Annäherung an die EU in der Hochschulpolitik bereits statt. Im Zentrum des »Europa des Wissens« steht genau dieser Politikbereich, die Hochschulpolitik. Exakt bei dieser Dynamik zwischen Hochschulpolitik und dem Erweiterungsprozess der EU setzen die vorliegenden Überlegungen an. Dabei ist zu beachten, dass die Hochschulpolitik traditionell im nationalen Souveränitätsbereich liegt. So muss gefragt werden, inwieweit sich das verstärkte Engagement auf europäischer Ebene auf die nationale Politikgestaltung auswirkt. Um beide Perspektiven – die nationale Politikgestaltung und die Frage nach den Grenzen des »Europa des Wissens« – zu verknüpfen, wird die Hochschulpolitik zweier ausgewählter EU-Beitrittskandidaten, nämlich Serbiens und

1 Sorbonne Joint Declaration, *Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system*, 25. Mai 1998, Paris.

2 Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 23./24. März 2000*, in: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm).

der Türkei<sup>3</sup>, vergleichend analysiert. Die Leitfrage lautet dabei: Wie wirken sich die hochschulpolitischen Initiativen auf europäischer Ebene auf die EU-Beitrittskandidaten Serbien und Türkei aus? Die Auswahl der Beispielländer lässt sich damit begründen, dass von den aktuellen Beitrittskandidaten – Albanien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Türkei – mit Serbien als Kernland des ehemaligen Jugoslawien einerseits ein zentraler Vertreter des Westbalkans ausgewählt wurde und andererseits die Türkei durch ihren Sonderstatus im Beitrittsprozess einen interessanten Vergleich ermöglicht. Neben dieser inhaltlichen Begründung lässt sich die Auswahl auch systematisch herleiten: Beide Länder weisen beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Fortschritte in den zu untersuchenden Bereichen auf. Aus diesem Grund kann der Einfluss von soft-governance-Formen besonders klar herausgearbeitet werden.

Zunächst wird ein knapper Überblick über hochschulpolitische Initiativen auf europäischer Ebene gegeben, wobei insbesondere auf die Bedeutung des Bologna-Prozesses aufgrund der durch ihn entfachten Dynamik eingegangen wird (1). Auf dieser Grundlage wird anschließend zu den Fallbeispielanalysen Serbiens und der Türkei übergeleitet (2). In einem abschließenden Fazit werden die Überlegungen synthetisiert und die Leitfrage beantwortet (3).

### 1. Hochschulpolitische Initiativen auf europäischer Ebene – Ein kurzer Abriss

Gerade die Bildungspolitik im Allgemeinen und die Hochschulpolitik im Besonderen war über Jahrzehnte hinweg ein Politikfeld, in dem die Nationalstaaten nachdrücklich auf ihre Eigenständigkeit bestanden<sup>4</sup> und das bewusst aus dem Vergemeinschaftungsprozess ausgeklammert wurde<sup>5</sup>. Nicht zuletzt die kulturellen und identitätsstiftenden Faktoren, die sich in Bildungs- und Hochschulsystemen manifestieren, trugen dazu

3 Auch wenn der weitere Verlauf der Beitrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Türkei derzeit unklar ist, wird die Türkei im vorliegenden Artikel weiterhin als regulärer EU-Beitrittskandidat betrachtet. Dies lässt sich zum einen damit begründen, dass die Türkei zum Zeitpunkt des Abfassens den Status des Beitrittskandidaten faktisch weiterhin besitzt. Zum anderen analysiert der Artikel vorrangig die hochschulpolitischen Entwicklungen seit der Jahrtausendwende, mithin also einem Zeitraum, in dem der Beitrittsprozess einen wichtigen Kontext darstellt.

4 Vgl. Ulrich Teichler, *Europäische Hochschulsysteme. Die Beharrlichkeit vielfältiger Modelle*, Frankfurt a. M. 1990. – Andreas Fürst, *Die bildungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft. Umfang und Entwicklungsmöglichkeiten*, Frankfurt a. M. 1999.

5 Vgl. Stefan Cludius, *Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft für den Bereich der Bildungspolitik*, Frankfurt a. M. 1995. – Hans-Ulrich Gallwas, *Bildungsföderalismus in der Europäischen Gemeinschaft unter rechtlichen Aspekten*, München 1991. – Sabine Hornberg, *Europäische Gemeinschaft und multikulturelle Gesellschaft. Anspruch und Wirklichkeit europäischer Bildungspolitik und -praxis*, Frankfurt a. M. 1999. – Europäische Kommission (Hg.), *Die Zusammenarbeit im Bildungsbereich der Europäischen Union*, Luxemburg 1994. – Europäische Kommission (Hg.), *Lehren und lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft*, Luxemburg 1996.

bei, dass die Mitgliedstaaten hier sensibel auf nationale Eigenständigkeiten pochten.<sup>6</sup> Noch im EG-Vertrag von Maastricht wurde zwar die »Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung« zum Ziel erklärt, eine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften jedoch ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>7</sup> Die bildungspolitische Kompetenz wurde mit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips klar auf der Ebene der Mitgliedstaaten verortet.<sup>8</sup> Gerade derjenige Vertrag, der die Vollendung des Binnenmarktes besiegelte und einen nicht unerheblichen Teil an Vergemeinschaftung schuf, wandte sich noch ausdrücklich gegen eine tiefergehende Integration auf dem Bildungssektor.

Mit der Verabschiedung der »Gemeinsamen Erklärung zur Harmonisierung der Architektur der europäischen Hochschulbildung«<sup>9</sup> vom 19. Juni 1999 in Bologna leiteten die vier größten Volkswirtschaften Europas Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Italien daher eine regelrechte »Revolution«<sup>10</sup> ein. Die Reforminitiative war zunächst von außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union angestoßen worden und die Kommission war an dem rein intergouvernementalen Prozess zunächst nicht beteiligt.<sup>11</sup> Damit war eine eher lockere institutionelle und administrative Basis verbunden, die es der Kommission schließlich ermöglichte, gleichsam durch die Hintertür Einfluss zu nehmen und ab 2001 als Mitglied in den Prozess integriert zu werden.<sup>12</sup>

Kernanliegen der Bologna-Reform war die Schaffung eines europäischen Hochschulraums durch sechs Ziele: die Schaffung vergleichbarer Abschlüsse, die Etablierung einer gestuften Studienstruktur, die Einführung eines Leistungspunkte-Systems, die Förderung von Mobilität, von Qualitätssicherung sowie der europäischen Dimension in der Hochschulbildung. In den Folgebeschlüssen wurden noch die Einbeziehung von Hochschulen und Studierenden in den Reformprozess<sup>13</sup>, die Erweiterung

6 Vgl. Johan P. Olsen / Peter Maassen, »European Debates on the Knowledge Institution. The Modernization of the University at the European Level« in: dies. (Hg.), *University Dynamics and European Integration*, S. 3–22, S. 5.

7 Vgl. Vertrag über die Europäische Union, in: Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, Art. 126, 149–150.

8 Vgl. ebd., Art. 3b.

9 Bologna-Deklaration. Gemeinsame Erklärung zur Harmonisierung der Architektur europäischer Hochschulbildung, Bologna vom 19. Juni 1999.

10 Oliver Maassen, *Die Bologna-Revolution. Auswirkungen der Hochschulreform in Deutschland*, Frankfurt a. M. 2004. – Ähnlich Thomas Walter, *Der Bologna-Prozess. Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik*, Wiesbaden 2006.

11 Vgl. Guy Neave / Peter Maassen, »The Bologna-Process. An Intergovernmental Policy Perspective« in: Peter Maassen / Johan P. Olson (Hg.), *University Dynamics and European Integration*, S. 135–154, S. 141.

12 Vgl. ebd., S. 136–137. – Peter Becker / Radostina Primova, »Die Europäische Union und die Bildungspolitik«, in: *Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik*, Nr. 7 (2009). S. 23.

13 Vgl. Communiqué des Treffens der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister. Auf dem Wege zum europäischen Hochschulraum, Prag 2001, in: [https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/.../Prag\\_kommunique\\_2001.pdf](https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/.../Prag_kommunique_2001.pdf).

der zweizyklischen Studienstruktur um den dritten Zyklus der Promotion<sup>14</sup> sowie die Beschäftigungsfähigkeit als weitere Ziele des Bologna-Prozesses<sup>15</sup> ergänzt. Die Ziele der europäischen Hochschulpolitik können auf drei Maßnahmenpakete heruntergebrochen werden, die auch den nachfolgenden Fallbeispielanalysen zu Grunde liegen<sup>16</sup>:

(1) *Reformen der Studienstruktur*: Das klassische Studium wurde in zwei Bereiche unterteilt: einen arbeitsmarktorientierten ersten Teil (Bachelor) und einen zweiten stärker forschungsorientierten Teil (Master). Handlungsleitende Motive für die Bildungsminister waren eine Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer sowie eine Verringerung von Studienabbrecherquoten. Unmittelbar damit verbunden war die Gliederung von Studiengängen in Module und die Quantifizierung von aufgebrachter Leistung in Verrechnungseinheiten im Rahmen eines Leistungspunktesystems (ECTS). Zentrale Ziele waren hierbei, eine höhere Transparenz, eine bessere Koordination und vor allem auch eine höhere Kompatibilität zwischen verschiedenen Hochschulen zu gewährleisten.

(2) *der Aufbau von Qualitätssicherungssystemen*: Ein weiterer wichtiger Baustein der Bologna-Reformen war es, die Studiengänge einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess mit fortlaufenden Qualitätssicherungsmaßnahmen zu unterwerfen. Es sollten Evaluierungen von Programmen oder Institutionen einschließlich interner Bewertungen, externer Beurteilungen, einer Beteiligung der Studierenden und einer Veröffentlichung der Ergebnisse ebenso eingeführt werden wie ein Akkreditierungssystem zur Zertifizierung und Zulassung von Studiengängen. Zentrale Aufgabe der Akkreditierungen sollte die Überprüfung der Studierbarkeit von Studiengängen sein.

(3) *die Etablierung neuer Governance-Strukturen*: Governance kann definiert werden als die Gesamtheit kollektiver gesellschaftlicher Regelungsmechanismen, worunter Formen der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung, die Zusammenarbeit von Akteuren des öffentlichen und des privaten Sektors und hoheitliche und gestaltende Eingriffe des Staates in unterschiedliche Felder verstanden werden.<sup>17</sup> Das klassische Modell der kameralistischen Input-Steuerung durch hoheitliche Eingriffe übergeordneter Verwaltungen wird zunehmend durch Instrumente wie Globalbudgets, Zielvereinbarungen, die so genannte leistungsorientierte Mittelvergabe, output-Mes-

14 Vgl. Communiqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister. Den Europäischen Hochschulraum verwirklichen, Berlin 2003, in: [https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/.../Berlin\\_communique\\_2003.pdf](https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/.../Berlin_communique_2003.pdf).

15 Vgl. Communiqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister. Auf dem Weg zum europäischen Hochschulraum: Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung, London 2007, in: [https://www.hrk.de/fileadmin/.../London\\_Kommunique\\_Bologna\\_2007.pdf](https://www.hrk.de/fileadmin/.../London_Kommunique_Bologna_2007.pdf), S. 7.

16 Diese Gliederung orientiert sich an »Christoph Knill / Eva Maria Vögtle / Michael Dobbins, *Hochschulpolitische Reformen im Zuge des Bologna-Prozesses. Eine vergleichende Analyse von Konvergenzdynamiken im OECD-Raum*, Wiesbaden 2013, S. 51ff.«.

17 Vgl. dazu ausführlich Renate Mayntz, *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt a. M. 1997. – Renate Mayntz, *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, Frankfurt a. M. 2009. – Arthur Benz et al., »Einleitung« in: dies. (Hg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007, S. 9-25.

sungen sowie Evaluations- und Rankingverfahren ersetzt. Den Hochschulen soll eine größere Autonomie eingeräumt werden, um Wettbewerb und Eigenverantwortung als zentrale Prinzipien zu einer Leistungsverbesserung zu etablieren.

Das hochschulpolitische Instrumentarium der EU kann ebenfalls in drei Kategorien unterteilt werden: (a) unmittelbare rechtliche Wirkung entfaltende »harte« Politikinstrumente, die aufgrund der primärrechtlichen Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips im Maastrichter Vertrag von nachrangiger Bedeutung sind; (b) vor allem in Empfehlungen sich niederschlagende »weiche« Politikinstrumente im Geiste der »Offenen Methode der Koordinierung« (OMK), die trotz ihres rechtlich nicht bindenden Charakters eine beträchtliche Wirkungskraft entfalten; sowie (c) finanzielle Förderprogramme, die stetig ausgebaut wurden, wie beispielsweise das ERASMUS+-Programm.

Ungeachtet dieser europäischen Initiativen ist die Hochschulpolitik ein Politikfeld geblieben, auf dem nach wie vor nationale Eigenheiten dominieren. Die Bedeutung dieses Feldes als Reservoir zur Schärfung spezifisch nationaler Identitäten ist noch immer sehr hoch. Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den hochgesteckten Zielen des Bologna-Prozesses, der Lissabon-Strategie und der Europa-2020-Strategie. So ist die Hochschulpolitik auch im aktuellen europäischen Vertragswerk lediglich im Sinne einer Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion konzipiert.<sup>18</sup> Auf der anderen Seite ist seit der Initiierung des Bologna-Prozesses eine nicht mehr rückgängig zu machende Dynamik auf europäischer Ebene zu beobachten, sodass mancher Autor in Bezug auf die Hochschulpolitik gar schon von einer »Priorität der europäischen Politik«<sup>19</sup> spricht. Zwar ist die Hochschulpolitik in den vergangenen Jahren auch durch andere Kontexte wie etwa die OECD, die Weltbank sowie durch weitere bilaterale und multilaterale Initiativen beeinflusst worden, ohne Zweifel dürften die kraftvollsten Impulse jedoch vom Bologna-Prozess ausgegangen sein.

## 2. Hochschulpolitik im EU-Beitrittsprozess in Serbien und in der Türkei

Welchen Einfluss hat die dargestellte Dynamik im Bereich der Hochschulpolitik nun auf die EU-Beitrittskandidaten? Im Zentrum der Beitrittsverhandlungen – in denen sich die Türkei seit 2005 und Serbien seit 2014 befinden – steht die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU, der gemäß den Politikbereichen in 35 Verhandlungskapitel unterteilt wurde. Sucht man nun nach dem Bereich der Bildungspolitik, so wird man bei Kapitel 26 »Bildung und Kultur« fündig. Die Beschreibung des Verhandlungskapitels verdeutlicht noch einmal, dass der EU in diesen Politikbereichen lediglich eine Koordinierungsfunktion zukommt und in den Verhandlungen somit nur

18 Vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), in: Amtsblatt der Europäischen Union C 326/47 vom 26. Oktober 2012, Art. 165, in: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026de.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026de.pdf).

19 Peter Becker, »Die europäische Bildungspolitik – Entstehung und Entwicklung eines europäischen Politikfeldes«, in: Karin Amos et al. (Hg.), *Europäischer Bildungsraum. Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis*, Baden-Baden 2013, S. 37–61, S. 37.

begrenzt rechtliche Anpassungen gefordert werden können.<sup>20</sup> Die konkreten Verhandlungen zu Kapitel 26 »Bildung und Kultur« wurden bislang lediglich im Fall Serbiens aufgenommen. Direkt nach Eröffnung der Verhandlungen im Februar 2017 wurde das Kapitel bereits wieder vorläufig geschlossen, da laut EU aktuell kein weiterer Verhandlungsbedarf besteht.<sup>21</sup> Dennoch lassen sich in den jährlichen Fortschrittsberichten der EU-Kommission durchaus auch für den Bereich der Hochschulpolitik Empfehlungen finden.

a) Das Fallbeispiel Serbien: »Re-Institutionalisierung«<sup>22</sup> der Hochschulpolitik

Im Fall Serbiens äußert die EU-Kommission vor allem ab dem Jahr 2007 hochschulpolitische Empfehlungen in den Fortschrittsberichten. Das serbische Hochschulsystem wird dabei zum einen an wirtschaftlichen Kriterien gemessen und bereits 2007 wird von der Kommission empfohlen, das Hochschulsystem stärker an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und die wirtschaftliche Situation des Landes anzupassen.<sup>23</sup> Diese Forderung lässt sich auch in den Fortschrittsberichten der darauf folgenden Jahre bis hin zum Bericht aus dem Jahr 2015 finden.<sup>24</sup> Zum anderen geht die EU-Kommission auf die Umsetzung der Bologna-Reform in Serbien ein, und so heißt es im Jahr 2007: »The process of reform in line with the Bologna declaration requirements has started. (...) Overall, Serbia is relatively advanced in the development of legislative framework for education and research.«<sup>25</sup> Konkretere Empfehlungen in Bezug auf den Bologna-Prozess lassen sich im Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2011 finden, in dem die Verbesserung der Qualitätssicherungsmechanismen im serbischen Bildungssektor gefordert wird.<sup>26</sup> Insgesamt werden die Entwicklungen des serbischen Hochschulsystems vorsichtig positiv bewertet und im Jahr 2016 stellt die EU-Kommission Serbien das Zeug-

20 Vgl. European Commission, *European Neighbourhood Policy and Enlargement. Enlargement Policy. Chapters of the acquis*, in: [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm).

21 Vgl. Rat der Europäischen Union, *Fünfte Tagung der Beitrittskonferenz mit Serbien auf Ministerebene*, Pressemitteilung 89/17, 27. Februar 2017, in: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/02/27-accession-conference-with-serbia/>.

22 Jelena Branković et al. (Hg.), *The Re-Institutionalization of Higher Education in the Western Balkans. The Interplay between European Ideas, Domestic Policies, and Institutional Practices*, Frankfurt am Main 2014.

23 Commission of the European Communities, *Serbia 2007 Progress Report*, SEC(2007) 1435, 6. November 2007, Brüssel, S. 24.

24 Vgl. Commission of the European Communities, *Serbia 2008 Progress Report*, SEC(2008) 2698 final, 5. November 2008, Brüssel, S. 39. – Commission of the European Communities, *Serbia 2009 Progress Report*, SEC(2009) 1339, 14. Oktober 2009, Brüssel, S. 39. – European Commission, *Serbia 2015 Progress Report*, SWD(2015) 211 final, 10. November 2015, Brüssel, S. 28f.

25 Commission of the European Communities, *Serbia 2007 Progress Report*, aaO. (FN 23), S. 31f.

26 Vgl. European Commission, *Analytical Report*, SEC(2011) 1208, 12. Oktober 2011, Brüssel, S. 113f.

nis »good level of preparation«<sup>27</sup> für den Bereich »Bildung und Kultur« aus. Dies spiegelt sich auch in der bereits erwähnten Eröffnung und vorläufigen Schließung des Verhandlungskapitels im Beitrittsprozess wider.

Aus der Analyse der Fortschrittsberichte geht bereits hervor, dass in der serbischen Hochschulpolitik in den vergangenen Jahren durchaus Reformen angestoßen wurden. Um diese Reformen einordnen zu können, ist zunächst eine kurze historische Betrachtung des serbischen Hochschulsystems notwendig. Die erste moderne Universität Serbiens wurde 1905 in Belgrad gegründet und war lange Zeit die einzige Institution ihrer Art, was ihr bis heute eine einflussreiche Stellung im serbischen Hochschulsystem verschafft. Zur Expansion des Hochschulsystems kam es erst in den 1960er und 1970er Jahren, als die Hochschulbildung in den Dienst der »Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien« gestellt wurde.<sup>28</sup> Auch das Organisationsmodell des »self-government socialism«, auf das sich das ehemalige Jugoslawien in innenpolitischer Hinsicht stützte, schlug sich in der Struktur des Hochschulsystems nieder. So waren die Universitäten dezentral organisiert und bildeten lediglich eine Dachorganisation der weitgehend autonomen Fakultäten.<sup>29</sup> Und noch im heutigen Serbien gilt, dass die Universitäten bestenfalls als loser Zusammenschluss der Fakultäten gesehen werden können.<sup>30</sup>

Der ab 1991 einsetzende Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens wirkte sich selbstverständlich auch auf das Hochschulsystem aus und die hochschulpolitischen Reformen der 1990er Jahre zielten in Serbien vor allem darauf ab, den politischen Einfluss des Hochschulsektors einzuschränken.<sup>31</sup> Von dieser Seite war vergleichsweise offene Kritik am von Slobodan Milošević etablierten Regime geäußert worden, worauf die Regierung mit repressiven Maßnahmen antwortete.<sup>32</sup> Nachdem es in den Jahren 1996 und 1997 in Folge von Wahlfälschungen zu massiven Studentenprotesten gekommen war, wurde 1998 ein neues Hochschulgesetz erlassen, das die Autonomie der Universitäten und die akademische Freiheit vollständig aufhob. In den 1990er Jahren war das Land zudem international isoliert und das Hochschulsystem von sich bereits anbah-

27 European Commission, *Serbia 2016 Report*, SWD(2016) 361 final, 9. November 2016, Brüssel, S. 39.

28 Vgl. Nikša Nikola Šoljan, »The Saga of Higher Education in Yugoslavia: beyond the Myths of a Self-Management Socialist Society« in: *Comparative Education Review* Jg. 35, Nr. 1 (1991), S. 131–153, S. 131ff.

29 Vgl. Pavel Zgaga, »The Role of Higher Education in National Development. South-Eastern Europe and Reconstruction of the Western Balkans« in: *The Europe World of Learning* (2011), S. 3ff.

30 Vgl. Martina Vukasovic, »Visoko obrazovanje na putu ka Evropi: cetiri godine kasnije [Higher Education on the Road to Europe: Four Years Later]« in: *Visoko obrazovanje na putu ka Evropi: cetiri godine kasnije, Zbornik radova, Alternativna akademska obrazovna mreža*, Beograd 2005, S. 402, zitiert nach und übersetzt von: Zgaga, The Role of Higher Education in National Development, aaO. (FN 29), S. 8.

31 Vgl. Martina Vukasović, *European integration in higher education in the Western Balkan countries (WBC). A Review of literature*, Oslo 2012, S. 11.

32 Vgl. Jelena Branković, *Decision Making on Decision Making. Deciding Governance in Higher Education in Serbia 2002–2005*, Oslo 2010, S. 4.

nenden europäischen Initiativen abgeschnitten.<sup>33</sup> Abseits der offiziellen Hochschulpolitik wurden jedoch insbesondere von Wissenschaftlern, die sich gegen das Regime gewandt hatten, Kontakte zu europäischen Partnern gepflegt. Diese Akteure, die nach Ende des Regimes teilweise wichtige politische Ämter bekleiden sollten, waren also durchaus mit dem Wandel der europäischen Hochschulpolitik vertraut.<sup>34</sup>

Erst der Fall des Milošević-Regimes im Jahr 2000 führte schließlich auch in der Hochschulpolitik zu einem grundlegenden Neuanfang. Für das serbische Hochschulsystem konstatierte das Bildungsministerium an diesem Punkt: das System sei ineffizient, unterfinanziert und läge mit seinen veralteten Strukturen hinter dem Rest Europas zurück.<sup>35</sup> Daraufhin setzte man sich zum Ziel, ein modernes Hochschulsystem im Einklang mit dem Bologna-Prozess zu errichten.<sup>36</sup> Die Diskussion zur Hochschulreform orientierte sich in Serbien daher bereits kurz nach dem Regierungswechsel am Bologna-Prozess, obwohl Serbien diesem offiziell erst im Jahr 2003 beiträt.<sup>37</sup>

Ein erstes Hochschulgesetz, das jedoch noch keine umfassende Reform mit sich brachte, wurde im Jahr 2002 vom serbischen Parlament verabschiedet. Mit dem Gesetz sollten die repressiven Maßnahmen der 1990er Jahre rückgängig gemacht und die Autonomie der Universitäten wieder hergestellt werden.<sup>38</sup> Der Einfluss der europäischen Initiativen spiegelt sich jedoch erst im »Gesetz über die Hochschulbildung« aus dem Jahr 2005 wider, das dem serbischen Hochschulsystem – in angepasster Form – noch heute zugrunde liegt.<sup>39</sup>

Mit Blick auf die Bologna-Reform stellt das neue Hochschulgesetz einen Meilenstein dar.<sup>40</sup> So heißt es bereits in Artikel 2: »Higher education activities are of special significance for the Republic of Serbia (...) and are part of the international, European in particular, area of education.«<sup>41</sup> Durch das neue Gesetz wurde die Hochschulpolitik explizit in den europäischen Kontext gestellt. Inwieweit schlug sich dies jedoch in konkreten Maßnahmen nieder? Diese Frage soll entlang der drei Reformschwerpunkte der

33 Vgl. Vukasović, European integration in higher education in the Western Balkan countries, aaO. (FN 31), S. 10f.

34 Vgl. Martina Vukasovic, »Quality Assurance in Croatia and Serbia: Analysis of Changes of Policy and Internal Organizational Practices«, in: Jelena Branković et al. (Hg.), *The Re-Institutionalization of Higher Education in the Western Balkans. The Interplay between European Ideas, Domestic Policies and Institutional Practices*, Frankfurt am Main 2014, S. 197–220, S. 205f.

35 Vgl. Branković, Decision Making on Decision Making, aaO. (FN 32), S. 49.

36 Vgl. Republic of Serbia, Ministry of Education and Sport, Division for Higher Education, *Higher Education in Serbia and Bologna Process*, 20. April 2013, Belgrad, S. 1.

37 Vgl. Martina Vukasović / Mari Elken, »Higher Education Policy Dynamics in a Multi-level Governance Context: A Comparative Study of Four Post-communist Countries«, in: Pavel Zgaga et al. (Hg.), *The Globalisation Challenge for European Higher Education. Convergence and Diversity, Centres and Peripheries*, Frankfurt am Main 2013, S. 277.

38 Vgl. Branković, Decision Making on Decision Making, aaO. (FN 32), S. 11.

39 Vgl. Law on Higher Education, in: Official Gazette of the Republic of Serbia Nr. 76 (2005).

40 Vgl. Tamás Kozma, »Political Transformations and Higher Education Reforms« in: *European Education* Jg. 40, Nr. 2 (2008), S. 29–45.

41 Vgl. Law on Higher Education, aaO. (FN.39), Artikel 2.



europäischen Hochschulpolitik untersucht werden: der Studienstruktur, der Qualitätssicherung und der Governance-Strukturen.

In Bezug auf die Reform der Studienstruktur stand in Serbien die Einführung eines dreistufigen Studienzyklus im Mittelpunkt.<sup>42</sup> Das neue Hochschulgesetz brach insbesondere durch die Einführung expliziter Doktorandenprogramme mit dem traditionellen Studienaufbau in Serbien. Vor der Hochschulreform war das Studium in Serbien in ein mindestens vierjähriges Grundstudium und ein meist zweijähriges Magister-Studium gegliedert. Der Magister bereite auf eine akademische Karriere vor und wurde fast immer mit einer Dissertation fortgeführt. Explizite Doktorandenprogramme existierten vor der Hochschulreform jedoch noch nicht.<sup>43</sup> Mit Einführung des Bachelor-, Master- und Promotionsstudiums im akademischen Jahr 2006/2007 wurde die Studienstruktur in Serbien in Einklang mit den Bologna-Zielen gebracht.<sup>44</sup> Dabei ist zu beachten, dass beide Studienmodelle – sowohl das »3+2«- wie auch das »4+1«-Modell – in Serbien Anwendung finden und die Entscheidung jeweils von der Hochschuleinrichtung abhängt. Mit Blick auf die Master-Studiengänge überwiegt jedoch die Anzahl der einjährigen Programme.<sup>45</sup> Weiterhin wurde mit dem neuen Hochschulgesetz das ECTS-System an den serbischen Universitäten etabliert und sogar für das Promotionsstudium ist nun ein Mindestarbeitspensum von 180 Leistungspunkten vorgegeben.<sup>46</sup>

Der zweite Reformschwerpunkt, der Aufbau eines Qualitätssicherungssystems, brachte in Serbien insofern die größten Herausforderungen mit sich, als Fragen der Qualitätssicherung in den hochschulpolitischen Gesetzen vor 2005 kaum eine Rolle gespielt hatten. Mit dem neuen Hochschulgesetz gewann das Thema jedoch sowohl auf nationaler als auch auf institutioneller Ebene der Hochschulen an Relevanz.<sup>47</sup> Allen voran sah das neue Hochschulgesetz die Etablierung des »Nationalrates für Hochschulwesen« vor, der unter anderem mit der Aufgabe der Qualitätssicherung in der Hochschulbildung betraut wurde. Weiterhin wurde die Einrichtung einer »Kommission für Akkreditierung und Qualitätssicherung« als separate Arbeitseinheit innerhalb des Nationalrates festgeschrieben. Die Gründung einer eigenen Institution für Fragen der Qualitätssicherung stehe mit dem europaweiten Trend in Einklang, Qualitätssicherung als »sine qua non for European Higher Education«<sup>48</sup> zu betrachten, so die serbi-

42 Vgl. Pavel Zgaga, »Reconsidering Higher Education Reforms in the Western Balkan: 'Policy Colonies' or 'Policy Autarchies'?« in: Pavel Zgaga / Ulrich Teichler / John Brennan (Hg.): *The Globalisation Challenge for European Higher Education. Convergence and Diversity, Centres and Peripheries*, Frankfurt am Main 2013, S. 347–370.

43 Vgl. Jana Bacevic, »Masters or servants? Power and discourse in Serbian higher education reform« in: *Social Anthropology* Vol. 18 (2010), S. 43–56, S. 45.

44 Vgl. European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), *Higher Education in Serbia*, Brüssel 2012, S. 3.

45 European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, *A Tempus Study. State of the Play of the Bologna Process in the Tempus Partner Countries*, Nr. 9, Brüssel 2012, S. 17f.

46 Vgl. Law on Higher Education, aaO. (FN 39), Artikel 28 und 29.

47 Vgl. Vukasovic, Quality Assurance in Croatia and Serbia, aaO. (FN 34), S. 197.

48 Vgl. Branković, Decision Making on Decision Making, aaO. (FN 32), S. 62.

sche Bildungswissenschaftlerin Jelena Branković. Aufgrund dieser Entwicklungen waren die ersten Jahre nach Verabschiedung des Hochschulgesetzes vor allem durch den Akkreditierungsprozess der Hochschulinstitutionen und -programme geprägt.<sup>49</sup> Neben der nationalen Ebene sieht das neue Hochschulgesetz auch für die institutionelle Ebene der Universitäten einen internen Qualitätssicherungsmechanismus vor.<sup>50</sup> Insgesamt orientieren sich die Entwicklungen im Bereich der Qualitätssicherung stark am Bologna-Prozess, Abweichungen lassen sich lediglich mit Blick auf den fehlenden Einbezug Studierender und externer internationaler Experten in den Evaluierungsprozess ausmachen.<sup>51</sup>

In Bezug auf die Etablierung neuer hochschulpolitischer Governance-Strukturen führte das neue Hochschulgesetz vor allem auf nationaler Ebene mit der Einrichtung der beiden bereits erwähnten Institutionen – dem »Nationalrat für Hochschulwesen« und seiner »Kommission für Akkreditierung und Qualitätssicherung« – zu wesentlichen Veränderungen. Die hochschulpolitische Verantwortung lag nun nicht mehr ausschließlich beim »Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Technologische Entwicklung«.<sup>52</sup> Der Nationalrat trägt insbesondere die Verantwortung, die Konformität des serbischen Hochschulsystems mit europäischen und internationalen Standards sicherzustellen.<sup>53</sup> Dass die Einrichtung der neuen Institutionen vor allem auf die gestiegene Relevanz der Qualitätssicherung zurückzuführen ist, weist auf einen starken Einfluss der europäischen Hochschulpolitik hin.<sup>54</sup>

Blickt man jedoch auf die Governance-Strukturen auf institutioneller Ebene, so führte das neue Gesetz lediglich zu geringfügigen Veränderungen. Im Zentrum stand die Frage nach der Beziehung zwischen den Universitäten und ihren weitgehend autonomen Fakultäten. Die EU fordert in ihrem »Modernisierungsprogramm für Universitäten«, die Fragmentierung der Universitäten zu überwinden.<sup>55</sup> Im serbischen Kontext stieß dieses Modell jedoch auf starke Kritik – insbesondere vonseiten der Universität Belgrad. Bereits 2001 war von der serbischen Regierung eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines »Bologna-Gesetzes« eingesetzt worden und der daraus hervorgegangene Gesetzentwurf sah nicht nur eine strukturelle Umgestaltung der Studiengänge vor, sondern zielte auch auf eine Integration der bislang stark autonomen Fakultäten ab. Dieser Reformvorschlag, der als angeblich notwendiger Schritt im Rahmen des Bologna-Prozesses gerechtfertigt wurde, rief jedoch starken Widerstand hervor und war aufgrund vorgezogener Wahlen Ende 2003 nie Gegenstand einer Abstimmung. Die

49 Vgl. Vukasović / Elken, Higher Education Policy Dynamics in a Multi-level Governance Context, aaO. (FN 37), S. 278.

50 Vgl. Law on Higher Education, aaO. (FN 39), Artikel 9, 13, 17.

51 Vgl. Vukasović, Quality Assurance in Croatia and Serbia, aaO. (FN 34), S. 207.

52 Vgl. EACEA, Higher Education in Serbia, aaO. (FN 44), S. 4.

53 Vgl. Law on Higher Education, aaO. (FN 39), Artikel 11.

54 Vgl. Branković, Decision Making on Decision Making, aaO. (FN 32), S. 72.

55 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission an den Rat und das*

*Europäische Parlament. Das Modernisierungsprogramm für Universitäten umsetzen: Bildung, Forschung und Innovation*, KOM(2006) 203 endgültig, 10. Juni 2006, Brüssel, S. 5f.

neue Regierung reichte das Mandat zur Ausarbeitung des Gesetzes anschließend an eine neue Arbeitsgruppe unter Leitung der Universität Belgrad weiter.<sup>56</sup> Im Hochschulgesetz von 2005 waren die Maßnahmen zur Integration der Fakultäten schließlich nicht mehr zu finden. Man einigte sich lediglich auf das Konzept der »funktionalen Integration«, das zu geringfügigen Anpassungen führte. So wurden beispielsweise Kompetenzen im Bereich der Qualitätssicherung auf Universitätsebene übertragen.<sup>57</sup> Die Fakultäten haben ihre weitgehend autonome Stellung im serbischen Hochschulsystem jedoch beibehalten und die Empfehlungen der EU wurden in Bezug auf die institutionellen Governance-Strukturen nur eingeschränkt umgesetzt.<sup>58</sup>

Neben dem Bologna-Prozess orientiert sich die serbische Hochschulpolitik jedoch auch verstärkt an der Lissabon-Strategie, beziehungsweise an ihrer Nachfolgerin »Europa 2020«, wie die Verabschiedung der »Strategy for Education Development in Serbia 2020«<sup>59</sup> zeigt. Bei dem 2013 verabschiedeten Dokument handelt es sich um eine umfassende bildungspolitische Strategie, die alle Ebenen des serbischen Bildungssystems umfasst – von der Vorschule bis zum Doktorandenprogramm.<sup>60</sup> Noch im Jahr 2012 hatte die Europäische Kommission darauf hingewiesen, dass eine der größten Herausforderungen der serbischen Hochschulpolitik in der Verabschiedung einer umfassenden Bildungsstrategie liege.<sup>61</sup> Die »Strategy for Education Development in Serbia 2020« steht daher in Einklang mit den Empfehlungen der EU und orientiert sich explizit am Nachfolger der Lissabon-Strategie, »Europa 2020«.<sup>62</sup> Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit sich diese umfassende bildungspolitische Strategie tatsächlich auf die Hochschulpolitik in Serbien auswirken wird.

Wie anfangs betont wurde, kann die EU jedoch nicht nur über hochschulpolitische Empfehlungen, sondern auch über ihre Förderprogramme Einfluss auf die nationale Ebene ausüben. Im Fall Serbiens spielte vor allem das Tempus-Programm eine herausragende Rolle. Der Start dieses Förderprogramms lässt sich auf das Jahr 1990 zurückdatieren und war mit dem konkreten Ziel verbunden, die hochschulpolitische Kooperation mit den Ländern Zentral- und Osteuropas zu institutionalisieren und die Modernisierung der dortigen Hochschulsysteme zu fördern. Seit 2001 hat auch Serbien an den Programmphasen Tempus 3 (2000-2006) und Tempus 4 (2007-2013) teilgenommen. Die Ziele des Förderprogramms wurden mit der Zeit an den Bologna-Prozess und an das Modernisierungsprogramm der EU angepasst, womit der Fokus unter anderem auf der Reform der Studienstrukturen, der Einführung von Qualitätssiche-

56 Vgl. Branković, Decision Making on Decision Making, aaO. (FN 32), S. 5.

57 Vgl. Law on Higher Education, aaO. (FN 39), Artikel 48.

58 Vgl. Vukasović / Elken, Higher Education Policy Dynamics in a Multi-level Governance Context, aaO. (FN 37), S. 278.

59 The Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia, *Strategy for Education Development in Serbia 2020*, Belgrade 2012.

60 Vgl. Stamenka Uvalić-Trumbić, »Serbia: New Higher Education Strategy«, in: *International Higher Education*, Nr. 68 (2012), S. 17f.

61 Vgl. EACEA, Higher Education in Serbia, aaO. (FN 44), S. 9.

62 European Commission, *Commission Staff Working Document. Serbia 2013 Progress Report*, SWD(2013) 412 final, 16. Oktober 2013, Brüssel, S. 53.

rungs-Mechanismen und auf dem Bereich der Governance-Reformen lag.<sup>63</sup> Ein Blick auf die Zahlen zeigt, dass Serbien in der Region des Westbalkans mit einer Beteiligung an insgesamt 184 Tempus-Projekten im Zeitraum von 2001 bis 2013 am stärksten in das Förderprogramm eingebunden war.<sup>64</sup> Dass sich diese Projekte im Fall Serbiens vor allem auf die Frage der funktionalen Integration der Fakultäten fokussierten, verdeutlicht beispielsweise das Tempus-Projekt »Governance and Management Reform in Higher Education in Serbia«.<sup>65</sup>

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich gerade das serbische Hochschulgesetz aus dem Jahr 2005 stark am Europäischen Hochschulraum orientiert, was vor allem an der Etablierung der Qualitätssicherungsmechanismen deutlich wurde. Die Versuche, unter dem Schirm des Bologna-Prozesses die Integration der Fakultäten zu stärken, blieben jedoch weitgehend erfolglos.<sup>66</sup> Dennoch wurde dieses Ziel im Rahmen der EU-Förderprogramme dezidiert weiter verfolgt. Die Annäherung an den Europäischen Hochschulraum fällt in Serbien zudem zeitlich mit der allgemeinen »Re-Institutionalisierung« des Hochschulsystems zusammen.<sup>67</sup> Der im Jahr 2000 eingeleitete Transformationsprozess des Landes, der auch das Bildungssystem erfasste, überschneidet sich mit dem Annäherungsprozess an die EU und an das »Europa des Wissens«. Bei der serbischen Hochschulpolitik nach 2000 handelt es sich daher um ein komplexes Zusammenspiel zwischen allgemeiner Transformation und dem Einfluss europäischer Initiativen.<sup>68</sup>

#### b) Das Fallbeispiel Türkei: Von der »Re-Europäisierung«<sup>69</sup> zu ihrer Rückabwicklung

Auch im Fall der Türkei lassen sich die hochschulpolitischen Divergenzen zwischen der europäischen und der nationalen Ebene vor allem den EU-Fortschrittsberichten entnehmen. Bereits im Jahr 2008 wird dort betont, dass sich die Türkei in einem fortgeschrittenen Stadium mit Blick auf die Implementierung des Bologna-Prozesses be-

63 Vgl. European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, *Tempus Programme*, in: [http://eacea.ec.europa.eu/TEMPUS/programme/about\\_TEMPUS\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/TEMPUS/programme/about_TEMPUS_en.php).

64 Vgl. Tempus Foundation Office, *Project Database*, in: <http://projects.tempus.ac.rs/en/projects>.

65 Tempus Foundation Office, *Project: Governance and Management Reform in Higher Education in Serbia*, in: <http://projects.tempus.ac.rs/en/project/679>.

66 Vgl. Vukasović / Elken, Higher Education Policy Dynamics in a Multi-level Governance Context, aaO. (FN 37), S. 278ff.

67 Vgl. Bjørn Stensaker et al., »Introduction« in: Jelena Branković et al. (Hg.), *The Re-Institutionalization of Higher Education in the Western Balkans. The Interplay between European Ideas, Domestic Policies and Institutional Practices*, Frankfurt am Main 2014, S. 9–18, S. 9f.

68 Vgl. Pavel Zgaga, »The Bologna Process and its role for transition countries« in: *Revista de la Educación Superior* Jg. XXXVII (2), Nr. 150 (2009), S. 83–96, S. 84f.

69 Ayla Neusel / Gülsan Yalcin / Christiane Rittgerott, »Die türkischen Universitäten auf dem Weg nach Europa« in: *Das Hochschulwesen. Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik* Jg. 54 (2006), S. 154–162, S. 159.

findet.<sup>70</sup> Deutlich wird jedoch auch, dass in Bezug auf die Bologna-Reform eine der größten Herausforderungen in der Etablierung eines Qualitätssicherungssystems liegt. So weist die EU-Kommission im Jahr 2009 darauf hin, dass die Türkei externe Mechanismen zur Qualitätssicherung im Hochschulsystem etablieren müsse.<sup>71</sup> Und noch im Jahr 2013 betont die Kommission, dass die Einrichtung einer unabhängigen und arbeitsfähigen Agentur für Fragen der Qualitätssicherung und Akkreditierung in der Türkei noch ausstehe.<sup>72</sup> Neben den Bologna-Zielen steht in den Fortschrittsberichten vor allem die Teilnahme der Türkei an den EU-Förderprogrammen im Mittelpunkt. In diesem Zusammenhang wird ein starkes und steigendes Interesse vonseiten der Türkei an den EU-Gemeinschaftsprogrammen festgehalten und auch die Etablierung notwendiger Strukturen für die Programmteilnahme wird honoriert.<sup>73</sup> Ein weiterer Aspekt, der auf bedeutende Defizite des türkischen Hochschulsystems hinweist, ist die in den Fortschrittsberichten geäußerte Forderung nach einer Dezentralisierung des türkischen Hochschulsystems.<sup>74</sup> Insgesamt wird die Türkei in Bezug auf das Verhandlungskapitel 26 »Bildung und Kultur« von der EU-Kommission lediglich als eingeschränkt vorbereitet bezeichnet.<sup>75</sup>

Inwieweit haben die Differenzen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene nun zu hochschulpolitischen Reformen in der Türkei geführt? Um aktuelle Reformen einordnen zu können, ist auch im Fall der Türkei eine kurze historische Betrachtung des Hochschulsystems notwendig. Als direkter Vorläufer der heutigen türkischen Universitäten gilt das Darülfünun, das »Haus der Wissenschaft«, das Mitte des 19. Jahrhunderts in Istanbul etabliert wurde.<sup>76</sup> Erst die Gründung der Türkischen Republik im Jahr 1923 führte jedoch zu einem tiefgreifenden Reformprozess im Bildungssystem. Die Ideale der jungen Republik sollten auch durch die Bildungseinrichtungen gestärkt werden und die Türkei orientierte sich in ihrer Hochschulpolitik nun verstärkt nach Westen.<sup>77</sup> So wurden sowohl aus den USA als auch aus europäischen

70 Vgl. Commission of the European Communities, *Turkey 2008 Progress Report*, SEC(2008) 2699, 5. November 2008, Brüssel, S. 76.

71 Vgl. Commission of the European Communities, *Turkey 2009 Progress Report*, SEC(2009) 1334, 14. Oktober 2009, Brüssel, S. 80.

72 Vgl. European Commission, *Turkey 2013 Progress Report*, SWD(2013) 417 final, 16. Oktober 2013, Brüssel, S. 69.

73 Vgl. Commission of the European Communities, *Turkey 2006 Progress Report*, SEC(2006) 1390, 8. November 2006, Brüssel, S. 66. – Commission of the European Communities, *Turkey 2007 Progress Report*, SEC(2007) 1436, 6. November 2007, Brüssel, S. 68. – Commission of the European Communities, *Turkey 2009 Progress Report*, aaO. (FN 71), S. 79. – European Commission, *Turkey 2011 Progress Report*, SEC(2011) 1201 final, 12. Oktober 2011, Brüssel, S. 100. – European Commission, *Turkey 2013 Progress Report*, aaO. (FN 72), S. 69.

74 Vgl. European Commission, *Turkey 2005 Progress Report*, SEC(2005) 1426, 9. November 2005, Brüssel, S. 118.

75 Vgl. European Commission, *Turkey 2016 Report*, SWD(2016) 366 final, 9. November 2016, Brüssel, S. 86.

76 Vgl. Fatima Mizikaci, »Prospects for European Integration: Turkish Higher Education« in: *Higher Education in Europe* Jg. 30, Nr. 1 (2005), S. 67–79, S. 67.

77 Vgl. Aristotelis Zmas, »The Transformation of the European Educational Discourse in the Balkans« in: *European Journal of Education* Jg. 47, Nr. 3 (2012), S. 364–377, S. 366.

Ländern Experten eingeladen, um die Reform des türkischen Hochschulsystems zu begleiten und im Jahr 1933 ging aus dem Darülfünun schließlich die Universität Istanbul hervor.<sup>78</sup> Hervorzuheben ist, dass nicht nur die Organisationsstruktur stark am humboldtschen Universitätsmodell angelehnt, sondern auch die Universitätskultur durch den deutschen Einfluss geprägt war. So wurden viele Professuren der Universität Istanbul mit deutschen Wissenschaftlern besetzt, die im Zuge des Zweiten Weltkriegs in die Türkei geflohen waren. Die europäische Prägung der türkischen Universitäten wurde aber ab den 1950er Jahren vom »Amerikanischen Modell« abgelöst. Die türkische Regierung orientierte sich bei der Gründung neuer Universitäten nun beispielsweise in Fragen der Studienstruktur oder der Nachwuchsförderung am US-amerikanischen Modell.<sup>79</sup>

Jedoch spielte in der türkischen Hochschulpolitik nicht nur die Westorientierung eine wichtige Rolle, auch politische und wirtschaftliche Krisen haben weitreichende Veränderungen mit sich gebracht. Beispielhaft dafür stehen der Militärputsch im Jahr 1980 und das ein Jahr darauf erlassene Hochschulgesetz, das dem türkischen Hochschulsystem – in angepasster Form – bis heute zu Grunde liegt.<sup>80</sup> Die damalige Militärregierung sah im Hochschulsektor eine Gefahr für die Stabilität der Türkischen Republik und das Gesetz aus dem Jahr 1981 zielte darauf ab, die Autonomie der Universitäten einzuschränken. Mit dem neuen Gesetz wurde eine stark zentralisierte Struktur etabliert, die sich vor allem in der Einrichtung des Hochschulrates, des »Yükseköğretim Kurulu« (YÖK), widerspiegelt.<sup>81</sup> Dem Hochschulrat wurde die alleinige Verantwortung für den tertiären Bildungsbereich übertragen und seine weitreichenden Kompetenzen schränken die administrative und finanzielle Autonomie der Universitäten massiv ein.<sup>82</sup> Die Maßnahmen zur Zentralisierung des Hochschulsystems wurden von der damaligen Militärregierung zudem in der Verfassung von 1982 festgeschrieben.<sup>83</sup>

Innerhalb dieses Rahmens wurden in der vergangenen Dekade jedoch durchaus Reformen des türkischen Hochschulsystems angestoßen und vor allem die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration im Jahr 2001 stellte einen wichtigen Impuls dar.<sup>84</sup> Indem sich die Türkei dem Bologna-Prozess verschrieb, richtete sie ihre Hochschulpolitik wieder stärker in Richtung Europa aus, und so wurde in den ersten Jahren nach

78 Vgl. Mizikaci, Prospects for European Integration, aaO. (FN 76), S. 67.

79 Vgl. Neusel / Yalcin / Rittgerott, Die türkischen Universitäten auf dem Weg nach Europa, aaO. (FN 69), S. 155f.

80 Vgl. ebd.

81 Vgl. Bekir S. Gur, »Turkey. How to abolish the Board of Higher Education« in: *University World News Global Edition Issue* 341, 31. Oktober 2014.

82 Vgl. Deniz Bayrakdar, »Turkish academics in Europe. An Autumn Tale« in: Voldemar Tomusk (Hg.), *Creating the European Area of Higher Education. Voices from the Periphery*, Dordrecht 2006, S. 185–207, S. 201.

83 Vgl. Die Verfassung der Republik Türkei, 7. November 1982, Artikel 131.

84 Vgl. Aysen Yildirim, »Beitrittsverhandlungen der Türkei zur EU unter dem Aspekt der Bildungspolitik, in: Europäische Hochschulschriften« in: *Reihe XI Pädagogik* Bd. 985, Frankfurt am Main 2010, S. 104.

Unterzeichnung der Bologna-Deklaration auch von einer »Re-Europäisierung« der türkischen Hochschulpolitik gesprochen.<sup>85</sup>

In welchen konkreten Maßnahmen sich diese anfängliche »Re-Europäisierung« niedergeschlagen hat, soll wiederum anhand der drei Aspekte Studienstruktur, Qualitätssicherung und Governance-Strukturen untersucht werden.

In Bezug auf die Reform der Studienstruktur war das türkische Hochschulsystem dem Bologna-Prozess bereits einen Schritt voraus. Da sich die Hochschulpolitik seit den 1950er Jahren stark am angelsächsischen Modell orientiert hatte, war die Mehrzahl der Studiengänge bereits in die drei Zyklen Bachelor-, Master- und Promotionsstudium gegliedert.<sup>86</sup> Eine grundlegende Reform der Studienstrukturen war daher in der Türkei nach Unterzeichnung der Bologna-Deklaration nicht notwendig. Die strukturellen Reformen, auf die der Bologna-Prozess abzielt, beschränken sich jedoch nicht auf die Studienzyklen, sondern umfassen unter anderem auch die Einführung des europäischen Leistungspunktesystems. Auf Entscheidung des Hochschulrates hin wurde im Juni 2006 das ECTS-System an den türkischen Universitäten eingeführt.<sup>87</sup> Das Leistungspunktesystem kommt allerdings meist nur im Kontext der EU-Mobilitätsprogramme zur Anwendung und existiert an vielen türkischen Universitäten parallel zum nationalen Leistungspunktesystem.<sup>88</sup>

Mit Blick auf den Aufbau von Qualitätssicherungssystemen lassen sich in der Türkei seit Unterzeichnung der Bologna-Deklaration lediglich minimale Fortschritte beobachten.<sup>89</sup> Die Verantwortung für die Etablierung eines nationalen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystems liegt in der Türkei beim Hochschulrat sowie beim Interuniversitären Rat.<sup>90</sup> Einen ersten Schritt in Richtung Qualitätssicherung stellte die 2005 vom Hochschulrat verabschiedete Verordnung »Academic Assessment and Quality Development in Higher Education Institutions« dar. Mit dieser Verordnung wurde innerhalb des Hochschulrates eine Kommission etabliert, die die jährlichen internen Evaluierungsberichte der Universitäten bewertet und die daraus resultierenden Empfehlungen an den Hochschulrat weiterleitet. Eine externe Evaluierung wird den Universitäten zwar empfohlen, ist jedoch nicht vorgeschrieben.

Die Akkreditierung der Hochschulinstitutionen und -programme erfolgt in der Türkei ebenfalls lediglich durch den Hochschulrat. Im türkischen Hochschulsystem wur-

85 Vgl. Neusel / Yalcin / Rittgerott, Die türkischen Universitäten auf dem Weg nach Europa, aaO. (FN 69), S. 159.

86 Vgl. ebd., S. 158.

87 Vgl. Commission of the European Communities, Turkey 2006 Progress Report, aaO. (FN 73), S. 66.

88 Vgl. Yasemin Yagci, »A Different View of the Bologna Process: The case of Turkey« in: *European Journal of Education* Jg. 45, Nr. 4 (2010), S. 588-600, S. 590.

89 Vgl. Zeynep Arkan / Isik Gürleyen, »The Europeanization of education in Turkey« in: Aylin Güney / Ali Tekin (Hg.), *The Europeanization of Turkish Public Policies. A scorecard*, New York 2016, S. 164-178, S. 176.

90 Vgl. Servet Celik, »Turkish higher education at the crossroads: critical issues of systemic and institutional structures« in: *Higher Education Review* Jg. 43, Nr. 1 (2011), S. 18-41, S. 34.

de somit bislang keine unabhängige Institution für Fragen der Akkreditierung und Qualitätssicherung etabliert.<sup>91</sup>

Neben den schleppenden Initiativen auf nationaler Ebene, lassen sich auf institutioneller Ebene der Universitäten weitreichendere Entwicklungen beobachten. So haben einige türkische Universitäten in den letzten zwei Jahrzehnten eigene Qualitätssicherungsstrukturen, vor allem in Zusammenarbeit mit amerikanischen oder britischen Experten, aufgebaut. Das zeigt jedoch, dass die Qualitätssicherung im türkischen Hochschulsystem stark auf internationale Expertise angewiesen ist. Insgesamt kann man festhalten, dass ein fehlendes nationales Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystem zu starken qualitativen Unterschieden im türkischen Hochschulsystem führt und die Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene schmälert.<sup>92</sup> Mit Blick auf die Bologna-Reform liegt daher eine der größten Herausforderung der türkischen Hochschulpolitik darin, eine nationale Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsinstitution und eine generelle Qualitätskultur zu etablieren.<sup>93</sup>

In Bezug auf die Governance-Strukturen in der türkischen Hochschulpolitik liegt auf nationaler Ebene die zentrale Verantwortung beim Hochschulrat, das »Ministerium für Nationale Bildung« (Milli Eğitim Bakanlığı) verfügt hingegen über keine expliziten Kompetenzen im tertiären Bildungsbereich.<sup>94</sup> Wichtig ist insbesondere, einen Blick auf die Berufung der Mitglieder des Hochschulrates zu werfen: Sieben der 22 Mitglieder werden direkt vom türkischen Präsidenten eingesetzt und obwohl die übrigen Mitglieder vom »Interuniversitären Rat« vorgeschlagen oder von der Regierung gewählt werden, hängt die tatsächliche Ernennung auch hier letztlich vom Präsidenten ab. Dieser Mechanismus verdeutlicht den starken politischen Einfluss, insbesondere des Präsidenten, auf den Hochschulrat und damit auf das gesamte Hochschulsystem.<sup>95</sup>

Die EU hebt in ihrem Modernisierungsprogramm für Universitäten hervor: »Universitäten werden nur dann innovativ werden und sich dem Wandel öffnen, wenn sie über wirkliche Autonomie und Verantwortlichkeit verfügen.«<sup>96</sup> Mit Blick auf das türkische Hochschulsystem und die starke Stellung des Hochschulrates fordert die EU daher die Dezentralisierung des Hochschulsystems und die Sicherstellung der administrativen und finanziellen Autonomie der Hochschulen.<sup>97</sup> Die eingeschränkte Autonomie ist schon lange ein prominenter Diskussionspunkt in der türkischen Hochschulpolitik, jegliche Reformversuche sind jedoch bislang gescheitert. Seit den 1990er Jahren

91 Vgl. Yagci, A Different View of the Bologna Process, aaO. (FN. 88), S. 591f.

92 Vgl. Celik, Turkish higher education at the crossroads, aaO. (FN 90), S. 34f.

93 Vgl. Öktem Vardar, »Government – University Interfaces, Globalisation and Internationalisation in Turkey«, in: Attila Pausits / Ada Pellert (Hgs.), *Higher education management and development in Central, Southern and Eastern Europe*, Münster 2007, S. 95–106, S. 105.

94 Vgl. Neusel / Yalcin / Rittgerott, Die türkischen Universitäten auf dem Weg nach Europa, aaO. (FN 69), S. 158.

95 Vgl. Celik, Turkish higher education at the crossroads, aaO. (FN 90), S. 23, S. 28.

96 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Das Modernisierungsprogramm für Universitäten umsetzen, aaO. (FN 55), S. 6.

97 European Commission, *Screening report Turkey. Chapter 26 – Education and Culture*, 13. Februar 2006, S. 6.



haben fast alle türkischen Regierungen Pläne zur Umstrukturierung des Hochschulrates in ihr Regierungsprogramm integriert. Konkrete Reformen wurden in den vergangenen Jahrzehnten jedoch nicht umgesetzt.<sup>98</sup> Ganz in diesem Sinne äußerte auch die »Adalet ve Kalkınma Partisi« (AKP) nach ihrer Regierungsübernahme den Willen, das Hochschulsystem zu reformieren.<sup>99</sup> Jedoch stand die islamkonservative Orientierung der neuen Regierung in Konflikt mit den säkularen Ursprüngen des Hochschulrates, was großes Konfliktpotential mit sich brachte. Als die AKP-Regierung im Jahr 2003 erste Reformvorschläge für das Hochschulsystem vorstellte, sah sie sich einer starken Opposition aus Universitäten, Hochschulrat und dem damaligen türkischen Präsidenten, Ahmet Necdet Sezer, gegenüber und sogar das Militär schloss sich dieser Opposition zeitweilig an. Ein Gesetzentwurf der AKP-Regierung zielte darauf ab, den Einfluss des Hochschulrates einzuschränken, gleichzeitig sah er jedoch eine Stärkung des direkten Regierungseinflusses auf die Universitäten vor.<sup>100</sup>

Die Debatte zur Hochschulreform wurde aufgrund der Konflikte schließlich vertagt und erst mit der Wahl Abdullah Güls zum türkischen Präsidenten im Jahr 2007 und einem Wechsel im Vorsitz des Hochschulrates wieder angestoßen. So betraute die Regierung den Hochschulrat im Jahr 2012 mit der Aufgabe, einen Entwurf für ein neues Hochschulgesetz auszuarbeiten. Der Entwurf, der Anfang 2013 vorgelegt wurde, sah jedoch nur geringfügige Veränderungen in Bezug auf die Kompetenzen des Hochschulrates vor und wurde daher von vielen Seiten kritisiert. Letztlich wurde eine Entscheidung über die Hochschulreform erneut vertagt.<sup>101</sup> Dies verdeutlicht, dass auch Reformbekundungen der aktuellen Regierung mit äußerster Vorsicht betrachtet werden müssen. Obwohl allen Akteuren die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Reform bewusst ist, sind jegliche Reformversuche an den Interessensgegensätzen und Machtkonstellationen gescheitert. Der von der EU geäußerten Empfehlung, die Autonomie der türkischen Universitäten zu stärken, wurde daher bislang nicht nachgekommen.<sup>102</sup>

Wie aktuell die Diskussion über die Autonomie der türkischen Universitäten ist und wie stark das Hochschulsystem von politischen Konflikten eingenommen wird, zeigen auch die aktuellen Entwicklungen in der Türkei. Als sich im Januar 2016 über 1.000 türkische und internationale Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit der Unterzeichnung einer Petition gegen die Intervention der türkischen Regierung im Südosten

98 Vgl. Zafer Celik / Bekir S. Gür, »Turkey's Education Policy during the AK Party Era (2002–2013)«, in: *Insight Turkey* Jg. 15, Nr. 4 (2013), S. 151–176, S. 160.

99 Vgl. Turkish Prime Ministry, State Planning Organization: Ninth Development Plan 2007 – 2013, 28. Juni 2006, S. 101; Republic of Turkey, Ministry of Development: The Tenth Development Plan 2014 – 2018, Ankara 2014, S. 33.

100 Vgl. Bayrakdar, Turkish academics in Europe, aaO. (FN 82), S. 193. – Celik / Gür, Turkey's Education Policy during the AK Party Era, aaO. (FN 98), S. 160.

101 Vgl. Celik / Gür, Turkey's Education Policy during the AK Party Era, aaO. (FN 98), S. 159ff.

102 Vgl. Bekir S. Gür, »Democratization and massification of higher education in Turkey and challenges ahead«, in: *Research & Occasional Paper Series* Nr. 3, Center for Studies in Higher Education, University of California, Berkeley 2016, S. 5f. – Celik / Gür, Turkey's Education Policy during the AK Party Era, aaO. (FN 98), S. 159ff.

des Landes im Rahmen des Kurdenkonfliktes wandten, folgte eine scharfe Reaktion des türkischen Präsidenten.<sup>103</sup> Dieser bezeichnete die Unterzeichner der Petition als »Bande ignoranter, dunkler Gestalten« und warf ihnen Landesverrat und »Pseudo-Wissenschaft« vor.<sup>104</sup> Die anschließenden Maßnahmen reichten von kurzfristigen Festnahmen über Disziplinarverfahren bis hin zu Suspendierungen und Entlassungen.<sup>105</sup> Nach dem gescheiterten Putschversuch im Juli 2016 hat das Ausmaß der Entlassungen türkischer Wissenschaftler noch einmal deutlich zugenommen. Noch im selben Monat forderte der Hochschulrat die Dekane aller staatlichen türkischen Universitäten zum Rücktritt auf, untersagte allen Wissenschaftlern und Lehrkräften dienstliche Reisen ins Ausland und forderte alle sich im Ausland befindlichen Wissenschaftler zur Rückkehr auf.<sup>106</sup> Weiterhin wurden durch die Verabschiedung eines Notstandsdekrets am 1. September 2016 über 2.000 Hochschulangestellte entlassen.<sup>107</sup> In den darauf folgenden Monaten kam es zu weiteren Entlassungswellen, so dass aktuell von insgesamt bis zu 7.000 entlassenen Hochschulangestellten gesprochen wird.<sup>108</sup> Die massenweise Entlassung türkischer Wissenschaftler in den vergangenen Monaten ist somit ein deutliches Indiz für die starke Politisierung des türkischen Hochschulsystems.

Diese Entwicklungen verdeutlichen noch einmal, dass die größten Herausforderungen des türkischen Hochschulsystems aktuell nicht etwa in Fragen paralleler Leistungspunktsysteme oder in der Etablierung einer Qualitätskultur liegen, sondern die Grundlagen des Hochschulsystems betreffen. Die Tendenzen der »Re-Europäisierung« spiegeln somit lediglich die Entwicklungen in den ersten Jahren nach Unterzeichnung der Bologna-Deklaration wider.

Obwohl folglich die grundlegenden Governance-Strukturen nicht reformiert wurden, kam es mit Unterzeichnung der Bologna-Deklaration durchaus zu leichten Anpassungen. So wurde im Jahr 2005 innerhalb des Hochschulrates das »European Union and International Relations Office« gegründet, das für die Umsetzung und Beobachtung der Bologna-Reform verantwortlich ist. Zudem fordert der Hochschulrat seit 2008, in jeder Universität eine Kommission zu etablieren, die auf institutioneller Ebene für die Implementierung der Bologna-Ziele verantwortlich ist.<sup>109</sup> Insgesamt ist die In-

103 Vgl. Hürriyet Daily News, *Erdogan slams academics over petition, invites Chomsky to Turkey*, 12. Januar 2016. – Human Rights Watch, *Turkey: Academics Jailed For Signing Petition. Hundreds Investigated for 'Terrorism'*, 16. März 2016.

104 Vgl. Kader Konuk, »Gleichschaltung türkischer Universitäten. Flucht aus der Türkei«, in: *Forschung & Lehre*, 10. Oktober 2016.

105 Vgl. Joseph Croitoru, »Repression an türkischen Unis. Hexenjagd auf die akademische Elite«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Juni 2016.

106 Vgl. Konuk, Gleichschaltung türkischer Universitäten, aaO. (FN 104). – Luisa Seeling, »Es ist gefährlich, in der Türkei zu forschen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27. November 2016.

107 Seeling, Es ist gefährlich, in der Türkei zu forschen, aaO. (FN 106).

108 Carsten Janke, »Wissenschaft in der Türkei. ›Ich werde zum Schweigen gebracht‹«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 10. April 2017.

109 Vgl. Yagci, A Different View of the Bologna Process, aaO. (FN 88), S. 594ff.

stitutionalisierung der Bologna-Reform im türkischen Hochschulsystem bislang jedoch nur schwach ausgeprägt.<sup>110</sup>

Die in den ersten Jahren nach Unterzeichnung der Bologna-Deklaration zu beobachtende »Re-Europäisierung« der Hochschulpolitik hing zudem maßgeblich mit der verstärkten Teilnahme der Türkei an den hochschulpolitischen Förderprogrammen der EU zusammen. Im Fall der Türkei steht dabei vor allem das Erasmus-Mobilitätsprogramm im Vordergrund. Bereits im Jahr 2002 wurde in der Türkei eine nationale Agentur für die Verwaltung und Betreuung der EU-Förderprogramme etabliert. Schon kurz darauf, im Jahr 2003, konnten 15 türkische Universitäten im Rahmen eines Pilotprojektes am Erasmus-Programm teilnehmen, bevor das Land ab dem akademischen Jahr 2004/2005 vollwertiger Programmpartner wurde.<sup>111</sup> Betrachtet man die konkrete Einbindung der Türkei in das Erasmus-Programm, so wird deutlich, dass die Zahl der türkischen Teilnehmer kontinuierlich gestiegen ist. Hatten im akademischen Jahr 2004/2005 erst 1.142 türkische Studierende am Erasmus-Programm teilgenommen, so ist die Zahl im Jahr 2013/2014 auf 15.060 gestiegen. Die Zahl der ausländischen Studierenden, die einen Teil ihres Studiums in der Türkei absolvieren, ist jedoch deutlich geringer. Hatte die Türkei zu Beginn der Programmteilnahme lediglich 299 Erasmus-Studenten aufgenommen, so ist diese Zahl mittlerweile zwar gestiegen, liegt mit 6.818 Studierenden jedoch deutlich unter der Zahl der türkischen Programmteilnehmer.<sup>112</sup>

Das Erasmus-Programm erfreut sich in der Türkei nicht nur wachsender Beliebtheit, sondern hat auch zu strukturellen Veränderungen im Hochschulsystem beigetragen. Um die Rahmenbedingungen für das Mobilitätsprogramm zu schaffen, wurde, wie bereits erwähnt, das ECTS-System an den türkischen Universitäten eingeführt. Somit wird deutlich, dass die Förderprogramme als hochschulpolitisches Instrument der EU durchaus auch zu strukturellen Veränderungen im Hochschulsystem führen können. Leider steht zu erwarten, dass die neuesten Zahlen des Jahrgangs 2016, die noch nicht offiziell vorliegen, im Zuge der aktuell angespannten politischen Situation in der Türkei wieder deutlich niedriger liegen werden.

### 3. Fazit

Angeblich soll Jean Monnet, einer der Gründerväter des europäischen Integrationsprozesses, einmal gesagt haben: »If I were to start again, I would start with education.«<sup>113</sup> Eine wesentliche, heute gern vergessene Idee des Bologna-Prozesses war es, die europäische Zusammenarbeit auch über den Bereich von Wissen und höherer Bildung vor-

110 Vgl. Ayhan Kaya, »Critical voices against the Bologna Process in Turkey: Neo-liberal governance in higher education« in: *New Perspectives on Turkey* Jg. 52 (2015), S. 105-133, S. 126.

111 Vgl. Mizikaci, Prospects for European Integration, aaO. (FN 76), S. 70.

112 Vgl. European Commission, *Education and Training, Tools, Portals & Partners. Statistics*, in: [http://ec.europa.eu/education/tools/statistics\\_en.htm#erasmus](http://ec.europa.eu/education/tools/statistics_en.htm#erasmus).

113 Etwa zit. nach Corbett, Universities and the Europe of Knowledge, aaO. (FN 26), S. 12. Final belegen lässt sich dieses Zitat allerdings nicht.

anzutreiben. Genau diese Lesart wurde und wird noch bis heute von vielen Kritikern angezweifelt. Hochschulpolitik, so die Kritiker, werde seit Bologna allein »im Zeichen der Ökonomisierung«<sup>114</sup> bzw. im Stile eines »akademischen Monopols«<sup>115</sup> betrieben. Die generellen Tendenzen der Ökonomisierung, Zweckrationalisierung und Funktionalisierung von Wissenschaft und Universität werden in der hochschulpolitischen Debatte meistens auf den als Sündenbock fungierenden »Bologna-Prozess« verkürzt. Damit wird man dem gesamteuropäischen Projekt, für das Bologna steht, jedoch nur in Teilen gerecht. Ohne Zweifel steht »Bologna« auch, aber eben nicht nur für die stärkere Betonung der Beschäftigungsfähigkeit als wichtiges Ziel eines Studiums. Grundsätzlich war schon bei den hochschulpolitischen Initiativen der 1990er Jahre eine dezidierte Verknüpfung mit Aspekten der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu beobachten gewesen.<sup>116</sup> Auch die eingangs erwähnte, den Bologna-Prozess flankierende Lissabon-Strategie ordnete den Faktor Wissen in einen ökonomischen und sozialen Reformprozess ein. Ebenso betont das Berlin-Kommuniqué von 2003 als Folgebeschluss der Bologna-Deklaration nachdrücklich die ökonomische Dimension der Universität.<sup>117</sup>

Dennoch sei in einem Gedankenexperiment die kritische Frage erlaubt, ob sich die kritisierten Tendenzen nicht auch ohne den Bologna-Prozess ihren Weg gebahnt hätten. Diese Frage wird man vermutlich bejahen müssen. Aus diesem Grund wurde der Bologna-Prozess hier ganz bewusst unter dem Paradigma der Europäisierung analysiert und nicht unter jenem der Zweckrationalisierung. Denn die ökonomistischen Tendenzen sind zwar unwiderlegbar Teil des Bologna-Prozesses, sie beschreiben aber nicht seinen Wesenskern. Insofern wird oftmals zu viel in »Bologna« hinein projiziert, was eigentlich Teil eines übergeordneten Trends ist. Wer »Bologna« also als Verrat an klassischen universitären Idealen kritisiert, schüttet gewissermaßen das Kind mit dem Bade aus, da somit auch implizit die im Grunde positiv zu beurteilende Europäisierung und Internationalisierung, für die »Bologna« eben auch steht, an den Pranger gestellt wird.

Die vorliegenden Ausführungen haben darüber hinaus gezeigt, wie stark die Hochschulpolitik spätestens seit der Jahrtausendwende auf europäischer Ebene an Bedeutung gewonnen hat. Obwohl die Souveränität im Bereich der Bildungspolitik weiter-

114 Lena Becker, *Bildung im Zeichen der Ökonomisierung. Der Bologna-Prozess und seine Auswirkungen auf die Erziehungswissenschaft*, Darmstadt 2012.

115 Richard Münch, »Akademisches Monopoly. Vom Gabentausch zur Shanghai-Weltliga der Wissenschaft« in: *Zeitschrift für Politik*, Sonderband 4: Bildungspolitik im Umbruch (2011), S. 33–50.

116 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Memorandum der Kommission über die Berufsausbildungspolitik der Gemeinschaft für die 90er Jahre*, KOM(91) 397 endg. vom 12. Dezember 1991. – Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch*, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/93, Luxemburg 1993.

117 Vgl. Kommuniqué der Konferenz der europäischen Hochschulministerinnen und Hochschulminister. Den Europäischen Hochschulraum verwirklichen, Berlin 2003, in: [https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/.../Berlin\\_communique\\_2003.pdf](https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/.../Berlin_communique_2003.pdf).

hin bei den Nationalstaaten liegt, hat die EU ihre hochschulpolitischen Aktivitäten deutlich ausgeweitet. Zur Umsetzung ihrer Ziele konnte die Union dabei sowohl auf weiche Instrumente wie die Veröffentlichung von Empfehlungen als auch auf finanzielle Anreize im Rahmen ihrer hochschulpolitischen Förderprogramme zurückgreifen. Diese Instrumente kamen, wie gezeigt wurde, auch mit Blick auf die EU-Beitrittskandidaten Serbien und Türkei zum Tragen. Auch wenn die EU aufgrund der Kompetenzverteilung im Bereich der Hochschulpolitik kaum rechtlich verbindliche Forderungen an ihre Beitrittskandidaten stellen kann, spielt die Hochschulpolitik dennoch auch im Beitrittsprozess eine wichtige Rolle. So richtet sich die EU-Kommission in den jährlichen Fortschrittsberichten auch mit hochschulpolitischen Empfehlungen an ihre Beitrittskandidaten.

Welche konkreten Veränderungen konnten nun in der Hochschulpolitik der beiden Beitrittskandidaten Serbien und Türkei beobachtet werden? Vor allem im Fall Serbiens wurde deutlich, dass sich die Hochschulpolitik seit einigen Jahren verstärkt an den europäischen Initiativen orientiert. Mit dem neuen Hochschulgesetz aus dem Jahr 2005 wurde in Serbien ein eindeutiger Bezug zum Europäischen Hochschulraum geschaffen. Insgesamt waren die umfangreichsten Reformen bei der Etablierung von Qualitätssicherungsmechanismen zu beobachten. Im Fall Serbiens hat dabei auch der Aspekt der zeitlichen Koordinierung eine wichtige Rolle gespielt. So sind die europäischen Initiativen zeitlich mit der breiteren politischen und wirtschaftlichen Transformation des Landes zusammen gefallen und konnten somit mit nationalen Reforminitiativen verknüpft werden. Auch transnationale Netzwerke, die durch die Förderprogramme der EU gestärkt wurden, spielten bei den hochschulpolitischen Reformen eine wichtige Rolle. Gerade mithilfe der technischen und finanziellen Unterstützung im Rahmen des Tempus-Programms konnte die EU ihre hochschulpolitischen Ziele in Serbien verfolgen.

Im Fall der Türkei wurde gezeigt, dass das Hochschulsystem noch immer auf dem Gesetz aus dem Jahr 1981 basiert und alle Versuche einer grundlegenden Reform bislang gescheitert sind. Dennoch ließ sich auch in der Türkei nach Unterzeichnung der Bologna-Deklaration im Jahr 2001 zunächst eine stärkere hochschulpolitische Ausrichtung an den europäischen Initiativen beobachten. Dabei stand vor allem die Etablierung des ECTS-Systems in Verbindung mit der verstärkten Teilnahme an den EU-Mobilitätsprogrammen im Vordergrund. Im Bereich der Qualitätssicherung war im Vergleich zum Fallbeispiel Serbien in der Türkei nur ein geringer Einfluss der europäischen Ebene auszumachen.

Den geringsten Einfluss hatten die europäischen Initiativen in beiden Ländern im Bereich der hochschulpolitischen Governance-Strukturen. Obwohl die EU in ihrer Hochschulpolitik die Integration der Fakultäten und die Autonomie des Hochschulsystems fordert, ist sie gerade in diesen Punkten auf starken Widerstand in Serbien und in der Türkei gestoßen. So sind die institutionellen Governance-Strukturen im serbischen Hochschulsystem weiterhin durch eine starke Fragmentierung der Universitäten geprägt. Im Fall der Türkei sind hingegen die nationalen Governance-Strukturen noch

immer stark zentralisiert und die Autonomie der türkischen Universitäten bleibt stark eingeschränkt.

Die vorliegenden Überlegungen haben dennoch gezeigt, dass sich die hochschulpolitischen Initiativen auf europäischer Ebene sowohl in Serbien als auch – in deutlich geringerem Ausmaß – in der Türkei in der Hochschulpolitik niedergeschlagen haben. Während Serbien sich mit der Eröffnung und vorläufigen Schließung des Verhandlungskapitels »Bildung und Kultur« im Februar 2017 auf einem kontinuierlichen Weg Richtung Europa zu befinden scheint, bleiben die Aussichten bezogen auf die Türkei unklar. Gerade mit Blick auf die jüngsten politischen Entwicklungen und die flächendeckenden Entlassungen türkischer Wissenschaftler, kann aktuell nicht mehr von einer »Re-Europäisierung« der türkischen Hochschulpolitik gesprochen werden.

### *Zusammenfassung*

Das »Europa des Wissens« ist ein ganz wesentlicher Teil des europäischen Integrationsprozesses, der im Zuge des primär ökonomisch ausgerichteten Diskurses der vergangenen Jahre weitestgehend aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit geraten ist. Gerade die Bildungs- und Hochschulpolitik entfaltet eine nicht zu unterschätzende Integrationsdynamik und weist auch über die Grenzen der Europäischen Union hinaus. Eingedenk dieser Überlegungen wird der Einfluss des »Europas des Wissens« exemplarisch in Bezug auf zwei ausgewählte EU-Beitrittskandidaten – Serbien und die Türkei – analysiert. Dabei steht das Feld der Hochschulpolitik im Fokus. Um die Untersuchung der Fallbeispiele vorzubereiten, erfolgt zunächst ein kurzer Abriss der hochschulpolitischen Initiativen auf europäischer Ebene.

### *Summary*

While »Europe of knowledge« has been widely recognized as an integral part of the European integration process, it has drawn less attention from the public eye in recent years as a result of the overshadowing presence of economic crises. However, especially education and higher education policies hold the potential to serve as a dynamic integration stimulus reaching even beyond European borders. In light of these assumptions the EU candidate countries Serbia and Turkey will be analyzed in regard to their higher education policies. In order to prepare the case studies, the role higher education policies have played in the European integration process will be analyzed briefly.

*Orsina Kather/Manuel Becker, Higher Education Policies Between European Initiatives and National Answers*