

a S y m M

E t r i S

c h e b R u

C h s t Ü c

K e

Student Mobility in the European Higher Education Area [EHEA] and the European Union [EU] - An Austrian and Belgian perspective, plus resultant arising conflicts in international cooperation.

Abstract

The topics of 'internationalization of higher education systems', 'cross-border cooperation' and 'student mobility' is gaining attention in the public debate and empirical HE research. This also applies to the two Member States of the European Union Belgium and Austria. But: the scientific discourse fails to appear in this very sensitive issue. Especially, the areas of organizing and financing international student mobility show country-specific problems and political conflict areas.

Belgium [French-speaking region] and Austria – which are confronted by asymmetric mobility flows and the absence of financial compensation – already faced an EU-Treaty violation proceeding instituted by the European Commission. The decisions of the jurisdictions C-65/03 [01.07.2004] and C-147/03 [07.07.2005] of the European Court of Justice stated – with respect to the promotion of mobility of students and the equivalent admission of students from co- Member States [EU] – that essential articles of the EC Treaty have been violated. The existing provisions were referred on grounds of nationality as indirect discrimination of EU citizens. Belgium and Austria rejected the allegations of the Commission since they perceive rather a 'discrimination' of their higher education system, due to a lack of sensitivity and solidarity of other parties.

This paper addresses this framework – the complexity of the processes of internationalization in higher education – and builds up a discussion. Comparative representations of mobility flows, structural resources and standpoints of international experts will be analyzed contextually for a future-oriented and objective discourse. This work is a contribution to traceability, a systematic classification and interpretation of the currently conducted and necessary debates on international cooperation and mobility in higher education – with special consideration of the above-mentioned conflict: The Austrian-Belgian Education-Saga with the European Commission.

Studierendenmobilität im Europäischen Hochschulraum [EHEA] und der Europäischen Union [EU] aus österreichischer und belgischer Perspektive sowie daraus entstehende Konfliktfelder der internationalen Kooperation.

Abriss

Die Thematiken der Internationalisierung der Hochschulen, der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und der studentischen Mobilität erfreuen sich in der öffentlichen Diskussion und empirischen Hochschulforschung wachsender Aufmerksamkeit. Dies gilt auch für die beiden Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Belgien und Österreich, in denen die Diskussionen längst auf bundespolitischer Ebene angekommen sind. Doch: der wissenschaftliche Diskurs bleibt dieser Problematik hintennach. Vor allem in den Bereichen der Organisation, Finanzierung und Struktur der internationalen Studierendenmobilität zeigen sich länderspezifische Problemstellungen und realpolitische Konfliktfelder. Dies trifft eben auch auf Belgien [französischsprachige Region] und Österreich zu – die sich asymmetrischer Mobilitätsströme und ausbleibender finanzieller Kompensation gegenübersehen – und wurde auch durch die von der Europäischen Kommission angestregten Vertragsverletzungsverfahren und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes gegenüber jenen Mitgliedsstaaten offenbar. In den Entscheidungen der Rechtsprechungen Rs. C-65/03 [01.07.2004] und Rs. C-147/03 [07.07.2005] ist festgehalten, dass bezüglich der Förderung der Mobilität von Lernenden und der gleichwertigen Zulassung von Studierenden aus Mitgliedsstaaten [EU] von beiden Ländern gegen zentrale Artikel des EG-Vertrages verstoßen wurde. Die geltenden Bestimmungen wurden als ‚mittelbare Diskriminierung‘ von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit bezeichnet. Belgien und Österreich wiesen diese Vorwürfe der Kommission zurück und sehen vielmehr eine ‚Diskriminierung‘ ihrer Hochschulsysteme, fehlende Sensibilität und Solidarität.

Die vorliegende Arbeit nimmt sich dieser Rahmenbedingungen – der Komplexität der jeweiligen Internationalisierungsprozesse der Hochschulbildung – an und macht diese vergleichend verhandelbar. Durch die komparativen Darstellungen der Mobilitätsströme, Ressourcen und Positionen zur internationalen Studierendenmobilität werden die durchgeführten Expertinnen- und Experteninterviews kontextuell analysiert und für zukunftsfähige, sachliche Diskurse aufbereitet. Diese Arbeit ist als Beitrag zur Nachvollziehbarkeit wie systematischen Einordnung und Interpretation der aktuell geführten und notwendigen Debatten über internationale Kooperation und Mobilität im Hochschulbildungsbereich zu sehen, mit besonderer Bedachtnahme auf den oben erläuterten Konflikt zwischen Europäischer Kommission einerseits und Österreich und Belgien andererseits. Ein Konflikt, welcher die internationale Kooperation re-problematisiert.

Die wissenschaftliche Praxis der Präzision, als auch der gesellschaftspolitische Anspruch wird in der Verwendung gendersensibler Sprache wiedergespiegelt. Die Annahme das Sprache soziale Realität abbildet und reproduziert soll sich auch in den Pronomina wiederfinden. Ferner versucht diese Arbeit Fachliteratur nach Geschlecht ausgewogen zu wählen, und dies auch im Literaturverzeichnis mit vollständig angeführten Namen sichtbar zu machen.

Struktur der Masterarbeit

Vorbemerkung

I. Einführende Worte	12
II. Relevanz der Thematik - Einleitung zum Forschungsgegenstand	15
II.1 Studierendenmobilität als Forschungsobjekt	19
II.2 Forschungsstand und Identifikation von Forschungslücken	23
II.3 Erkenntnisinteresse und forschungsleitende Fragestellungen	25
II.4 Methodische Vorgehensweisen	28
II.4.1 Quantitativ-strukturelle Aspekte der Analyse	28
II.4.2 Qualitative Aspekte der Analyse	29
III. Internationalisierung und Transnationalisierung der Hochschulen und Gesellschaft in Europa	32
III.1 EHEA / Bologna Prozess - Konzepte, Abkommen und Entwicklungen	35
III.2 Kompetenzkonflikte und Koordinierungsbedarf - Die Europäische Union und Bildungspolitik	38
III.3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Artikel 165 & 166	45
IV. Komparative Analyse zu studentischer Mobilität und Kooperation im Europäischen Hochschulraum [EHEA]	46
IV.1 IST-Situationsanalyse. Indikatoren der Hochschulstruktur Österreichs & Belgiens	46

IV.1.1 Strategiepapiere zu Mobilität und Kooperation	48
IV.1.2 Öffentliche Finanzierungs- und Beteiligungsstrukturen an den Bildungskosten	49
IV.1.1 Mobilitätsströme & Entwicklung der Studierendenzahlen	51
IV.2 The Belgian/Austrian Education Saga	56
IV.3 Positionen von Expertinnen und Experten. Belgien, Österreich, EU- Kommission	60
IV.3.1 Cluster - Diskriminierung & Gemeinschaft	61
IV.3.2 Cluster - Zulassung & Zugang	65
IV.3.3 Cluster - Bedürfnisse & Erfordernisse	69
IV.3.4 Cluster - Qualitätssicherung & Ressourcen	73
IV.3.5 Cluster - Perspektiven & Orientierung	76
IV.4 Erkenntnisstand und Zusammenfassung- Annahmen, Handlungen und Ziele	79
V. Diskussion und Ausblick der forschungsleitenden Fragestellungen	80
V.1 Aspekte der Verantwortung und Argumentation	82
V.2 Aspekte der internationalen Kooperation und Handlungsmöglichkeiten	82
V.3 Aspekte einer Conclusio und Forschungsanregungen	86

Literaturverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Wie gesagt: Es sind nur Formulierungen.

*Aber die, zu der eine große Mehrheit so spontan nickt,
ist lächerlicher als die etwas schöngefärbtere andere.*

– Robert Menasse, Der europäische Landbote, 2012.

Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit ist ein Beitrag, welche eine aktuelle gesellschaftspolitische Problemlage aus sozial- und bildungswissenschaftlicher Perspektive erarbeitet. Folgend wird sie der besonderen rechtswissenschaftlichen Natur des Konfliktes nicht gerecht. Natürlich stehen hinter Rechtsfragen politische Aushandlungen, die auch auf bildungswissenschaftlichen Fragestellungen aufbauen. Politische Gremien verabschieden rechtliche Übereinkommen, die kollektiv bindend werden und die gemeinsame Bildungszukunft gestalten. Diese Arbeit soll eine Anregung für konstruktive Überlegungen darstellen und politische Positionen nachzeichnen; kann folglich aber nicht vollständig sein.

I. Einführende Worte

Debatten um Hochschulen und deren gesellschaftlichen Auftrag, für Studierende ein Ort zu sein, welcher ein reflexives Labor von Gesellschaft, Wissenschaft und Forschung darstellt, orientieren sich gegenwärtig – und wohl auch schon in vergangenen Diskursen – an drei zentralen Merkmalen: ‚Verantwortung‘, ‚Leistung‘ und ‚Zugang‘. Diese Begriffe traten und treten in unterschiedlicher politischer Gestaltung auf. Die Begriffe bedingen sich, sind unhintergebar verbunden und nur in ihrer Gleichzeitigkeit zu denken. So sind Zugangsregelungen und soziale Selektionen in direkter Form mit der Leistung des Studiums und der Frage der finanziellen und gesellschaftspolitischen Verantwortung verbunden. Dies ergibt eine Gleichzeitigkeit, die in den vergangenen Jahrzehnten durch die europäische und globale Annäherung der Hochschulsysteme, wie akademischer Kooperation und Mobilität der Studierenden und Lehrenden, neue Fragen der politischen Steuerung aufwirft und auch neue Entscheidungsgremien anspricht. Die Begriffe von ‚Verantwortung‘, ‚Leistung‘ und ‚Zugang‘ sind somit um viele Spannungsfelder reicher, da dieser Diskurs nunmehr über die nationalstaatliche Perspektive hinausführt. Die akademische Kultur und die zuständigen Bildungsministerien und Institutionen sehen sich gegenwärtig einem dynamischen Transformationsprozess der Internationalisierung der Hochschulbildung gegenübergestellt, welcher sie fordert, über sich selbst in vertiefter Form zu reflektieren und ihre Strukturen zu re-problematizieren.

Die Entwicklung dieser Transformationsprozesse und gegenwärtigen Problemstellungen werden in dieser Arbeit vor dem jeweiligen Kontext der europäischen Unionsländer Belgien und Österreich nachgezeichnet. Dieser fokussierte Vergleich versucht vor allem die Studierendenmobilität innerhalb der Europäischen Union [EU] in ihren Besonderheiten zu erklären und folglich einem sachlichen, öffentlichen Diskurs als Grundlage zu dienen. Die Studierendenmobilität gilt hier als Teil einer Facette der internationalen Kooperation, die den Kern vieler Wissensbereiche der Hochschulbildung trifft und so auch einen erweiterten Einblick in diese bietet. Besonders durch asymmetrische Mobilitätsströme zeigen sich Problemstellungen in der Zulassung zu medizinischen Studien [Human-, Zahn- und Veterinärmedizin als auch Physiotherapie & Logopädie] in Fragen der Finanzierung und auch in der Beantwortung dieser im Einklang mit dem Prinzip der Gleichbehandlung aller europäischen Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.

Der gewählte, vergleichende Ansatz dieser Arbeit erklärt sich durch die Beschaffenheit der Hochschularchitektur und der Voraussetzung ähnlicher Problemstellungen beider Länder, die sich – durch die von der Europäischen Kommission angestrebten Vertragsverletzungsverfahren und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes – nun Änderungen in den Zugangsregelungen ihrer Hochschulgesetze gegenübersehen. Vor dem Hintergrund der Internationalisierung und Mobilität im Europäischen Hochschulraum [EHEA] sowie der Europäischen Union [EU] haben vor allem kleinere Länder mit großen Nachbarländern derselben Sprache, so Belgien und Österreich, finanzielle und organisationsstrukturelle Hürden durch hohe Studierendenzahlen zu bewältigen. Sie sehen sich durch die Anwendung des Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit [Art. 18 AEUV, ex Artikel 12 EGV] in der Studienzulassung – folglich der Gleichbehandlung – konfrontiert, die die gegebene Asymmetrie manifestiert.

So stehen Belgien und Österreich durch die EU-Vereinbarung der Mobilität von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und durch die Zusammenarbeit im Bildungsbereich [Art. 165/166 AEUV, ex Art. 149/150 EGV] einem weiteren drohenden Vertragsverletzungsverfahren gegenüber, da sie EU-Staatsangehörigen mit entsprechender Zugangsberechtigung den freien Hochschulzugang in medizinischen Fächern derzeit nicht uneingeschränkt ermöglichen. Nunmehr, nach erstmaliger Verletzungsklage durch den Europäischen Gerichtshof [Rs. C-65/03, 01.07.2004 & Rs. C-147/03, 07.07.2005], wurden Quotenregelungen in der Vergabe der Studienplätze eingeführt, welche nach Herkunft der Studierenden angewandt werden. So wurde in Belgien und Österreich versucht, in einen gangbaren Weg zum „Schutz der Homogenität des Bildungssystems“ [vgl. UG2002, §124b, Absatz 5] einzulenken. Diese Konzeption stellt selbstredend nach wie vor eine Ungleichbehandlung dar. So steht ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren mit Sanktionsfolge im Raum [KOM Press Release, 18.12.2012].

Einerseits sieht die Gemeinschaft der Europäischen Kommission Österreich und Belgien in der Rolle des diskriminierenden Akteurs gegenüber Studienbewerberinnen und -bewerbern aus den EU-Mitgliedsstaaten, andererseits sehen diese Länder wiederum die EU in dieser Rolle, da auch das Gemeinschaftsrecht im Bildungsbereich – welcher als solcher als nationale Angelegenheit definiert ist [Art. 165 AEUV] – durch den Europäischen Gerichtshof [EuGH] durchgesetzt wird. Beide Länder bewerten sich dadurch in ihren Prinzipien der Hochschulorganisation, den damit verbundenen finanziellen Ressourcen und der öffentlichen Gesundheitsversorgung in Unfreiheit.

Zwar werden in der Mahnung der Europäischen Kommission [2007] ausschließlich medizinische Studienzugänge verhandelt, doch zeigt sich unmissverständlich, dass mit der internationale Studierendenmobilität wesentliche Änderungen durch neue, weitergehende Konfliktfelder in der Hochschulgestaltung einhergehen.

Der gegenwärtige Konfliktgegenstand ist demnach die positive Verständigung der Europäischen Kommission mit Belgien und Österreich zur Gleichbehandlung im Einklang mit den jeweiligen Hochschulgesetzen. So verhandelt sie zugleich das ‚nationale Interesse‘ in einer wirtschaftspolitischen Staatengemeinschaft. Dies ist Ausgangspunkt dieser Arbeit. Demzufolge schließt das Forschungsinteresse an die Komplexität des Sachverhaltes in seiner jetzigen Situation an und versucht diese in den vorherrschenden Spannungsfeldern der ‚Verantwortung‘, ‚Leistbarkeit‘ und des ‚Zugangs‘ diskutierbar zu machen. Dies wird sowohl mithilfe von vorhandenem empirischem Datenmaterial, vorliegenden Dokumenten und Gesetzestexten als auch durch Expertinnen- und Experteninterviews ermöglicht. Dabei werden Prinzipien, Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für gemeinsame Dialog- und Kooperationsabkommen Österreichs und Belgiens analysiert und abgeleitet. Aufzuzeigende Entwicklungsmöglichkeiten sollen sich sowohl von der Realsituation als auch von bildungsphilosophischen Perspektiven ableiten.

Zu Beginn der vorliegenden Arbeit wird auf ein grundlegendes Verständnis von Internationalisierung, Kooperation und Mobilität eingegangen und aufgezeigt, welche Entwicklungen und Konzeptionen diese Prozesse beeinflussen [**Kapitel III**]. **Kapitel IV** bezieht sich, eingehend mit einer komparativen Analyse

zu studentischer Mobilität und Kooperation im Europäischen Hochschulraum, auf die Konfliktsituationen Österreichs und Belgiens mit der Europäischen Kommission. Hierbei werden die strukturellen Gegebenheiten und Voraussetzungen der Hochschulsysteme erläutert und sowohl statistisches Material als auch Strategiepapieren zur internationalen Mobilität betrachtet. Anschließend werden durch den gewählten qualitativen Ansatz von Expertinnen- und Experteninterviews die Positionen und deren Argumentationen im Kontext der quantitativ-strukturellen Ausarbeitungen analysiert. Dabei wird der gegebene Konflikt der Länder mit der Europäischen Kommission [KOM] in kleingliedrige Fragestellungen unterteilt, um eine differenzierte und nachvollziehbare Auswertung zu gewährleisten. Die vorliegende Abhandlung schließt mit einer Diskussion zu den forschungsleitenden Problemstellungen [**Kapitel V**] und reflektiert dabei die gewonnenen Erkenntnisse auf deren zukunftsfähige Prinzipien und bietet demnach einen Ausblick für weitere Forschungen sowie Handlungsmöglichkeiten.

Zuvorderst werden in **Kapitel II** die methodologischen Schritte zur Erschließung der forschungsleitenden Fragestellung des Gegenstandes erläutert.

II. Relevanz der Thematik – Einleitung zum Forschungsgegenstand

In den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes [Rs. C-65/03, 01.07.2004 & Rs. C-147/03, 07.07.2005] wurde für rechtmäßig erkannt, dass Belgien und Österreich gegen die Verpflichtungen aus den Artikeln 12, 149 und 150 des Europäischen Gemeinschaftsvertrages [EGV, Maastricht, 1993] verstoßen. Die beiden Länder haben nicht die hochschulpolitischen Maßnahmen getroffen, um die Inhaberinnen und Inhaber von in anderen Mitgliedsstaaten erworbenen Sekundarabschlüssen unter gleichen Voraussetzungen wie Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Landes Zugang zu einem Hochschulstudium zu gewähren, so die inhaltliche Verletzungsklage.

Belgien und Österreich verfüg[t]en beide durch öffentliche Finanzierung über einen offenen Hochschulzugang [Pechar, 2007], welcher mit einem Sekundarabschluss eine uneingeschränkte Zulassung ermöglicht[e]. Für Personen aus den Nachbarländern mit gleicher Sprache – hier vor allem Frankreich und Deutschland – war dies eine Alternativmöglichkeit, sofern sie die Beschränkungen [Numerus Clausus, Studiengebühren, Aufnahmeprüfung] in ihrem Land nicht bewältigen konnten oder wollten. Selbstverständlich gibt es vielfältige und weitere Attrahierungsfaktoren, um ein Studium im Ausland aufzunehmen, siehe hierzu Niederl und Bader [2014]. Belgien und Österreich verspürten die verstärkenden Zuströme der mobilen Studierenden und wendeten gemäß ihren Universitätsstudiengesetzen [Moniteur belge, 5. August 1971, S. 9254; UniStG 1997 & UG 2002] die Berechtigungsvoraussetzung des Herkunftslandes des Studierenden an [Herkunftslandprinzip]. Galt in dem Herkunftsland eine Numerus-Clausus-Beschränkung so wurde diese auch in Belgien und Österreich aktiv. Würde dem Studierenden ein Studienplatz im Herkunftsland zukommen, so war auch die Berechtigung in Belgien und Österreich gegeben. Durch die Urteile des Europäischen Gerichtshofes wurden diese Beschränkungen zugunsten einer temporären Ausnahmeregelung jedoch aufgehoben, welche die Zahl der Studierenden aus dem Ausland durch eine Quote limitiert. Dies gilt für [para-]medizinische Studienfächer. Dabei wurden beide Länder durch Aufforderungsschreiben der Kommission benachrichtigt, dass ihre Zulassungssysteme nach wie vor diskriminierender Art, sowie unzureichend argumentiert sind.

Belgien und Österreich legen vor allem die Gefahr der zukünftig unzureichenden Gesundheitsversorgung durch die Rückkehr der mobilen Studierenden in die jeweiligen Länder als Gründe der Legitimation dar. Zudem soll es auch ein Schutz der Qualität des öffentlichen Hochschulsystems sein. Die EU-Kommission wird diese Situation weiter beobachten und die Duldung der nun eingeführten Quotenregelung bis 2016 aufrechterhalten, um den nationalen „Behörden Gelegenheit zu geben, vollständigere und detailliertere Angaben vorzulegen, die die derzeitigen Maßnahmen als notwendig und angemessen rechtfertigen“ [KOM, 28.11.2007].

Sowohl Belgien als auch Österreich haben, um dieser gegenwärtigen Problemstellung Handlungs- und Entwicklungsraum zu ermöglichen, eine befristete Ausnahmeregelung in der Zulassungspolitik zur Hochschulbildung in den Studienfächern Human- und Zahnmedizin, in Belgien zudem Veterinärmedizin und Physiotherapie, von der Europäischen Kommission [vgl. KOM Press Release, 2012] zugestanden bekommen. Dementsprechend ist momentan nach wie vor die Quotenregelung geltend. Diese Ausnahmeregelung basiert nach wie vor auf einer ungleichen Zulassungspolitik gegenüber Studierenden der EU-

Mitgliedsstaaten, als auch auf einer Rechtsprechung, welche eine andere Anwendungsmöglichkeit der europäischen Gesetzesbestimmung erlauben würde [vgl. Garben, 2011]. Die Quotenregelung orientiert sich in Österreich [UG 2002, §124b Absatz 5] an den Kategorien inländische Person, Person aus dem EU-Ausland und Person eines Drittstaates mit 75%, 20% und 5%; in Belgien ist die Aufteilung in 70% und 30% getroffen worden. Infolgedessen trifft dies auch Drittstaatstudierende aus dem Europäischen Hochschulraum [EHEA] und außerhalb. So gilt es auch Perspektiven und zukunftsfähige Konzepte zu erarbeiten, welche Bedingungen der Möglichkeiten für eine Studierendenmobilität aller stellen, welche dem europäisch-akademischen, sowie dem bildungsphilosophischen Diskurs und der dargelegten Verschränkungen der Spannungsfelder gerecht wird. Es soll deutlich werden, dass durch unterschiedliche Hochschulstrukturen, internationale Kooperationen und asymmetrische Mobilitätsströme tiefgehende Probleme entstehen, für Staaten, für Hochschulen und in gleicher Folge auch für Studierende. Handlungsbedarf ist offensichtlich. Doch europäische Mechanismen zur Finanzierungsregulierung sind derweil nicht vorgesehen und auch nicht zu erwarten, ferner sind bilaterale Abkommen und rechtliche Rahmenbedingungen [noch] nicht ausgereift.

Die offensichtliche Problemstellung und öffentliche Diskussion ist jene der Ressourcen und ihrer Finanzierung, folglich der grenzüberschreitenden Kooperation; wer kommt für die entstehenden Hochschulkosten auf und wie gehen wir damit um, wenn diese Studierenden nach ihrer Ausbildung nicht in jenem Land bleiben, welches ihnen die Ausbildung ermöglicht hat? Hierbei sind zwei Perspektiven zu beachten. Einmal ist die Frage, ‚welches Land kam finanziell für die tertiäre Ausbildung auf‘, relevant, zum anderen ‚wer hat die Bildungsjahre zuvor finanziell ermöglicht‘. Diese beiden Fragestellungen beziehen sich auf die Vorstellung, dass jene Personen, die eine Leistung eines Nationalsystems in Anspruch nehmen, diese auch wieder in diese Volkswirtschaft zurückgeben. Es handelt sich demnach um kompensatorische Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen, und die Schaffung dieses Ordnungsrahmens wird als Staatsaufgabe interpretiert. Die erhöhte und vor allem asymmetrisch verlaufende Studierendenmobilität forciert einen Paradigmenwechsel in der Wahrnehmung, Finanzierung und Steuerung des internationalen Hochschulsektors. Positive und negative externe Effekte, wie soziale und pekuniäre [vgl. Mankiw, 2012], spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Primär sind die unmittelbaren Kosten des Studiums in Bezug auf vorhandene Ressourcen und Qualität Gegenstand der politischen Diskussion.

Eine Folgeüberlegung, welche dem Abschluss des Studiums nachgelagert ist, ist die internationale Orientierung der Hochschulabsolventen nach Entwicklungs- und Verdienstmöglichkeiten, welche durch die Einführung des EU-Grundrechtes der Freizügigkeit gefördert wird. So wurden auch die Mobilitätshemmnisse innerhalb des europäischen Arbeitsmarktes abgebaut. Dass die Finanzierungsfrage als hochschulpolitische Kernfrage – nicht nur in der Europäischen Union, siehe auch Vereinigte Staaten von Amerika und China – ausgemacht werden kann, zeigte auch die Argumentation und das schlussendliche Entscheidungsgewicht im nationalen Referendum Schottlands um den Verbleib innerhalb des Vereinigten Königreiches. Hätte sich Schottland mehrheitlich für eine Eigenständigkeit entschieden, so wäre der wirtschaftliche Gewinn durch Studiengebühren von Studierenden aus dem Vereinigten Königreich [£ 9.000 pro Jahr] entfallen, da das Europäische Unionsrecht – wie im Falle Belgien und Österreich – gegriffen hätte

[vgl. Riddell, 2013]. Diese Einnahmen stellen aber eine bedeutende Triebkraft der schottischen Wirtschaft dar. Schottland schaffte die Studiengebühren für Bürgerinnen und Bürger aus Schottland und der EU 2008 ab, jedoch nicht für die Länder des Vereinigten Königreiches.

Fragen der privaten und öffentlichen Verantwortungen müssen dabei gesellschaftlich diskutiert und politisch entschieden werden. Grundlegend dafür sind folgende Überlegungen:

- # Wer soll die Hochschulen finanzieren [Quelle]?
- # Wie soll der Zugang zu den Hochschulen organisiert sein [Mechanismen]?

Vor dem Hintergrund aktueller Ökonomisierungstendenzen, wie auch Ansätzen des New Public Managements [NPM] und damit einhergehenden Restriktionen kann diese kumulierte Situation vor allem Nachteile für Studierende aus dem jeweiligen Staat bedeuten, aber in Folge auch Nachteile für Studierende aus anderen Ländern, die in diesem Land ihren Abschluss ablegen möchten. Dies kann einerseits Änderungen für den Hochschulzugang, die Studiengebühren und finanzielle Unterstützungsformen bedeuten, aber auch weitere Faktoren der sozialen Dimensionen [*social dimension*] können dadurch Veränderungen und Prekarisierung erfahren. Ferner können unbedachte Entwicklungsprozesse dieser Art negative Folgewirkungen für Entwicklungen in der sozialen Diversität der Studierendenpopulation und der akademischen Struktur in ihrer zukünftigen Ausrichtung und Kultur der Internationalität nahelegen.

Die vorliegende Arbeit erschließt sich aus diesen Entwicklungen der internationalen Hochschulkooperation und der damit verbundenen Mobilität von Studierenden, sowie der Hochschulangehörigen. Dabei richtet sich die Konzentration auf Studierende, welche einen vollständigen Hochschulabschluss [Bachelor, Master, PhD] außerhalb ihres Herkunftslandes – *degree mobile students* – anstreben [vgl. Teichler et al., 2011] und infolgedessen auch Teil der Internationalisierung einer nationalen Hochschulstruktur werden. So müssen diese Studierende von Studierenden in Austauschprogrammen wie ERASMUS+ unterschieden werden, da ihre Förderungsform [auf höchstens 12 Monate beschränkt] sowie Fokussierung zu unterscheiden ist. Prozesse der Internationalisierung und die dynamischen Entwicklungen zu einer Wissensgesellschaft [vgl. Altbach, 2013] eines Landes korrelieren in direkter Form mit Fragen der Steuerung und Finanzierung des Hochschulsystems. Zunehmend verändern sich die Beziehungen von Hochschule und Staat in Fragen des Zugangs, der Ressourcen und Erfordernisse.

Die Bedeutung von Hochschulbildung für Regierungen und ihre Gesellschaft ist zudem hoch einzuschätzen, da sie Fragen des Arbeitsmarktes, der Migrationsbewegungen und der innewohnenden Gesellschaftsphilosophie mit Fragen von systematischen Mobilitäts- und Zukunftsstrategien verbindet. Auch der Europäische Hochschulraum [EHEA] und damit eingeschlossen die Europäische Union [EU] sehen sich durch Entwicklungen der Internationalisierung im Sinne einer gemeinsamen Zusammenarbeit im tertiären Bildungssektor mit unterschiedlichen Voraussetzungen konfrontiert: Gesellschafts- sowie wirtschaftspolitische Ausrichtungen, die auf internationaler, nationaler und auch institutioneller Ebene wieder zu finden sind.

Es sind dabei Herausforderungen und Barrieren auf Ebenen der Finanzierung – staatlich als auch individuell – und des damit verbundenen Ausgleichs unter Bildungssystemen, der Restriktionen im Zugang zur akademischen Bildung, der Solidarität in Bildungsfragen und vielmehr eines damit verbundenen Menschenbildes, welches sich durch ungleiche Reaktionen der Öffentlichkeit den mobilen Studierenden im EHEA gegenüber zeigen, auszumachen. Internationale bzw. europäische Hochschulmobilität und nationale Sozial- bzw. Hochschulpolitik sind dabei nicht aufeinander abgestimmt und von großen strukturellen Unterschieden geprägt. In Bezug auf Finanzierungsmechanismen zeigen sich nicht nur Unterschiede unter den einzelnen europäischen Staaten und ihren Konzepten der Hochschularchitektur, sondern auch innerhalb von Staaten, evident durch die steigenden Dimensionen institutioneller Autonomie von Hochschulen. Es eröffnet sich ein Spannungsfeld unterschiedlicher Überschneidungen von Hochschulstrukturen und Finanzierungsmechanismen. Doch auch aus diesen Gründen bestehen jene europäischen Übereinkommen und Strategieforen der intergouvernementalen Zusammenarbeit.

II.1 Studierendenmobilität als Forschungsobjekt

Die Mobilität im Hochschulbereich ist ohne Zweifel ein Teil der Internationalisierungsformen, sowie die Form, welche am zentralsten wahrnehmbar ist. In vielen Diskursen wird sie Synonym zur Internationalisierung der Hochschulen verwendet, oftmals auch als Zielkategorie definiert, jedoch ist eine internationale Öffnung einer Universität als vielschichtiger und komplexer zu bewerten [Choudaha & de Wit, 2014]. Mobilität bleibt ein Teil und Vehikel dieses Prozesses, Internationalisierung selbst kann nach Knight [2008, S.3] als „the process of integrating an international, intercultural or global dimension into the purpose, functions or delivery of post-secondary education“ definiert werden. Dies stellt eine Fassung dar, welche auf vielen Ebenen der Hochschulstruktur Eingang finden kann, wie dem Curriculum, der Personalstruktur und der Lehre – *internationalization at home* – sowie in der Mobilität von Projekten, Programmen und physischer Mobilität von Universitätsangehörigen und Studierenden – *internationalization abroad*.

Infolgedessen wird in dem Wechselwirkungsfeld der Forschung zu Mobilität bereits ein breites Spektrum an Einflüssen, Aspekten, Argumentationen und Gegenständen sichtbar. Die grenzüberspannende Herausforderung wird bereits in diesen Schritten wahrnehmbar, da Mobilität durch ihre Wirkungszusammenhänge nicht isoliert dargestellt werden kann, nicht aussagekräftig ist. Sie leitet sich folglich aus Internationalisierungsprozessen ab, wird allerdings zu einem eigenständigen Betrachtungsmotiv.

Die *Policies* und Forschungen zu Studierendenmobilität basieren meist auf nationalen Gegebenheiten, durch die historische Formung von Staaten und Traditionen basierend. Dies hat sich über Jahrzehnte manifestiert. Demnach lässt es sich auch erklären, dass die jeweiligen Vorstellungen der Organisationsystematik der Hochschulbildung im Nachbarland bereits gänzlich anders ausgeprägt sind. So war desgleichen

die Mobilität durch die vorhandenen Instrumente der Vergleichbarkeit eingeschränkt. Dies spiegelte sich auch in der Forschungslandschaft wider.

Hochschulforschung ist in erster Linie vom Blick auf nationale Phänomene geprägt. Nur ein Teil der Analysen erfolgt international vergleichend, und nur zum Teil sind die Konzepte der Hochschulforschung von internationalen Forschungsdiskursen geprägt.

[Teichler, 2008, S.66]

Durch die Bildung der Europäischen Union hingegen hat sich vieles verändert, da sich Steuerungskompetenzen auf diese neue Ebene verlagert haben. Die Hochschulbildung bildet eine Dimension hiervon [vgl. Birtwistle, 2007, S.182]. Dadurch verschob sich ebenfalls der Forschungsfokus sowie die Entwicklung hin zu einem neuen Selbstverständnis von Hochschulforschung und dessen Bedeutung in Prozessen der *Globalisierung der Internationalisierung* [Choudaha & de Wit, 2014]. Zahlreiche Forschungen empirisch-qualitativer [Bauschke-Urban, 2013; Zimmermann, 2008] als auch empirisch-quantitativer [Teichler et al, 2011] Art beziehen sich dabei insbesondere auf den EHEA und den Bologna-Prozess siehe **Kapitel III.1** Konzepte, Abkommen, Programme und Entwicklungen], welcher sich geographisch von Aserbaidschan bis Island erstreckt, und dies sich auch in seinen Themenfeldern und Auseinandersetzungen widerspiegelt. Demzufolge fand die Verschiebung von nationalen Interessen eines Hochschulsystems zu internationalen Aspekten durch die Entstehung von globalen Wissensgesellschaften [Gürüz, 2011; Kehm, 2012] ihren Niederschlag auch in der akademischen Forschungslandschaft.

Der Forschungsgegenstand der Mobilität versucht als praxisbezogenes Wissensgebiet aktuellen Entwicklungen einen analytischen Rahmen zu geben und prognostische Szenarien mit den zu Verfügung stehenden Methoden, Ansätzen, Fragen- und Problemstellungen, aber auch Ressourcen zu entwerfen.

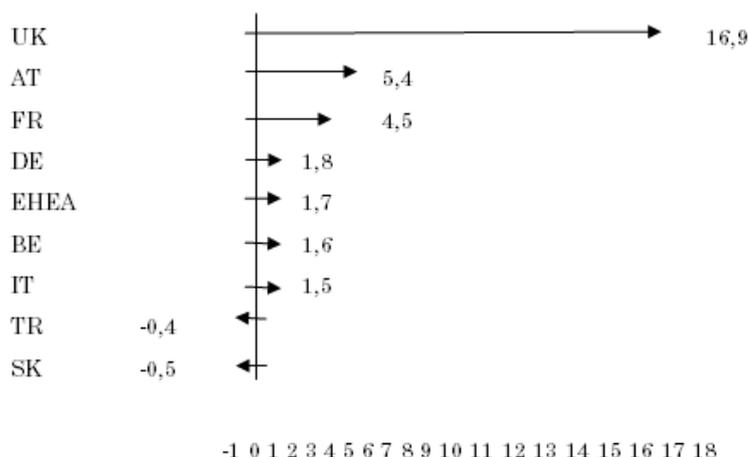


Abbildung 1: Import-Export-Ratio im EHEA. Absolute Zahlen der Incomings dividiert durch Outgoings [UIS-UNESCO, 2011].

Der EHEA ist eine Hochschulregion, welche mehr Studierende aufnimmt als Studierende diese Region verlassen, um des Studienprogramms Willen [vgl. Teichler et al., 2011; Orr, 2013; Unger et al., 2014].

Insbesondere nordische und westliche Länder Europas gelten als *net-importing countries*. Die Gewogenheit der Mobilitätsströme innerhalb des EHEA orientiert sich dabei an vielfältigen Aspekten, mitunter an dem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt [BIP] eines Landes [vgl. Unger et al, 2014, S.47], am Prestige der akademischen Institution, den Zulassungsverfahren aber auch Informationspolitiken. Ein genauerer Blick zeigt, dass in absoluten Zahlen auch Asymmetrien zwischen Regionen mit unterschiedlichem Bruttoinlandsprodukt gegeben sind. Untenstehende Abbildung zeigt, dass die EHEA- Länder, klassifiziert nach deren BIP pro Einwohnerin und Einwohner, eine verstärkte Mobilität von niedrigen BIP- Ländern in Länder mit höherem BIP stattfindet. Sowohl Belgien als auch Österreich haben ein BIP pro Kopf von über \$39.000 US-Dollar.

	Herkunftsregion				
	BIP < \$10.000	BIP < \$20.000	BIP < \$30.000	BIP < \$39.000	BIP > \$39.000
BIP < \$10.000		-12.348	-10.281	-34.417	-6.747
BIP < \$20.000	12.348		-1.525	-64.069	-18.351
BIP < \$30.000	10.281	1.525		-67.764	-11.695
BIP < \$39.000	34.417	64.0969	67.764		-30.889
BIP > \$39.000	6.747	18.351	11.695	30.889	

Zielregion

Abbildung 2: Absolute regionale Asymmetrien innerhalb des Europäischen Hochschulraums nach dem Bruttoinlandsprodukt [US-Dollar, 2010]. Berechnung nach Unger et al. [2013].

Drei Millionen Studierende sind nach UIS-UNESCO weltweit mobil, dies sind 2% der weltweiten Studierendenpopulation [ebd., S.34]. Aus der Perspektive des EHEA wählen 47% aller weltweit Studierenden ein Studium innerhalb des EHEA. 83% der Studierenden aus dem EHEA bleiben auch im EHEA, 17% verlassen diesen. Nicht-EHEA Länder wählen ein Land innerhalb des EHEA doppelt so oft als umgekehrt [34%]. Die Hälfte der mobilen Studierenden innerhalb des EHEA sind von Nicht-EHEA Ländern, während umgekehrt 91% der Studierenden in Nicht-EHEA Ländern aus jenen kommen. Dabei ist der Fokus der europäischen Hochschulforschung nunmehr auf die fast 40 Millionen Studierenden der 47 unterzeichnenden Staaten des Bologna-Prozesses, deren Strukturen und Möglichkeiten gerichtet und versucht so an der Schnittstelle von Forschung und Governance zu arbeiten.

Eine Problematik des Gegenstandes liegt auch in seiner empirischen Erfassbarkeit, in der Verfügbarkeit, Qualität und Tiefe der vorhandenen Daten und Informationen zur Mobilität von Studierenden [vgl. Teichler et al., 2011]. Die zentrale Ressource für diese Daten bilden die sogenannten *UOE-Statistics*, welche sich aus statistischem Informationsmaterial der UNESCO, OECD und EUROSTAT zusammensetzen. Diese Analysen basieren meist auf Daten eines Studiums im Ausland und können für *originale Mobilität* nur Näherungswerte darstellen, da sie Wohnsitz oder Ort der Sekundarbildung nicht berücksichtigen. Wie Teichler et al. [2011] und Unger et al. [2014] feststellen, ist die bisher zugängliche Datenanalyse nicht geeignet, um tiefere Einblicke zu ermöglichen, die eine differenzierte Betrachtung zu Sprachregionen, geographischen Regionen oder Studienfächern erlauben. Solche länderübergreifenden empirischen Be-

trachtungen – als Basis empirischer Sozialforschung - lassen Fragen folgen, welche Themenfelder dabei eigentlich noch Gegenstand sind und zeigen die Weite des Forschungsfeldes der Studierendenmobilität auf.

Wie wird dabei die Qualitätssicherung der Hochschulstruktur vorgenommen? Warum sollten wir eigentlich mobil sein und dies fördern? Welchen Veränderungen durch internationale Einflüsse sehen sich nicht-mobile Personen gegenüber? Wie sehen die Reformen zur sozialen Verbesserung der Studierenden durch Förderprogramme aus? Wie berichtet die europäische Medienöffentlichkeit? Und wie antizipiert die Politik diese Realitäten?

Der Wandel in den thematischen Prioritäten der Hochschulforschung zeigt sich durch ein tiefer entwickeltes Problembewusstsein im Forschungsgegenstand- mehr als zuvor. Dabei verschieben sich auch Überlegungen zur methodischen Herangehensweise. Teichler [2008] sieht für die 1990er Jahre *Internationalisierung* als wichtigstes Stichwort in der Hochschulpolitik, -praxis und -forschung. Dies ist vor allem durch die politische Neuordnung Europas nachvollziehbar sowie durch ökonomische und technologische Kräfte. Dies hat Auswirkungen auf das globale Hochschulsystem, welche immer noch im öffentlichen Rampenlicht stehen. So kann auch für diese vorliegende Arbeit konstatiert werden, dass durch die vorherrschenden internationalen Studierendenmobilitäten – im Besonderen durch den Konflikt der Europäischen Kommission mit den Mitgliedsländern Belgien und Österreich – den Zugangsmechanismen eine neue Aufmerksamkeit in der Hochschuldebatte zukommt. Im Lichte der weltweiten Hochschulexpansion und Internationalisierung.

Die statistisch wahrgenommen asymmetrischen Mobilitätsströme führen demnach auch zu unterschiedlichen Auswirkungen und unterschiedlichen Forschungsfragen, in Anbetracht der Öffnung der Universitäten zur Internationalität- der Region, des Landes oder der Institution. Fragen über gesellschaftspolitische Verantwortung, deren Perspektiven und Antworten drängen sich auf. Die Schwierigkeiten des Zugangs zu Problemstellungen liegen meist darin begründet, dass es sich um eine mehrdimensionale Thematik methodologischen Zugangs handelt, welche auf Prinzipien gesellschaftspolitischer Diskurse steht. Wie reagieren? Wie bestmöglich proaktiv kooperieren? Wie wen finanzieren? So klingen wohl die Fragen an die Forschungsdisziplinen.

Aus Sicht der Hochschulforschung zeigen sich überlagernde Perspektiven, sowohl auf den Gegenstand als auch auf die Disziplinierung der Perspektiven der Forschenden. Dies meint einerseits, dass unterschiedliche Herangehensweisen und Diskursformen das Thema der Hochschule bestimmen. Auch neue Herangehensweisen und Verknüpfungen müssen angedacht werden. Vielmehr wird dadurch die Breite des Gegenstandes sichtbar, welche sich von Forschungsstrukturen, der Lehre oder über die Hochschulplanung erstrecken kann, sowohl regional, national als auch international; das Forschungsfeld wird zudem durch unterschiedliche Methoden, Theorien und Erkenntnisweisen gespeist. Die Verbindung und Abdeckung verschiedener disziplinorientierter Zugänge ist somit auch Charakteristikum der Hochschulforschung und ih-

rer Thematiken. Doch es zeigen sich auch singuläre, disziplinäre Zugänge, die hingegen eine genauere Fokussierung auf betreffende Aspekte erlauben.

In dieser Arbeit und ihrer interessierenden Forschungsfrage kann infolgedessen von einer gegenstandsbezogenen, hochschulspezifischen Sichtweise mit bildungswissenschaftlichem Erkenntnisinteresse gesprochen werden. Die Frage *Wie kooperieren?* soll Teil dieses Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit sein. Die Arbeit grenzt sich somit von einer ausschließlich rechtswissenschaftlichen Betrachtung ab.

II.2 Forschungsstand und Identifikation von Forschungslücken

Wie bereits dargelegt ist der Forschungsgegenstand der Internationalisierung der Hochschulen äußerst vielschichtig, und so auch seine wissenschaftliche Darstellung [siehe hierzu Malcolm Tight, 2012 – *Researching Higher Education*]. Der den Autor vorliegender Arbeit interessierende Forschungsgegenstand der *Studierendenmobilität im Europäischen Hochschulraum [EHEA] und der Europäischen Union [EU] aus österreichischer und belgischer Perspektive, sowie daraus entstehende Konfliktfelder der internationalen Kooperation* ist auf eine überschaubare Anzahl von akademischer Literatur beschränkt. Infolge ist auch diese vorliegende Arbeit ein explorativer Beitrag zum Diskurs von Mobilität und Kooperation, welcher zuweilen vorrangig durch eine öffentliche Debatte der Medien geprägt ist.

Ein allgemeiner Überblick über aktuelle wissenschaftliche Literatur zeigt Forschungen, welche den Bereich der *degree mobility* betreffen, ebenfalls nur in geringem Maße. Doch werden die Publikationen, Konferenzen als auch Forschungsinstitute immer mehr an der Zahl, so auch zu dem hier vorgestellten Thema. Das Interesse der internationalen Hochschulforschung liegt im Bereich der Mobilität vor allem bei Credit-Kooperationen, wie dem Förderprogramm der Europäischen Union ERASMUS und dem Nachfolgeprogramm ERASMUS+. Die Spannbreite reicht hier von theoretischen Arbeiten, über schriftliche Befragungen, Evaluationsstudien bis hin zu Wirkungsanalysen. Durch die Komplexität und Wechselwirkungen des umfassenden Sachverhalts müssen und können auch immer wieder nur Teilaspekte [vgl. Teichler, 2007] der internationalen Studierendenmobilität behandelt werden. Zumeist findet sich *degree mobility* aber nicht als Kernthema der Auseinandersetzungen und bleibt rudimentärer Gegenstand.

Einzelne Publikationen beschreiben die forschungsleitende Problematik dieser Arbeit und vermerken in ihrem profunden Problemaufriss Perspektivvorschläge, um die internationalen Barrieren mit möglichen Schritten einer tragbaren Lösung zu überwinden. Ein Teil der Auseinandersetzungen bezieht sich konkret auf den EU-Konflikt mit Belgien und Österreich [vgl. Cambien, 2009; Gerard, 2012; Gerard & Übelmesser, 2013; Pechar, 2013; Ferencz, 2015] und vermerkt diese Problemstellung mit Ansätzen weiterer Anregungen und Anknüpfungen. Ein Großteil dieses gegebenen Konfliktes wurde jedoch durch die öffentlichen Medien bearbeitet. Die aufgeworfene, streitbare Situation des Umgangs mit mobilen Studierenden in einem nationalen Bildungssystem ist aber bisweilen eine Angelegenheit für die Expertinnen und Experten in den Ministerien und hat sich im wissenschaftlichen Diskurs kaum wiedergefunden.

	<i>Belgien</i>	<i>Österreich</i>
<i>Incomings absolut (relativ)</i>	48.748 (10%)	70.852 (16,8%)
<i>Outgoings absolut (relativ)</i>	16.336 (3,3%)	15.632 (3,7%)

Abbildung 3: Studierendenströme, Österreich und Belgien [UIS-UNESCO, 2012].

Ferner sind theoretische Arbeiten zu möglichen anwendbaren Mobilitätsmodellen für bi- oder multilaterale Abkommen noch fehlend – ein volkswirtschaftlicher Ansatz findet sich allerdings bei Gerard & Übelmesser [2013] wieder.

Da konkrete Förderungsprogramme und Koordinationsbedürfnisse durch Kompetenzkonflikte hierfür noch ausstehen, lässt sich die vermehrt institutionelle Herangehensweise an Internationalisierungsprozesse der Hochschulen erklären. Dessen ungeachtet gibt es einige praxisbezogene Arbeiten zu Modellformen der Ausgleichsfinanzierung von Studierendenmobilität, die innerstaatlich abgeschlossen wurden, wie in der Schweiz [EDK, 1997] oder aber in mehrstaatlicher Form, wie dem Nordic Treaty [The Nordic Council, 2012], in den skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden. Darüber hinaus gibt es Ausarbeitungen, welche sich mit dem australischen und nordamerikanischen Hochschulsystem [Johnstone & Sanyal, 2011] und der damit verbundenen Mobilität auseinandersetzen und in Folge der akademischen Wissenschaft zugänglich machen. Es muss konstatiert werden, dass Internationalisierung und Mobilität – unter einer vorherrschenden Tendenz ökonomischer Bildungspolitik und Lösungsversuche – zumeist als normativer Faktor angenommen wird. Dies hat zur Folge, dass einige Untersuchungen sich auch Folgeerscheinungen und der kritischen Re-Problematisierung von Internationalisierung und Mobilität angenommen haben [vgl. Kellermann, 2009]. Zudem wurden Themen wie Brain Drain, Brain Gain oder auch Employability vermehrt in den Fokus gerückt [Hunter, 2013; Wiers-Jensen, 2013; DAAD, 2014].

Dessen ungeachtet bleibt von wissenschaftlicher Seite die Frage, wie sich vorhandene Konfliktsituationen der asymmetrischen Mobilität und Formen der ‚Diskriminierung‘ auf internationale Kooperationen auswirken, und deren Bearbeitung offen. Dieser Frage und dem damit verbunden Diskurs der Verantwortung – Finanzierung, Ressourcen, Zugang – einer Wissensgesellschaft [Weber & Bergan, 2005] und seiner gesellschaftlichen Nachhaltigkeit soll in dieser Arbeit ein Rahmen gegeben werden.

II.3 Erkenntnisinteresse und forschungsleitende Fragestellungen

Die Vielschichtigkeit der sozialen und politischen Prozesse der Internationalisierung verdichtet sich in ihrer fortschreitenden Entwicklung. Es zeigen sich Veränderungen auf vielen Ebenen der Transnationalisierung, wie der sozialen Dimension, der Forschung und Innovation, der Qualitätssicherung und auch bei

Formen der Governance und Finanzierung des Hochschulsektors. Dies sind vor allem notwendige Veränderungen und Prozesse, allerdings mit dem Hintergrund fehlender supranationaler Gesetzestexte und ausgehandelter Koordinierung. Demzufolge zeigen sich unterschiedliche Akzente der internationalen Aktivitäten, je nach Land, nach Institution, nach Fachrichtungen. Temporäre Reaktionen wurden von einigen Staaten bereits gezeigt, welche aber nur kurzfristige Strategien und Handlungsweisen sein können. Konkrete, harmonisierte Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen, die für gemeinsame Dialoge und Kooperationen unter akademischen Wertvorstellungen zukunftssträftig annehmbar sind, sind bisweilen noch nicht vollständig ausgereift und konsensfähig. Zudem sieht die Europäische Kommission sich nicht in der Rolle ein solches System zur Ausgleichsfinanzierung einzubringen, da die Unterschiede in den Kosten der tertiären Bildung in verschiedenen EU-Staaten, erheblich unterschiedlichen Finanzierungsformen folge, zu deutlich sind.

Die Kommission ist sich der Situation in Österreich und im frankophonen Belgien in Hinblick auf die hohe Zahl hereinkommender Studenten bewusst. [...] Aber die Situation scheint sich derzeit nicht in einer großen Anzahl anderer Mitgliedstaaten zu wiederholen, also ist es zu diesem Zeitpunkt nicht einleuchtend, dass eine Antwort auf EU-Ebene erforderlich wäre. Bilaterale Abkommen könnten angemessener sein, wenn es nötig ist. [Die Presse, 2011 zit. n. Abbott/APA]

Dieser gegebene Konflikt, welcher vielleicht als international unbedeutend erscheinen mag, zeigt jedoch die Komplexität der asymmetrischen Studierendenmobilität und Internationalisierung in mannigfaltiger Weise. So lässt sich anhand diesem konkreten Beispiel, das zwischen zwei bestimmten Ländern eine Problemstellung in einem bestimmten Studienfach aufzeigt, auch eine Diagnose zur gegenwärtigen Situation des Hochschulsystems wiedergeben. Die theoretische Rahmung und Fassung dieses Konfliktes wird einen Teil dieser Arbeit darstellen, der zweite, darauf aufbauende Teil wird die hochschulpolitischen Positionen der involvierten Personen wiedergeben und im Kontext des ersten, theoretischen Teils reflektieren. Die explorative Forschungshaltung wird sich dabei an folgenden Fragekomplexen festhalten:

Wie können vorhandene Asymmetrien [unausgewogene Mobilitätsströme, soziale Dimension] in Kooperation und Mobilität [EU, EHEA & Non-EHEA] unter qualitätssichernder Perspektive [Bedürfnisse & Erfordernisse eines supranationalen Systems] zu einer zukunftsfähigen Lösung [Leitprinzipien] geführt werden [Wege, Prozesse, Mechanismen]?

- Wie zeigt und verändert sich der Terminus der internationalen Kooperation in dieser Debatte? Wie wird das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht, Bildungsanliegen und Diskriminierung gedeutet? Kann eine Internationalisierung auf Basis der bestehenden Kooperationen erfolgreich sein?

- Wie sehen die Argumentationsstrategien zur Verantwortung gegenüber internationalen Studierenden aus? Wie kann eine bestmögliche Studierendenmobilität durch Zulassung und Anerkennung ermöglicht werden?
- Wo werden die zentralen Handlungsmöglichkeiten und Orientierungen festgemacht? Was sind die Bedürfnisse und Erfordernisse eines Hochschulsystems, und woran können wir unsere Perspektiven orientieren?
- Wo können Problematiken des Forschungsgegenstandes aufgezeigt werden? Welche weiteren Forschungsbemühungen müssen angestrebt werden? Welche empirischen Grundlagen sollten gestärkt werden?

II.4 Methodische Vorgehensweise

Die methodische Vorgehensweise beschränkt sich zuvorderst auf die Analyse und Erörterung der gegebenen akademischen Literatur. Dabei sollen systematisch konstruktive Ansätze und Herangehensweisen zur Thematik der grenzüberschreitenden Mobilität dargelegt werden. Ziel wird es sein, mit der Durchführung von Interviews mit Expertinnen und Experten eine erkenntnisbringende Form der Prüfung und Erweiterung dieser Diskussion zu erlangen. Demnach bedarf es einer verdichtenden Arbeit des Problemaufrisses und der anschließenden Kontextualisierungsarbeit der durchgeführten Interviews. Die vorgestellten singulären Positionen sollen dabei in den theoretischen und praxisbezogenen Kontext eingearbeitet werden. Durch die Darstellung der verschiedenen, den Internationalisierungsprozess bestimmenden Dokumente, der dazugehörigen Literatur als auch der gegebenen Daten sollen die explorativen Interviews anschlussfähig gemacht werden.

Im Folgenden wird das forschungsmethodische Untersuchungsdesign eingehend und transparent dargestellt. Zuerst werden dabei die empirisch-quantitativen Zugänge erläutert [II.4.1] und anschließend die empirisch-qualitative Methode, welche sich an den Formen der Expertinnen- und Experteninterviews orientiert, vorgestellt [II.4.2].

II.4.1 Quantitativ-strukturelle Aspekte der Analyse

Um die gegebene hochschulpolitische Situation zu beschreiben, orientiert sich dieser Themenaspekt vor allem an nationalen Gesetzestexten, die Europäische Union betreffenden Gesetzen als auch international nicht bindenden Übereinkommen im EHEA. Darüber hinaus werden Kommissionspapiere, Gerichtshofurteile und diverse Presseveröffentlichung herangezogen, um die Verdichtung und Grundlegung dieser Arbeit zu ermöglichen. Für statistische Darstellungen wird auf Daten der UNESCO, OECD, EUROSTAT, der jeweiligen nationalen Bildungsministerien [ENSEIGNEMENT Wallonie-Bruxelles; BMWWF uni:data] als auch anderer internationaler Agenturen [IHS, HIS, EACEA, etc.] zurückgegriffen. Als Indikatoren des quantitativen Vergleiches zwischen Österreich und dem französischsprachigem Teil Belgiens werden vor allem die Mobilitätsströme und ihre zeitliche Entwicklungen der Studierendenzahlen, staatliche Strategiepapiere zur Internationalisierung und Kooperation sowie Aufschlüsselungen der öffentlichen Finanzierungs- und Beteiligungsstrukturen der Bildungskosten herangezogen. Zudem werde ich mich auf Berichte, Fakten und statistische Zahlen der europäischen Enzyklopädie für nationale Bildungssysteme EURYDICE beziehen.

Die Schwierigkeit im Umgang mit stabilen Daten muss hervorgehoben werden. So sind einerseits nur lückenhaft Daten erhältlich, andererseits sind unterschiedliche Angaben in unterschiedlichen Datenbanken wiederzufinden. Gesicherte Quellen sind oft schwer einsehbar und zugänglich. Insbesondere trifft dies auf spezifische geographische Betrachtungen zu: so sind die Zahlen für den frankophonen Teil Belgiens oftmals schwer herauszulösen.

II.4.2 Qualitative Aspekte der Analyse

Um mit den ausgearbeiteten Gegebenheiten weiterzuarbeiten, werde ich die durchgeführten Interviews von involvierten Stakeholdern, Expertinnen und Experten dieser öffentlichen Debatte heranziehen, um so weitere Erkenntnisse und Argumentationen sichtbar zu machen. Dies versteht sich als eine Variante des nicht-standardisierten Leitfadeninterviews [vgl. Meuser & Nagel, 2009]. Die Durchführung der Interviews erfolgte jeweils durch den Autor der vorliegenden Arbeit. Dabei wurden die interviewten Personen zuvor bereits über die forschungsleitende Problemstellung informiert und auch mit statistischen Eckdaten unterrichtet. Die Datenerhebung bedient sich einem speziellen Modus des Wissens, dem des Expertenwissens [vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 466]. Die Expertinnen und Experten bekommen diese Rolle durch den Interviewer verliehen, doch sind die dafür ausgewählten Personen als in direkter Form der Fragestellung der vorliegenden Arbeit involviert zu identifizieren. Diese Personen kennzeichnen sich dadurch, dass sie über ein besonders detailliertes Wissen zu gegebener Sache verfügen, in institutionalisierte Entscheidungen eingebunden sind, die sie nicht zwingendermaßen alleine besitzen, aber der Allgemeinheit nicht einfach zugänglich ist.

Die Vorgehensweise in der Analyse der Interviews soll sich dabei an der *Dokumentarischen Methode* von Bohnsack und Nohl [2001] orientieren, welche es methodologisch ermöglicht, den *kommunikativen* und *immanenten* Sinngehalt einer Interviewsequenz zu differenzieren. Die dokumentarische Methode versteht sich als ein interpretatives Auswertungsverfahren von Interviews, welche sich empirisch an den Referenzrahmen der Aussagen reflektiert [Bohnsack, 1997]. Dieses sinnverstehende Verfahren soll in dieser Arbeit helfen die manifesten Bedeutungsebenen und latenten Sinnebenen des Diskurses zu Mobilität und Kooperation in der Europäischen Union [EU] und dem Europäischen Hochschulraum [EHEA] freizulegen und komparativ zu analysieren. Des Weiteren erlaubt die komparative Analyse Belgiens, Österreichs und ihrer jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter eine empirische Überprüfbarkeit, vor allem Nachvollziehbarkeit der Einordnung der Ergebnisse [vgl. Pickel & Pickel, 2009, S.442]. Ein möglicher weiterer Schritt ist die Typenbildung durch die gegebenen Sequenzanalysen, ihren innewohnenden Perspektiven und Orientierungen zu Diskriminierung, Kooperation und Gemeinschaft in Internationalisierungsprozessen. Die originalen Interviewsequenzen werden dazu in den interpretativen Diskussionsgang eingelegt.

Nohl [2009] erläutert, das methodische Vorgehen „dient der Rekonstruktion der praktischen Erfahrungen von Einzelpersonen und Gruppen, in Milieus und Organisationen, gibt Aufschluss über die Handlungsorientierungen, die sich in der jeweiligen Praxis dokumentieren, und eröffnet somit einen Zugang zur Handlungspraxis.“ Die dokumentarische Methode wird hierbei als methodisches Instrument zur Zugänglichkeit der gegebenen Konfliktsituation in Ergänzung zur Literatur und Dokumentenanalyse betrachtet. Das Erkenntnisziel soll dabei auf die Interpretation der ausgewählten Interviewsequenzen gerichtet sein, um ferner die Interpretationstypen den übergeordneten Fragestellungen diskursiv gegenüberzustellen. "Rekonstruktive Verfahren wie die dokumentarische Methode zeichnen sich ‚durch einen Wechsel der Analyse-einstellung vom Was zum Wie‘ eines Textes aus" [Nohl, 2009, zit. n. Bohnsack, 2005]. Das Erfasste in der *reflektierenden Interpretation* ist "grundlegend eine soziale und erkenntnislogisch dem subjektiv gemeinten Sinn der Akteure vorgeordnet" [Bohnsack & Nohl, 2001]. Infolgedessen versucht der Autor vorlie-

gender Arbeit diese Variante der sozialwissenschaftlichen Hermeneutik zu nutzen, um eine empirische Rekonstruktion und Interpretation der Aussagen der Expertinnen und Experten zu ermöglichen sowie eine strukturelle Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Es muss allerdings angemerkt werden, dass die interviewten Personen eine Vertretungsposition für eine jeweils bestimmte Gruppe [Ministerium, Expertengremium, Studierendenvertretung] und deren Interessen einnehmen. Die Sequenzen der Expertinnen und Experten werden dabei zu den jeweiligen Cluster und Positionstypen geordnet und so in kleinschrittige Diskussionsanalysen verwoben. Die dabei herausgelösten Cluster können folgend gekennzeichnet werden:

Diskriminierung – Gemeinschaft

Zulassung – Zugang

Bedürfnisse – Erfordernisse

Qualitätssicherung – Ressourcen

Perspektiven – Orientierung

Mithilfe dieser Clusterbildung werden die einzelnen Positionen und Argumentationsweisen mit dem theoretischen Hintergrund der reflektierenden Interpretation [vgl. ebd.] der wissenschaftlichen Auseinandersetzung zugänglich gemacht. Darauf aufbauend wird eine abschließende Diskussion geführt, die verschiedene Erkenntnisaspekte zusammenfasst und Ausblicke für weitere Forschungs- und Handlungsmöglichkeiten aufzeigt.

III. Internationalisierung und Transnationalisierung der Hochschulen und Gesellschaft in Europa

Mit Beginn der 1950er Jahre kann auch der Beginn von bedeutenden und bis heute nachhaltigen Entwicklungen der gesellschaftlichen Internationalisierung festgemacht werden. In diesen Jahren, in welchen zum Beispiel die Weltbank und die OECD gegründet wurden, hatte die neue, globalisierte Perspektive Auswirkungen auf Forschung [Fokus und Kommunikation], Lehre [Wissen, Zertifikate] und Organisation [Profil und politische Regulierungen; Ausrichtung, Kooperationen]. So finden sich zugleich auch Strategiepapiere, welche ‚national research priorities‘ formulieren, ökonomische und politische Ziele, die sich durch Stipendien, Förderungen, Fokussierung der Lehrinhalte in der Hochschule wiederfinden. Ein nationaler Bedarf mit internationaler Reichweite wurde ausgedrückt.

Auch die europäische Integration schritt voran, in Form der Europäischen Gemeinschaftsformen [EGKS, EURATOM, EWG, EG], welche schließlich in die Europäische Union [EU] umgewandelt wurden. Infolgedessen schritt auch die geographische Ausweitung und Verdichtung von Kompetenzen und Politikfeldern der europäischen Staatengemeinschaft voran, und folgte der Logik der politischen Integration hin zu einer detaillierteren Festigung, einer Effektivierung und zu rascheren Entscheidungen. Es entstand eine Vertiefung in wirtschaftlicher und rechtlicher Sicht und der EuGH stellt die institutionelle Verrechtlichung dieser intergouvernementalen Beziehungen dar. Doch viele Kompetenzen sind noch nicht vorhanden, und auch die Instrumente nicht, sodass tendenziell unter Regierungen verhandelt wird. Belgien ist Gründungsmitglied der Gemeinschaft [1957], welcher Österreich 1995 beigetreten ist. Die Zusammenarbeit in politischer Hinsicht brachte viel Anpassung in der jeweiligen Nationalpolitik und schaffte auch verschiedene neue Gremien in kultureller, identitätsstiftender Hinsicht. Der internationale Ausbau und globale Perspektive spiegeln sich demnach auch in Bildungsbereichen vertiefend wider.

Die zwischenstaatliche und zwischengesellschaftliche Kooperation von Hochschulen gewinnt an stetiger Bedeutung und wird unter dem Begriff der *Internationalisierung der Hochschulbildung* diskutiert. Dieser Prozess bekommt dabei eine strategische Funktion in der akademischen Positionierung und wird als Querschnittsaufgabe in allen Strukturen der Universitäten gesehen. Es werden dabei Forschungsk Kooperationen von einzelnen Instituten, Netzwerke der Zusammenarbeit von Partnerländern als auch Anstrengungen zur grenzübergreifenden Förderung der Mobilität forciert.

Die Europäische Union hat durch den Abbau von Grenzen und Barrieren die innereuropäische Mobilität und Kooperation stark gefördert, und auch die subjektive Wahrnehmung einer Europäischen Solidargemeinschaft stieg dadurch an – unabhängig von beruflicher oder privater Mobilität und Zusammenarbeit. Vor allem gilt dies für die jüngeren Generationen, die in diesem bereits geöffnetem Umfeld groß geworden sind. So kann es auch individuellen Biografien ermöglicht werden, ihre Ausbildung bis zur Hochschule in verschiedenen Unionsländern zu absolvieren.

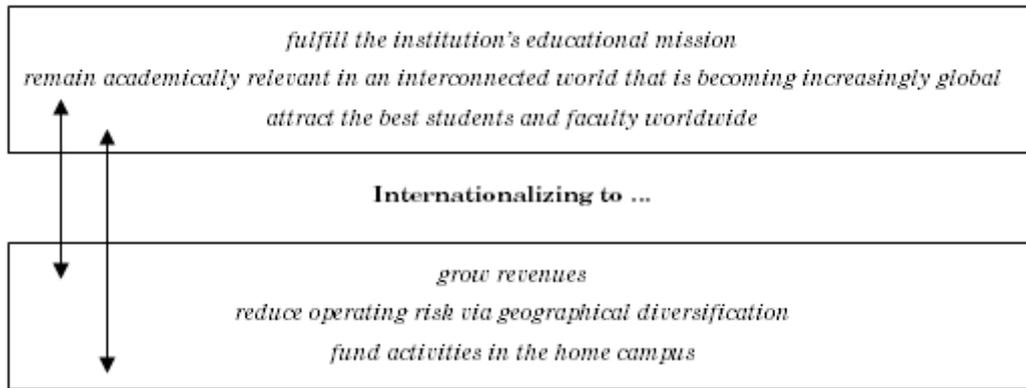


Abbildung 4: Wissenschaftliche und ökonomische Motive nach Hawawini [2011]

Soziale und politische Faktoren stimulieren diesen Integrationsprozess, welcher die grenzüberschreitende Bildung erlaubt. Bildung wird von der europäischen Politik als Priorität behandelt, welche sich in der zentralen Stellung in der Lissabon-Strategie [EU, 2007] widerspiegelt. Die Lissabon-Strategie steht für die Zielsetzung zur Förderung der Forschung und Innovation zu einem dynamischen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum. Diese elementare Bedeutung der allgemeinen und beruflichen Bildung wurde in der Europa-2020-Strategie [2010] erneut festgehalten. Dieses Übereinkommen korrespondiert zum Bologna-Prozess [1999], welcher versucht, die gemeinsame Harmonisierung und Strukturierung der Hochschulen der europäischen Länder – derzeit 47 Länder – zu rahmen und infolgedessen das bedeutendste *Policyforum* bildet; angetrieben von den nationalen Regierungen, getragen vom Europäischen Konzil und durch die Hochschulbildungsminister. Durch den Europäischen Qualifikationsrahmen [EQF] und die nationalen ENIC/NARIC- Informationszentren für die akademische Anerkennung von Urkunden und Dokumenten werden diese Formen der Mobilität und Kooperation praktisch ermöglicht. Diese Bemühungen zeigen das deutliche Bekenntnis zu studentischer Mobilität und jener der Universitätsangehörigen. Dennoch gibt es eine Vielzahl von Problematiken, wie in der Zulassung zu Studienfächern, in der Diskussion um Studiengebühren, im Zugang zu Stipendien oder in der Anerkennung von akademischen Urkunden. Politische Statements und Rhetorik differieren mit der Realität und konkreten Fällen. Einige Fälle sind auch vor dem Europäischen Gerichtshof [EuGH]) gelandet – Förster [Rs. C-158/07, 18.11.2008] und Gravier [Rs. C-293/83, 13.02.1985] – und haben dadurch eine Neuordnung in der diskursiven Auseinandersetzung mit der Europäischen Union, dem Europäischen Recht und dem nationalen Bekenntnis geschaffen.

Die Kritik der Länder, welche die Urteile zu berücksichtigen haben, beziehen sich meist auf die fehlende Sensibilität der speziellen nationalen Gegebenheiten. Dieser sogenannte *regulatory-gap* kann demnach auch als gerichtliche Triebkraft für eine engere Zusammenarbeit und Solidarität innerhalb der Europäischen Gemeinschaft interpretiert werden. Was natürlich nicht nur eine metaphorische Distanz der grenzenverwischenden Kooperation bezeichnet. Der Europäische Gerichtshof hat bereits über viele Kernthemen des Bologna-Prozesses verhandelt, von der Dokumentenankennung, der Mobilität und damit verbundenen Aspekte der Zulassung, der Mitnahme von Stipendien bis hin zur Anerkennung von Diplomen,

et cetera. Auch wenn der Bologna-Prozess ein nicht-bindendes multilaterales Übereinkommen darstellt, sollten diese Verschränkungen mit EU-Recht offen und bewusst reflektiert werden. [Siehe auch **Kapitel III.2**]

Die Europäisierung hängt auch von Interessen und Institutionen ab, deren Selbstverständnis entscheidend für Erfolg und Scheitern ist. Oftmals werden viele Potenziale verkannt, weil sie wissenschaftlich und politisch in überkommenen Begriffshorizonten ruhen. Viele Problematiken – nicht nur auf rechtlicher Basis – ergeben sich aus dem Internationalisierungsprozess, welche auf Entscheidungen zwischen europäischer Bildungspolitik und nationalen Regierungsentscheidungen basieren. Die Internationalisierung des Hochschulwesens basiert zwar auch auf Verankerungen der Kooperation und Gemeinschaft, doch die konfliktierenden Momente entstehen durch die Überlagerung des europäischen Konstitutionalismus [EU] mit den jeweils abgeleiteten Zielen des Bologna-Prozesses. Die Europäische Union verfügt demnach über keine Verfassung jedoch über eine geltende Rechtssetzungspraxis, „der keine ausgearbeitete Theorie, kein Wissen darüber zugrunde liegt, worauf das alles zu- und hinausläuft. [...] Es zeigt, dass die ‚*Erfindung Europas*‘ nicht das Ergebnis öffentlicher Deliberation und demokratischer Verfahren war, sondern in diesem Fall: gerichtliche Setzung“ [Beck & Grande, 2004].

Kapitel III.1 & III.2 widmen sich den bisherigen bildungspolitischen Entwicklungen im Europäischen Hochschulraum [EHEA] und der Europäischen Union [EU] und beschreiben die Grundlagen des gemeinsamen Handelns im Bildungsbereich. **Kapitel III.3** reflektiert vor allem über Spannungsfeldern, welche sich in den Internationalisierungsprozessen auftun und zeichnet beispielhaft bestehende Kontroversen auf, die sich Europa selbst schafft und welche direkte Auswirkungen auf die Antworten zur Europäisierung haben.

III.1 EHEA / Bologna Prozess - Konzepte, Abkommen und Entwicklungen

Internationalisierungsprozessen, welchen Belgien und Österreich begegnen, sind durch vielfältige Kräfte beeinflusst, im Kern jedoch ein traditioneller Bestandteil der akademischen Kultur und der Förderung der wissenschaftlichen Erkenntnis. Durch verschiedene bi- und multilaterale Abkommen und Verträge wurde dies auch bestärkt und gefestigt. Ebenso wurde im Zuge der Europäisierung sowie globalen *Drivern* die Mobilität und der wissenschaftliche Austausch verstärkt und durch technologische Entwicklungen vereinfacht. Wurde früher nur von einer akademischen Elite gesprochen und die Mobilität dieser Studierenden individuell finanziert, galt es nunmehr durch die Öffnung der Universitäten in den 1960er Jahren, neue Formen der Steuerung und Finanzierung einzubringen. Dabei wurden zunehmend marktwirtschaftliche Überlegungen und liberale Ziele in die Gestaltung der jeweiligen Hochschulsysteme eingebracht. Dieser Sachverhalt spiegelt sich nunmehr auch in den von den europäischen Unionsstaaten unterzeichneten Lisabon-Vertrag [2010] als auch in der vom Europäischen Rat und der UNESCO geführten politisch-programmatischen Erklärung des Bologna-Prozesses [1999].

Nimmt man die Definition von Gabriel Hawawini [2011, S.5] – *“The internationalization of higher education institutions is the process of integrating the institution and its key stakeholders – its students, faculty, and staff – into a globalizing world”* – kann man bereits eine neue Forderung der Beweglichkeit und Antizipation der Hochschulen wahrnehmen: die Antizipation und Partizipation an Internationalisierungsprozessen. Andere Definitionen [vgl. Knight & de Wit, 1997] beschreiben dieses Konzept als passiv, welches auf die Universität zukommt und sich in diese bestehenden Strukturen integriert. Doch, so Hawawini [2011], müssen die Entwicklungen viel tiefgreifender verstanden werden, die Perspektiven müssen von innen auch nach außen gerichtet werden und den möglichen Beitrag für eine sich entwickelnde Wissensgesellschaft leisten. Folglich zeichnen sich hier bereits unterschiedliche Auffassungen von akademischer Internationalisierung auf, die von einer tendenziell individuellen und sporadischen Aktivität heute zu einer hochkomplexen Angelegenheit geworden sind, welche die Organisationskultur der Hochschulen verändern. Diese Veränderungen beziehen sich auf alle Ebenen der Hochschulorganisation, von der Forschung über die Lehre bis hin zu Serviceeinrichtungen und korrelieren dabei eng mit ökonomischen, technologischen, politischen und kulturellen Triebkräften der Wirtschaft [vgl. Ralyk, 2008]. Daraus ergeben sich sowohl unterschiedliche Motivationen, Voraussetzungen und auch Geschwindigkeiten in der internationalen Kooperation. Unbestritten ist jedoch der Rückgang der nationalstaatlichen Prägung hin zu einer wettbewerbsorientierten Form der internationalen Aktivität von Institutionen.

Gemeinsame Kulturabkommen, Bildungs- und Wissenschaftspartnerschaften, Kooperationen in der internationalen Forschungsförderungen der Länder entwickelten sich im Lauf der Jahre und wurden durch die UNESCO und den Europarat beratend in diesen Öffnungsprozessen begleitet. Diese beiden Institutionen waren es auch, welche die Initiative für den Bologna-Prozess und den gemeinsamen Europäischen Hochschul- und Forschungsraum [EHEA/ERA] einbrachten und 1999 in Bologna gemeinsam mit 29 Staaten unterzeichneten. Diese erste Erklärung umfasste sechs Maßnahmen:

- System der Anerkennung, Diplomzusatz
- Zweistufiges Zyklensystem [Bachelor/Master]
- Leistungspunkte ECTS
- Mobilitätsförderung
- Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung
- Stärkung der europäischen Dimension

Diesem Ereignis ging 1997 bereits die *Lisbon Recognition Convention* voraus, welche die Anerkennung von hochschulischen Qualifikationen völkerrechtlich regelt. Die unterzeichnete Bologna-Deklaration – zu Beginn mit 15 EU-Staaten – setzt sich Ziele „to ensure that the European higher education system acquires a world-wide degree of attraction“, folglich

involves enhancing operational performance in respect of student experience, teaching and learning, transparency and proper recognition of the EHEA qualification frameworks, as well as rigorous attention to quality assurance, the enabling of high quality student and staff mobility, building institutional partnerships, and the development of research co-operation and contribution to the European Research Area [ERA]. [van der Hijden, 2012, S.387]

Nahezu alle drei Jahre findet als Folge und Nachbereitung eine *Ministerial Conference* statt, welche aktuelle Entwicklungen und zukünftige Herausforderungen diskutiert und die Ergebnisse in gemeinsam unterzeichneten *Communiqués* festhält. Ziel ist es, die Standards anzugleichen, die Strukturen zu harmonisieren und durch uneingeschränkte Mobilität zu stärken. Diese Arbeit wird durch die länderübergreifende Bologna-Follow-Up-Group [BFUG] begleitet, welche auch mit den detaillierten Problemstellungen arbeitet. Jedes Bologna-Teilnehmerland setzt aber auch eine nationale BFUG zur Sicherstellung der Integration der Übereinkommen in das jeweilige Hochschulsystem ein. In der *Ministerial Conference* in Bukarest wurde ein *Communiqué* verfasst, welches die Mobilität in Verbindung mit der *Social Dimension* [EHEA, 2012] als ein Hauptziel des Bologna-Prozesses nochmals bestärkte. Die globale Mobilität der Studierenden als auch Universitätsangehörigen wird dabei als untrennbarer Bestandteil von Internationalisierung begriffen, welche die Aktivität der Bürgerinnen und Bürger stärkt als auch den transnationale Austausch von Ideen durch innovative Netzwerke. Dies soll einhergehen mit Maßnahmen der Qualitätssicherung, der Transparenz und des Vertrauens.

It also refers to mutual recognition of qualifications as an aid to employability. All of these dimensions are consistent with the aims of the Bologna Process and collectively

they signal the need for consolidation and development of the European Higher Education Area. Ministers also affirmed the public [i.e. government] responsibility for higher education while commenting on the need to open a dialogue on funding and governance, referring to the importance of developing adequate funding instruments. [van der Hijden, 2012, S. 379]

Mobilität wird demnach nach wie vor als zentrales Instrument der Internationalisierungsstrategien verstanden, welches durch einen adäquaten Qualifikationsrahmen [Studienzyklen, Abschlüsse, ECTS] unterstützt wird. Darüber hinaus wird Mobilität nicht nur für ihren Beitrag zu Wissenschaft und Kultur sondern auch wegen ihres Nutzens für den europäischen Arbeitsmarkt“ [EACEA P9 Eurydice, 2012, S.151] gewürdigt. Doch es sind unzählige Problemstellung offen, welche durch bestehende Asymmetrien der Mobilitätsströme, aber auch durch die unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Möglichkeiten der Implementierung immer deutlicher zu Tage treten. So wurde bereits 2007 im Londoner Communiqué und auch 2009 im Leuven/Louvain-la-Neuve-Communiqué die Aufmerksamkeit auf ausgewogene Mobilität gelenkt – “mobility should also lead to a more balanced flow of incoming and outgoing students”. Dennoch wird in der selbigen Erklärung die quantitative Mobilitätsrate der Studierenden von 20% angegeben, welche sich auf zumindest eine Auslandserfahrung vor dem Abschluss der Studienzeit bezieht. Ferner wurde die *Internationale Offenheit* zur transnationalen Hochschulbildung verstärkt in den Fokus gerückt und mit folgenden Worten festgehalten:

We call upon European higher education institutions to further internationalise their activities and to engage in global collaboration for sustainable development. The attractiveness and openness of European higher education will be highlighted by joint European actions. Competition on a global scale will be complemented by enhanced policy dialogue and cooperation based on partnership with other regions of the world, in particular through the organisation of Bologna Policy Fora, involving a variety of stakeholders. [Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009]

Durch den nicht-bindenden Charakter der *Communiqués* sind diese Erklärungen von der tatsächlichen Bereitschaft der Staaten abhängig, dafür auch gestalterische Kräfte einzusetzen. So bleiben sie wesentlich durch *soft power politics* [Nye, 2004] gekennzeichnet. Die Abstimmung der *Communiqués* in den Konferenzen erfolgt zudem formal-strukturell und nicht inhaltlich infolgedessen ergeben sich nationale und institutionelle Unterschiede in der Geschwindigkeit, Interpretation, Strategie und Unterstützung der festgehaltenen Ziele. Eine ausgewogene Mobilität scheint wünschenswert, doch wie sich dies in der Realität

verhält und einer Interpretation zugeführt wird, bleibt offen. Eine Definition wurde im *Communiqué* dafür nicht aufgenommen.

III.2 Kompetenzkonflikte und Koordinierungsbedarf – Die Europäische Union und die Bildungspolitik

Der Bologna-Prozess, welcher außerhalb des EU-Kontextes begründet wurde, beschränkt sich auf „strikt intergouvernementale Koordinationsmechanismen“ [Becker & Primova, 2009, S.23], so die Eigenschreibung. Doch die Schnittmenge der EU-Staaten innerhalb dieser Policy-Gemeinschaft und die Aufnahme der Europäischen Kommission 2001 als Vollmitglied zeigen die enge Verbindung zu diesem. Dies verdeutlicht sich auch nochmals durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure wie der European Students' Union [ESU] oder der European University Association [EUA], wodurch die dort stattfindenden bildungspolitischen Diskussionen nochmals in ihrer Bedeutung verstärkt werden. Eine Verzahnung mit den nationalen Hochschulpolitiken findet demnach weitaus stärker statt, als dies aufgrund der EU-primärrechtlichen Beschränkungen ermöglicht hätte werden können. Daraus ergeben sich nun Gestaltungsmöglichkeiten und Einflussphären für die Europäische Kommission innerhalb des Bologna-Prozesses. Die Europäische Kommission [KOM] bemüht sich zudem durch verschiedene parallele Maßnahmen um die finanzielle Umsetzung und Förderung der Mobilität im Hochschulbereich, sowohl innerhalb des EU-Raumes als auch in teilnehmenden Partnerländern.

Der durch technologische Innovationsschübe und globale Vernetzungsmöglichkeiten ausgelöste Wandel kann als Fokussierung auf Bildungspolitik gedeutet werden, wodurch auch Rahmen- und Strukturfinanzierungen entstanden. Hierbei gibt es eine Reihe von Maßnahmen, auf europäischer Ebene [ERASMUS, Grundtvig, Comenius, Leonardo, EQF], subregionaler Ebene [CEEPUS], nationale Mobilitätsstipendien und institutionelle Programme, die sich meist auf europäische Kooperationsprogramme stützen. Herausforderungen und Problemstellungen stellen sich sowohl auf institutioneller als auch staatlicher Ebene der Internationalisierungsaktivitäten ein. Dies können Sprachunterschiede, Qualitätssicherung, aber auch Anerkennung der zuvor erbrachten Qualifikationen, der Aufenthaltsrechte oder der territorialen Prinzipien der Studienförderung sein. Die Bologna-Strategie ist unter anderem bemüht eine Systemverbesserung und -konvergenz im EHEA zu erreichen, doch die diskursiven zwischenstaatlichen Bemühungen dorthin sind in ihrer Entwicklung träge.

Gilt die Bologna-Deklaration als nicht bindend, so ist die Gemeinschaft der Europäischen Länder in einer supranationalen Ebene auf gemeinsamen Rechtsgrundsätzen verbunden und demnach ausgehandelten Vorstellungen verpflichtet. Durch die gemeinsame Handlungsbasis der EU ist sie auch eine wesentliche Triebkraft des EHEA, doch auch eine Triebkraft, welche die Unterschiedlichkeit der EHEA-Staaten allzu deutlich sichtbar macht. Es sind sowohl in der Bologna-Erklärung als auch im Vertrag von Lissabon der Europäischen Union [EU] Punkte der Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit als zentrale, gemeinsa-

me Ziele in Verbindung mit transnationaler Mobilität festgehalten. So erfährt der *crossborder flow of knowledge* der Wissenschaftlerinnen, Wissenschaftler und Studierenden eine bevorzugte Fokussierung innerhalb der EU, auch durch ihren direkten Einfluss auf die ökonomische Leistungskraft. So schließen sich in den hier bereits vorgestellten Internationalisierungsperspektiven mehrere Wettbewerbsmomente zusammen, was sich auch in den weiteren Entwicklungen der nationalen Strategien fortsetzt und so eine tief strukturverändernde Konsequenz für die Hochschulbildung einnimmt. So wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit als Voraussetzung für erfolgreiche Lehre und Forschung verstanden [BMWF, 2014], die sich im Wettbewerb um Forschungsmittel, exzellenten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und weiteren Ressourcenallokationen niederschlägt.

Nebst dem Grundrecht der Freizügigkeit von Gütern, Dienstleistungen und Personen [Art. 21, 45, 49 & 56 AEUV, 2009] innerhalb der Europäischen Union [EU] und dem Bologna-Prozess [EHEA] stehen der EU weitere Policy-Instrumente zur Förderung der Mobilität zur Verfügung. Im Hochschulbereich gilt das insbesondere für die Internationalisierungsstrategie ‚*EU Higher Education in the world*‘ [2013], welche die Mitgliedsstaaten und individuelle Hochschulinstitutionen dazu anhält, ihre Strategien nach den übergeordneten Zielen

- Enhancing the overall quality of European education by facilitating peer learning, cooperation and comparison with other education providers worldwide;
- Boosting innovation and job creation in Europe by attracting internationally mobile students and skilled migrants;
- Broadening horizons, increasing employability and preparing students to become global citizens;
- Influencing and engaging new audiences in a way that advances the EU's position in the world [EC, 2013]

ihrer jeweiligen Standortposition anzupassen und zu adaptieren. Diese Erklärung der Europäischen Kommission bezieht sich explizit auch auf Nicht-EU-Staaten und wird vor allem durch das Mobilitätsprogramm ERASMUS+ – das *Lifelong Learning Programme, LLP*, ist hierin aufgegangen – und HORIZON2020 die Kooperationen unterstützen. HORIZON2020 ist ein finanzielles Instrument der Europäischen Union [EU], welches Forschung und Innovation von 2014-2020 mit 80 Milliarden Euro fördert. Dadurch werden stärkere und bahnbrechendere Forschungsmöglichkeiten und Ergebnisse erwartet. Zudem soll es auch den Ausbau des Europäischen Forschungsraumes [*European Research Area/ERA*] begünstigen. Zu weiteren Instrumente können die *Marie Skłodowska-Curie Actions* gezählt werden, welche als Research-Fellowship-Programme ausgeschrieben werden. Ferner entwickeln sich vermehrt Joint-Study-Programme, die durch Aktionen aus dem Topf von ERASMUS+ kofinanziert werden.

Die Integrationsinstrumente und Rahmenförderung, damit einhergehend rechtliche Integrationsschritte, basieren auf einem *goodness of fit* der nationalen Gesetze. Es herrscht somit ein Anpassungsdruck vor, aber auch Bereitschaft zur Integration. So sind es auch wiederkehrende Motive der europäischen Integra-

tion, die Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrechte einführen, zur Zählung des Nationalstaates – im Sinne einer Erweiterungs- und Assoziationspolitik. So entsteht ein Ungleichgewicht von negativer [Deregulierung] und positiver [Regulierung] Integration, und eine Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit angesichts zunehmender Interessenheterogenität und Entscheidungskomplexität erschwert sich:

- Die Gesetzestreue ist nur ein Wert unter vielen, innenpolitische Motive dominieren
- Umsetzung abhängig von innenpolitischer Opportunität
- Die Gesetzestreue abhängig von Übereinstimmung mit Prioritäten der Regierung und dominanten Interessensgruppen
- Abweichungen als Folge von politischen Blockaden oder politischen Kompromissen, die EU-Recht widersprechen

In den Versuchen der Koordinierung sträuben sich wiederholt nationale Interessen in der Umsetzung von gemeinsamen Strategien und Entwicklungen. So ist die EU in Fragen der Bildungspolitik grundsätzlich auf schwierigem Fundament, da sie, wie bereits erwähnt, keine primärrechtliche Möglichkeit hat, in bildungspolitische Interessen der Mitgliedsstaaten einzugreifen. Doch durch sogenannte *soft power*, wie den Bologna-Prozess, der Internationalisierung und dem Gospel der Wettbewerbsfähigkeit, sehen sich die nationalen Interessen oftmals in entscheidende Spannungsfelder gedrängt. Diese beziehen sich auf thematische Schwerpunktsetzungen zur Profilbildung [Exzellenzcluster] oder auch geographische Fokussierungen, folgen der Autonomie der Hochschule aber auch der Priorität der nationalen Bedürfnisse und Erfordernisse.

Obwohl die Europäische Union [EU] in Fragen der Bildung rechtlich eingeschränkt ist und ausschließlich unterstützenden Charakter innehat, nimmt die Thematik dennoch einen bedeutenden Politisierungsbereich in ihrem Mehrebenensystem ein. Bildungspolitik spielt im Europäisierungsprozess eine prioritäre Rolle, so kommt ihr auch im Haushaltsbudget eine eigenständige Bedeutung zu.

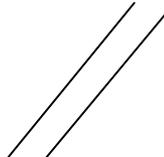
Haushaltsbudget 2015 Total		161800,45 Mio
Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung		17551,69 Mio
Davon für Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport		9841,52 Mio

Abbildung 5: Illustration des jährlichen Haushaltslebenszyklus der EU [2015].

Die Bedeutung der Bildungspolitik innerhalb der EU liegt auch darin begründet, dass die ökonomischen Ziele und beschäftigungspolitischen Bedeutungen durch diese gekoppelt werden. Dies zeigt sich deutlich in der namensgebenden Bezeichnung der Rubrik unter welcher sich der europäische Rahmen dieser Politik verbirgt. Im Budget der *Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung* finden sich 56,07% für Forschung und Innovation [CSF] und 9,16% für *Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport*, welches auch als *Erasmus für Alle* bezeichnet wird. Dabei entwickelt sich ein informeller Integrationsprozess, welcher Abhängigkeiten und Kompetenzverwischung allmählich erzeugt – „die Aktionsprogramme und Initiativen der Europäischen Kommission werden immer stärker zur Messlatte der

nationalstaatlichen Bildungspolitik in den Mitgliedstaaten“ [Becker & Primova, 2009, S.30]. Diese humankapitalistischen Ansätze finden sich auch im Lissabon-Vertrag wieder. So werden im selben Zug auch die soziale Entwicklung und der gesellschaftliche Fortschritt der Kultur in Europa als Prioritäten genannt.

Diese Programmaktionen als auch die *Offene Methode der Koordinierung* [OMK] sind die primären Steuerungselemente, da sie auch Nicht-EU-Staaten miteinbeziehen können und einen erweiterten Handlungsspielraum ermöglichen [Feldbauer, 2008]. Zudem erlauben die rechtsunverbindlichen Leitlinien ein Lern- und Übungspotenzial. Oftmals wird an den bildungspolitischen Entwicklungen Kritik geübt, im Sinne einer „Entmachtung, Entnationalisierung oder Zentralisierung der Bildungspolitik“ [vgl. Becker & Primova, 2009, S.33], doch wird dabei auch oft übersehen, dass diese Diskussionen und Empfehlungen durch die nationalen Bildungsministerinnen und Bildungsminister erfolgt sind. Die *Offene Methode der Koordinierung* soll ein Instrument darstellen, das ein Gleichgewicht zwischen rein nationaler und supranationaler Regulierung fungiert.

Die Grenzen nationaler Souveränität werden jedoch durch Rechtsprechungen durch den Europäischen Gerichtshof [EuGH] und Klagen der Europäischen Kommission [KOM] deutlich. So erklären sich auch die verstärkte nationalstaatliche Skepsis und Aufmerksamkeit für Entwicklungen der Bildungspolitik. Zugleich sind sie aber auch integrationsfördernd und verstärken die Ausweitung bildungspolitischer Initiativen [vgl. Becker & Primova, 2009; Grasnack, 2007].

Bedeutende Rechtsprechungen des Europäischen Gerichtshofes, welche in direktem Zusammenhang zur Studierendenmobilität in der Europäischen Union stehen:

Gravier v City of Liege [13.11.1985, Rs. C-293/83] – Die Einhebung von Studien- oder Anmeldegebühren beziehungsweise sogenannte *Minervals* dürfen für Studierende eines Studienfaches nicht unterschiedlich sein, dies stellt eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen Staatsangehörigkeit dar. Die Rechtsprechung in dieser Thematik wurde unter anderem dadurch begründet, dass ein Hochschulstudium eine Berufsausbildung darstellt.

Erasmus, Commission v Council [30.05.1989, Rs. C-242/87] – Die Organisation des Bildungswesens und die Bildungspolitik ist nicht Teil der Gemeinschaftskompetenz, doch, so wurde festgestellt, ist der Europäische Rat befugt, einen Erlass im Rahmen der Berufsbildung anzuweisen.

Bidar [15.03.2005, Rs. C-209/03] – In diesem Urteil wurde entschieden, dass die Rechtslage des Vereinigten Königreiches indirekt diskriminierender Art ist. Leben Personen der Europäischen Union in einem anderen Land der Union sollte es ihnen dort auch möglich sein, Studiendarlehen anzunehmen. Diese Rechtsprechung bezog sich auf das allgemeine Diskriminierungsverbot [Art.18 AEUV].

Morgan & Bucher [23.10.2007, Rs. C-11/06 & Rs. C-12/06] – Der Gerichtshof erläuterte, dass die Mitgliedsstaaten ihre Studienbeihilfensysteme auch für Studierende im Ausland zur Verfügung stellen müssen und somit sicherstellen, dass die Mobilität nicht ungerechtfertigt beschränkt wird.

Förster [18.11.2008, Rs. C-158/07] – In dieser Rechtssache wurde entschieden, dass ein 5-jähriger Aufenthalt in jenem Staat gegeben sein muss, in welchem um Studienbeihilfe angesucht wird.

Bressol & Chaverot [13.04.2010, Rs. C-73/08] – Für die Sicherung der Qualität der öffentlichen Gesundheit stellt der Gerichtshof fest, dass eine mittelbare Diskriminierung durch ein Quotensystem, wie in Belgien und Österreich, zu rechtfertigen ist. Jedoch muss dies durch Argumente sowie Untersuchungen gerechtfertigt werden. Diese Begründungen müssen vom Gericht gewürdigt werden. Allerdings unterstrich der Gerichtshof die grundlegende Bedeutung der Freizügigkeit für Studierende und machte klar, dass in diesem Fall finanzielle Argumente nicht angeführt werden könnten, um die Einschränkungen zu begründen.

Ziele des europäischen Binnenmarktes sind Grundfreiheiten, wie die Freizügigkeit von Personen und die Gleichbehandlung dieser [AEUV]. Für die Gewährleistung dieser müssen demnach bildungspolitische Voraussetzungen sichergestellt sein. Dies betrifft vor allem die Anerkennung von hochschulischen Qualifikationen als auch den gleichberechtigten Zugang zur Hochschule. Grundsätzlich sind die EU-Agenden von der Bildungspolitik ausgeschlossen und können nur einen unterstützenden Charakter annehmen, doch wie einige bereits durchgeführte Interventionen und Urteile des EuGH zeigten, können sich Politikfelder überschneiden und sich so auch in der Rechtssetzung beeinflussen. Eine besondere Rechtssetzung stellt hier das sogenannte *Erasmus-Urteil* [EuGH, Rs. C-242/87, 22.02.1989] dar, in welchem der Rat der Europäischen Gemeinschaft gegen die Europäische Kommission klagte. In diesem Zusammenhang wurde durch die Erklärung eines erweiterten Verständnisses von Berufsausbildung, welches sich nicht auf Lehre

oder Berufsschule beschränkt, Mobilitäts- und Kooperationsförderprogramme wie Erasmus ermöglicht und demgemäß bildungspolitisch legitimiert. Zugleich wurde aber auch betont, dass die Organisation und Ausgestaltung der Förderprogramme weiterhin den Mitgliedsstaaten obliegt. Das Stützen dieser Rechtsprechung auf Berufsbildung zeigt demgemäß aber auch die Stützung der Komplementarität der Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Die Wahrung der Freizügigkeit und Mitnahme von finanzieller Ausbildungsförderung innerhalb der Europäischen Union [EU] wurden in der verbundenen Rechtsache *Morgan und Bucher* [Rs. C-11/06 und Rs. C-12/06, 23.10.2007] verhandelt. Beide Personen, Morgan und Bucher, beantragten in Deutschland eine Ausbildungsförderung für Großbritannien respektive Niederlande. Diese wurde ihnen jedoch verweigert. Der EuGH hat dabei entschieden, dass

die Ausbildungsförderung für eine Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen beantragen, dessen Staatsangehörige sie sind, die Förderung nur erhalten können, wenn diese Ausbildung die Fortsetzung einer im Hoheitsgebiet ihres Herkunftsmitgliedstaats absolvierten mindestens einjährigen Ausbildung darstellt [EuGH, 2007]

den Artikeln 17 und 18 des Vertrages der Europäischen Gemeinschaft entgegenstehen. Deutschland wurde in diesem Verfahren dargelegt, dass dafür Sorge getragen werden muss, dass die Freizügigkeit durch etwaige Voraussetzungen und Modalitäten der Bewilligung nicht beschränkt werden darf. Das Abschließen eines Studiums darf durch Mobilitätsvorhaben nicht verzögert werden, zudem dürfen etwaige Zusatzkosten nicht davon abhalten, einer Ausbildung in einem anderen Unionsland nachzugehen [siehe auch Garben, 2011].

III.3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Artikel 165 & 166

Die nun besprochenen Kompetenzkonflikte zeigen, dass die Europäische Union bereits ein breites Mitgestaltungsrecht beansprucht, ferner unterstützt durch die integrationsdynamische Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofs. In Artikel 165 AEUV des Lissabon Vertrages wird jedoch ausdrücklich festgehalten, dass die Union nur unterstützenden und fördernden Charakter im Bildungsbereich annehmen kann: Es können Fördermaßnahmen und Empfehlungen verabschiedet werden, allerdings „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ [Art. 165 §4 AEUV, 2007]. Solche Fördermaßnahmen können für die EU-Bildungspolitik mit qualifizierter Mehrheit im Rat und mit der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments beschlossen werden, siehe Artikel 165 §4 bis 166 §4 AEUV.

Demnach hat die Europäische Union im Bereich der Bildungspolitik nur beschränkte Kompetenz, doch kann es wesentliche Akzente zu der Entwicklung der Qualität der Bildung in den Mitgliedsstaaten beitragen. Doch wie bereits im vorhergehenden **Kapitel III.2** dargelegt, gilt die Grundrechtscharta der Union in Bezug auf nationale und andere Formen der Diskriminierung [Art. 18 AEUV] auch für alle Teile der Bildung. So wurden durch die getätigten Urteilsverfahren dennoch Rahmenbedingungen geschaffen, die auch in das nationale Bildungssystem einwirken. Werden Einschränkungen getroffen, so müssen diese auch gerechtfertigt werden [siehe Bressol, Rs. C-73/08, 13.04.2010]. Der Europäische Gerichtshof definiert tertiäre Bildung als Dienstleistung, als Ausbildung unter Marktbedingungen, und formt so die Strukturen und Kompetenzverteilungen mit. Dabei folgt er dem Artikel 166 AEUV, welcher als Teil für berufliche Bildung gilt und so auch die tertiäre Bildung diesem zuspricht. „Mit Blick auf die Hochschulen kommen in Abhängigkeit von Inhalt und Zweck der Maßnahmen beide Vorschriften in Betracht“, so Walter Frenz [2011]. Artikel 166 AEUV ist dabei auch als Politikbereich gekennzeichnet, Artikel 165 AEUV als Förderungsbereich.

IV. Komparative Analyse zu studentischer Mobilität und Kooperation im Europäischen Hochschulraum [EHEA]

Im Folgenden sollen Indikatoren aufgezeigt werden, welche es ermöglichen, die realpolitische Problemstellung nachzuvollziehen, aber auch in ihren positiven und negativen Gegenhorizonten vergleichbar macht. Die gewählten Indikatoren sollen einen Orientierungsrahmen bilden und die komparativen Ansätze als methodologisches Prinzip stärker betonen; hierbei wird jedoch darauf geachtet, dass sowohl qualitative als auch quantitative Elemente sich inhaltlich ergänzen. Zudem muss festgehalten werden, dass diese Darstellung nicht erschöpfend sein kann und unzählige Auswahlen getroffen werden mussten, die für die Repräsentation der vorliegenden Arbeit als angemessen erscheinen. Folglich werden in **Kapitel IV.1** Policies zu Mobilität und Kooperation, Finanzierungsstrukturen als auch Mobilitätsströme der Studierenden in Belgien und Österreich wiedergegeben. Darauf aufbauend wird der Rechtsstreit der Europäischen Kommission eingebettet [**Kapitel IV.2**] und rekapitulierend für das **Kapitel IV.3**, in welchem die Einschätzungen der Expertinnen und Experten Eingang finden, aufbereitet. So soll eine möglichst dichte Beschreibung der Problemstellung nachgezeichnet werden, die in **Kapitel IV.4** zusammengefasst wird.

IV.1 IST-Situationsanalyse. Indikatoren der Hochschulstruktur Österreichs & Belgiens

Die Hochschulstrukturen im frankophonen Teil Belgiens und Österreich weisen ähnliche Züge in der grundsätzlichen Organisation und Finanzierung auf. Beide Hochschulwesen unterscheiden binär Universität und Fachhochschule [Hogescholen & Haute Ecole], wobei sich die Universitäten auf die Verbindung von Forschung und Lehre konzentrieren. Die Fachhochschulen bieten hingegen berufsbezogene Studiengänge an. Zusätzlich gibt es noch spezialisierte Architektur- und Kunsthochschulen, die dem Universitätsgesetz unterstehen. In der demographischen Bevölkerungsstruktur als auch in den Finanzierungs- und Zulassungsmechanismen zeigen sich Ähnlichkeiten auf, begründet in der historischen Entwicklung.

Die Universitäten beider Länder handeln in ihren inhaltlichen Entscheidungen autonom. Die Minister haben ausschließlich eine Rechtsaufsicht über das jeweilige Universitätsgesetz inne, und die inhaltliche und wirtschaftliche Tätigkeit obliegt den gewählten Universitätsräten [vgl. Kasparovsky & Wadsack, 2007; EURYDICE, 2012]. Desgleichen sind die Fachhochschulen organisiert, welche jedoch in Österreich einem eigenen Gesetz folgen [FHSStG] – Studierende sind demnach unterschiedlichen Gesetzen zugeordnet.

In Österreich gibt es 22 öffentliche Universitäten, 21 Fachhochschulen [FH], 16 Pädagogische Hochschulen [PH] sowie zwölf Privatuniversitäten [PU]. Belgien [französischsprachige Gemeinschaft] verfügt über sechs Universitäten, 20 Fachhochschulen [Hautes Ecoles], 16 Kunsthochschulen sowie 102 *enseignement de promotion sociale* [EPS, Weiterbildungsinstitute], die einen akademisch gleichwertigen Titel verleihen.

Der Zugang zu den Hochschulsystemen ist grundsätzlich allen offen, die ein *secondary school diploma* [Reifeprüfung oder Certificat d'enseignement secondaire] besitzen. Die Aufnahme und eventuelle Auflagen zur Studienberechtigung obliegen der jeweiligen Hochschulinstitution, innerhalb der staatlichen Regulierungen. In Belgien und Österreich entwickelte sich die Form des *Offenen Hochschulzugangs* [Pechar, 2007]. Es gibt und gab einige Ausnahmen, die vor allem Kunsthochschulen mit qualitativer Aufnahmeprüfung betreffen, doch nunmehr – seit 2005 – haben sich Beschränkungen durch Zulassungsverfahren auf einzelne Studienfächer ausgeweitet. In Belgien betrifft dies das Ingenieurwesen, in Österreich bereits mehrere Fächer [Architektur, Biologie, Informatik, Pharmazie, Psychologie, Publizistik, Veterinärmedizin und Wirtschaft].

Zudem gibt es seit dem Jahr 2006 in Belgien als auch in Österreich eine Quote für Personen, die nicht ihren ständigen Wohnsitz in diesen Ländern haben und ein [para-]medizinisches Studium anstreben. Die Beschränkung in gesundheitlichen Berufen durch Quoten betrifft folgende Studienprogramme:

Belgien: *Human-, Zahn- und Veterinärmedizin; Physiotherapie, Logopädie; Audiologie.*

Österreich: *Human- und Zahnmedizin.*

Der *Offene Hochschulzugang* ist folglich in seiner originären, allgemeinen Form nicht mehr vorhanden. Er ist durch die erhöhten Studierendenzahlen als auch asymmetrische Mobilitätsströme durch besondere Aufnahmeverfahren politisch aufgegeben worden [vgl. APA Science, 2015]. Zudem wurde der Hochschulzugang in den vergangenen Jahrzehnten in Österreich geprägt von Einhebungen von Studiengebühren und deren Aufhebung. Derweil [2015] ist die Form der Einhebung durch eine Unterscheidung von Studierenden aus EU-Staaten und Drittstaaten gekennzeichnet. Für Studierende aus EU-Staaten an staatlichen Hochschulen werden allgemein keine Gebühren für die Mindeststudiendauer plus Toleranzsemester fällig. Wird diese Semesterzeit jedoch überschritten wird eine Gebühr von ca. € 360 eingehoben. Für Studierende aus Nicht-EU-Staaten entfällt eine Studiengebühr von ca. € 720 pro Semester. In Belgien ist pro Studienjahr für alle Studierende eine maximale Gebühr von € 835 zu entrichten.

IV.1.1 Strategiepapiere zu Mobilität und Kooperation

Wie bereits vermehrt angemerkt, zeigt sich in Prozessen der Internationalisierung ein Trend der autonomen Gestaltung der Hochschulen in einem gesetzlichen Referenzrahmen. Für Belgien und Österreich stellt dies rechtlich vor allem das nationale Universitätsgesetz dar, im weiteren Sinne jedoch die Vereinbarungen des Bologna-Prozesses und seiner globalen Perspektiven sowie Initiativen der Europäischen Kommission. Nationale Bestrebungen der Internationalisierung laufen somit finanziell über Kooperationen und Programme wie ERASMUS+ und auch institutionenbezogene Übereinkommen bilden sich unter dem Begriff des *Capacity Buildings* [EACEA, Key Action 2, 2015]. Ferner haben sowohl Belgien als

auch Österreich eine nationale Studienförderung für das Studium im Ausland ausgearbeitet. Österreich verfolgt zudem Schwerpunktprogramme mit den Osteuroparegionen [CEEPUS & bilaterale Einzelaktionen]. Die Osterweiterung und europäische Integration nimmt eine bedeutende gesamtgesellschaftliche Stellung für Österreich ein. Diese Kooperationen werden nach wie vor durch Forschungsnetzwerke aufrechterhalten [Pechar et al., 1998].

So bedingt die Internationalisierung der Hochschulbildung einen Paradigmenwechsel, eine Ablösung von staatlicher Kontrolle und zentraler Steuerung hin zu einer Autonomie und Rechenschaftspflicht. Die Vorstellung ausschließlich nationale Lösungen und Steuerungsmechanismen für das institutionelle Arrangement vornehmen zu können, löst sich zunehmend ab, dafür sind die Einflussfaktoren zu stark und nicht vollständig national kontrollierbar. So sind die Gesetzgebungen als Rahmenbedingungen für die universitäre Interaktion zu verstehen. Es entsteht folglich auch ein professionelles Management, ein hoher Organisationsaufwand als auch eine funktionale Differenzierung. Einhergehend versteht sich darunter auch das Instrument der Qualitätssicherung, welches von beiden auch international akkreditiert wurde. Weiter werden die EUROPASS und *Diploma Supplement* [CEDEFOP, 2015] Transparenzdokumente verwendet. Darüber hinaus steigert sich auch die qualitative und quantitative Nutzung der E-Learning-Kommunikationsplattformen.

So wird auch im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018 [S.30] festgehalten, dass die Internationalisierung der Hochschulen „unerlässlich für Österreich als Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationsstandort“ ist. Sowohl Belgien als auch Österreich folgen dennoch keiner allgemein übergreifenden Strategie, sondern orientieren sich vielmehr an den *major trends* der Internationalisierungsprozesse. Beide Länder sind eng verbunden mit den Prozessen der Europäisierung und folgen tendenziell reaktivem Verhalten durch Anpassung der rechtlichen Bestimmungen und Empfehlungen.

Von Bedeutung sind zudem die politischen Steuerungsmomente in den Arbeitserlaubnissen, den Aufenthaltsgenehmigungen und weiteren Voraussetzungen [Sprache, Kapital] zur Mobilität der Studierenden. Dies betrifft jedoch vor allem Drittstaatsstudierende. Die OECD [Education at a Glance, 2014] konstatiert jedoch sowohl Belgien [fr.] als auch Österreich kaum vorhandene Angebote von Studienprogrammen in englischer Sprache – „no or nearly no programmes offered in English“ [S.348].

IV.1.2 Öffentliche Finanzierungs- und Beteiligungsstrukturen an den Bildungskosten

Die hier angeführten statistischen Daten und Angaben stellen einen Orientierungswert dar und können keine endgültige Zuverlässigkeit im Vergleich beanspruchen. Die angeführten Werte, bezogen von den veröffentlichten Daten des BMWFW [2015], des Enseignement Federation de Wallonie-Bruxelles [2015] sowie der OECD-Statistikdatenbank [2014], stellen exemplarische Finanzierungs- und Beteiligungskosten im Hochschulbildungsbereich dar.

Zwischen 2000 und 2011 lag der durchschnittliche Wert der öffentlichen Beteiligung an tertiären Bildungskosten in den OECD-Ländern zwischen 73,7% [2000], 69,1% [2005] und 68,3% [2011]. Dieser absteigende Trend lässt sich einerseits durch die signifikante Änderung in der Studiengebührenerhebung erklären als auch durch aktivere Finanzierungsbeteiligung privater Unternehmen und Organisationen.

Fachhochschulen in Österreich folgen einem Studienplatzfinanzierungsmodell, Universitäten einem Globalbudget, welches sich aus einem Grundbudget [80%] und einem Formelbudget [20%] zusammensetzt [BMWFW Universitätsbericht, 2015]. Das Grundbudget wird zwischen Rektorat und Ministerium in den Leistungsvereinbarungen ausgehandelt und orientiert sich an den Kategorien Bedarf, Nachfrage und Leistungen. Auch Entwicklungspläne und Zielvereinbarungen werden hierbei formuliert. Das Formelbudget richtet sich nach verschiedenen qualitäts- und quantitativbezogenen Indikatoren aus den Bereichen Lehre, Forschung oder Entwicklung der Künste und gesellschaftliche Zielsetzungen [vgl. UG2002, §12].

Die öffentliche Finanzierung der Hochschulen in der französischen Gemeinschaft Belgiens teilt sich je nach Studierendenzahl am Universitätsstandort auf, die Gesamtsumme ist jedoch fixiert. So kann nur mehr Geld an eine Hochschule transferiert werden, wenn an dieser auch mehr Studierende eingeschrieben sind [vgl. Cantillon & Declercq, 2012]. Dieses Budget, welches alle zehn Jahre ausverhandelt wird, wird den belgischen Gemeinschaften in sogenannten „closed envelopes“ [de Witte, 2015] zur eigenen Verwaltung übergeben.

Der EU-21-Durchschnitt [OECD, Statistical Terms, 2005] der Bildungsausgaben liegt bei 5,8%. In den 32 OECD-Ländern ergibt sich ein Ausgabenschnitt von 1,59% für den Tertiärbereich, welcher in den EU21 Ländern bei 1,44% liegt.

	<i>BIP Gesamt</i>	<i>BIP Bildung</i>	<i>BIP Tertiärbereich</i>
Belgien	€ 402 Mrd.	6,6%	1,41%
Österreich	€ 329 Mrd.	5,7%	1,48%
EU21 Ø		5,8%	1,44%

Abbildung 6: Vergleich des Bruttoinlandsproduktes und dem jeweiligen Bildungssektor [OECD,2014].

Das österreichische Bruttoinlandsprodukt zu laufenden Preisen lag 2014 bei rund € 329 Mrd. [+2,0%], was einem Wert von € 38.520 pro Einwohner entspricht. Das belgische Bruttoinlandsprodukt zu laufenden Preisen lag 2014 bei rund 402 Milliarden Euro. Bei 8,58 Millionen Einwohnern gibt Österreich für tertiäre Instandhaltungs- und Lehrpersonalkosten 3,469 Milliarden Euro aus. Die französischsprachige Gemeinschaft erhält davon 1,447 Milliarden Euro für Bildungsausgaben bei 4,2 Millionen Einwohnern [WKO, Länderprofil, 2015].

BIP Entwicklung Belgien	2000 (1,3%) – 2005 (1,2%) – 2008 (1,4%) – 2011 (1,4%)
BIP Entwicklung Österreich	2000 (1,1%) – 2005 (1,3%) – 2008 (1,3%) – 2011 (1,5%)

Abbildung 7: Vergleich der Ausgaben des BIP für den Tertiärbereich von 2000-2011 [OECD, 2014].

Die Finanzierung ist mehrheitlich öffentlich, sowohl die Institutionen als auch die Finanzierung. Der private Anteil ist marginal. In Belgien werden 90%, in Österreich 88% der Ausgaben im Tertiärbereich öffentlich finanziert [vgl. Gerard, 2013]. Dies reflektiert auch die Wohlfahrtsstaatidee der europäischen Staaten nach dem 2. Weltkrieg wieder. Andere Entwicklungen sind hier in den angelsächsischen Ländern zu beobachten [vgl. Pechar, 2013, S.497]. In keinem europäischen Land ist die öffentliche Finanzierung derzeit unter 70%, in den skandinavischen Ländern über 90%. Doch in den Niederlanden [28%] und dem Vereinigten Königreich [70%] stellt die Privatfinanzierung einen gewichtigen Teil des Hochschulsystems dar.

Studienförderungen dürfen laut EuGH [siehe Förster, Rs. C-158/07, 18.11.2008] national beschränkt sein, die Studiengebühren müssen jedoch für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger gleich hoch sein. Pechar [2013, S.499] vermutet hierfür die größere Varietät in der Höhe der Ausgaben und Breite der Unterstützung für Studierende. Obwohl sie in direkter Weise zusammenhängen und selbiges Ziel der Studienmöglichkeit verfolgen, stellen sie ein Instrument der Steuerung dar. Die BIP-Ausgaben der OECD-Länder sind demnach zwar in ähnlicher Höhe, die Perspektive auf die Sozialstruktur der Studierenden in den Wohlfahrtsregimen verhält sich deutlich unterschiedlich [EUROSTUDENT, 2015]. 15% der Studierenden erhalten in Österreich eine Studienförderungen und 19% in Belgien [französischen Gemeinschaft], die zumindest den nominellen Wert der Studiengebühren übersteigt [OECD, 2011]. Die Richtlinien und Voraussetzungen sind in den Ländern unterschiedlich, sowie die Höhe der Förderungen. Zudem auch die Art der Studienförderung-Kredit-Darlehen, Stipendien, einmalige Zuschüsse als auch Mischformen.

Belgien	€ 15420
Österreich	€ 14895

Abbildung 8: Die jährlichen Ausgaben der Staaten pro aktivem Studium und Person; inklusive Forschungs- und Entwicklungskosten, Lehre und Instandhaltung [OECD, 2014].

Jeder Staat erwartet vor allem auch Wertschöpfung aus dem Bildungssektor und folgt primär einer Formelrechnung der nationalen Kompensation, die jedoch durch asymmetrische Mobilität und den Wettbewerb in der Autonomie der Hochschulen schwerlich in dieser Vorstellung aufrechterhalten werden kann. Die Annahme einer ausgewogenen Studierendenmobilität ist allerdings empirisch nicht vorhanden, demzufolge verschieben sich auch die Ausgaben für die jeweiligen Hochschulsysteme wie auch die sozioökonomische Herkunft der Studierenden.

IV.1.1 Mobilitätsströme & Entwicklung der Studierendenzahlen

Im folgenden Kapitel werden unterschiedliche Perspektiven auf die statistischen Zahlen der Studienmobilität wiedergegeben. Es wird dabei ISCED [International Standard Classification of Education, UNESCO] Level 5 & 6 berücksichtigt. Belgien hatte im Jahre 2012 228.327 Studierende, Österreich hingegen 310.011 Studierende. Diese Zahlen fassen alle ordentlichen Studierenden aller Hochschulinstitutionen zusammen. Wie die untenstehende Tabelle zeigt sind diese Zahlen im letzten Jahrzehnt deutlich gestiegen.

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Belgien	171.620	170.951	179.017	182.895	191.525	211.279	228.327
Österreich	211.698	181.759	197.627	212.361	248.389	287.436	310.011

Abbildung 9: Vergleich der absoluten Studierendenzahlen von 2000 bis 2012 [OECD, 2014].

Im internationalen Vergleich ist die akademische Abschlussquote in Österreich allerdings gering, dies wird mitunter durch die im Vergleich hohe Zahl an Lehrabschlüssen und Abschlüssen im Sekundarbereich begründet. Im Jahr 2012 hatten in Österreich 20% [alle Tertiärbereich] und in Belgien 35% der Einwohner und Einwohnerinnen einen akademischen Abschluss. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass der Anteil bei der 25-34 Jahre alten Bevölkerung in Österreich bereits 23% [2000 noch 14%] und in Belgien 43% [2000 noch 36%] beträgt und folglich ansteigend ist.

	2000	2005	2010	2012
Belgien	27	31	35	35
Österreich	14	18	19	20
<i>EU21 ∅</i>	20	24	28	29
<i>OECD ∅</i>	22	27	31	33

Abbildung 10: Internationaler Vergleich des Anteils der Bevölkerung der 25-64 jährigen, welche einen tertiären Bildungsabschluss haben [OECD, 2014].

Suchen österreichische und belgische Studierende einen Studienabschluss im Ausland, ist deren primäres Zielland auch ein Land, in welchem dieselbe Sprache gesprochen wird. So gehen 6680 österreichische Studierende in die Bundesrepublik Deutschland, 3238 belgische Studierende nach Frankreich. Durch den offenen Hochschulzugang entstehen aber auch ungenaue Angaben, da auch sogenannte ‚prüfungsinaktive‘ Studierende in die Statistik mitaufgenommen werden. Durch den offenen Zugang in den Hochschulbereich entstehen Lücken in der stringenten Darstellung, sowohl in der Wiedergabe der Zahlen als auch in der Vorstellung von Prüfungsaktivität.

	Belgien	Österreich	
UK	2.894	8.227	GER
NED	2.288	1.789	UK
FRA	2.154	1.246	SUI

Abbildung 11: Zielländer der österreichischen und belgischen Studierenden [UIS-UNESCO, 2012].

In umgekehrter Richtung ist ebenfalls diese Bewegung zu erkennen, doch durch die bedeutendere Größe Deutschlands und Frankreichs ergeben sich asymmetrische Mobilitätsbewegungen in relativer Größe. Insgesamt verzeichnet Österreich einen Anteil der *Internationals* in der Gesamtpopulation der Studierenden von 15%, der französischsprachige Teil Belgiens 9% [OECD, 2014]. An österreichischen Universitäten [273.280 Studierende, WS 2013] sind nach Zahlen des BMWFW [Universitätsbericht, 2015] 25% der Studierenden ausländischer Herkunft.

	Belgien	Österreich	
FRA	15.614	28.215	GER
BEL	4.025	7.808	ITA
NED	3.450	3.141	TUR

Abbildung 12: Herkunftsländer der mobilen Studierenden [UIS-UNESCO, 2012].

Sowohl in der französischsprachigen Gemeinschaft Belgiens [franz. Gemeinschaft] als auch in Österreich besteht ein Verhältnis der Mobilitätsbewegung von 1:4. Eine Studierende verlässt das Land, um ein Studienprogramm vollständig abzuschließen, vier Studierende kommen in das jeweilige Land, um selbiges zu beginnen. Dabei kommen 59% der mobilen Studierenden aus Nachbarländern, und vor allem aus Nachbarländern mit derselben offiziellen Sprache.

	Studierende aus Nachbarländern	Studierende mit derselben Sprache
Belgien	2010 - 48% 2012 - 52%	2010 - 65,5% 2012 - 66%
Österreich	2010 - 56,6% 2012 - 59%	2010 - 50,5% 2012 - 53%

Abbildung 13: Herkunft und Sprache der internationalen Studierenden [OECD, 2012 & 2014].

Die nationalen Hochschulsysteme Belgiens und Österreichs, im Besonderen deren Organisation und Ausgestaltung, sind somit auch ein bedeutender Standort in der Ausbildung für internationale Studierende geworden. Die internationalen Studierenden haben ihre Primar- und Sekundarstufe in einem anderen Land absolviert.

	Belgien	Österreich
Kulturwissenschaft, Kunststudien	16	23
Gesundheitsstudien	34	9
Wirtschafts- und Sozialwissenschaft	21	39
Ingenieurwissenschaft	2	1
Naturwissenschaft	8	12
Agrarwissenschaft	5	2

Abbildung 14: Verteilung von internationalen Studierenden nach Fächergruppen [OECD, 2014].

In der obenstehende Tabelle in den Präferenzen der Studienwahl zeigt sich, dass in Belgien [beide Gemeinschaften] überwiegend Gesundheitsstudien [39%] von internationalen Studierenden gewählt werden, in Österreich vor allem Wirtschafts- und Sozialwissenschaften [39%]. Diese Kennzahlen [Zahlen aus 2012, veröffentlicht 2014] berücksichtigen nur ordentliche Studierende und keine Studienbewerberinnen und Bewerber. Demnach sind die Zahlen in den durch Quoten geregelten Zugang zu Human- und Zahnmedizin, in Belgien auch Veterinärmedizin, Logopädie und Physiotherapie, bereits berücksichtigt.

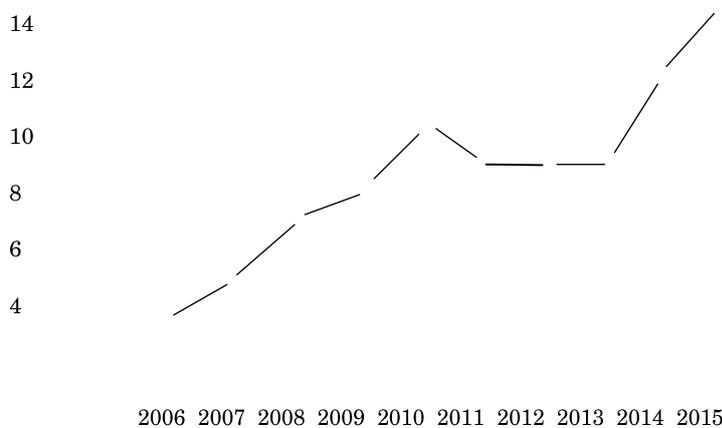


Abbildung 15: Entwicklung der Zahl der Studienbewerberinnen und Bewerber, Human- und Zahnmedizin in Österreich, 2006-2015, in Tausend [APA, OTS]. Im Jahr 2015 gab insgesamt 14.041 Bewerbungen.

Die obenstehende Tabelle zeigt die Zahl der Bewerbungen für ein Medizinstudium [1560 verfügbare Plätze in Wien, Graz, Linz und Innsbruck] in Österreich. 80% der angemeldeten Personen für den schriftlichen Aufnahmetest [€100 Testgebühr] erscheinen tatsächlich.

IV.2 The Belgian/Austrian Education Saga

Die Zulassungsregelung im österreichischen Hochschulsystem war zum Zeitpunkt der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft kein Thema, zudem gab es auch keine Verordnungen und Richtlinien der bestehenden Europäischen Gemeinschaft. Doch in Vorbereitung zur europäischen Integration wurde das Allgemeine Hochschulstudengesetz [1991] mit dem Passus ergänzt, dass die Hochschulreife von ausländischen Studierenden durch das Reifezeugnis des Ausstellungslandes und die Voraussetzungen für die besondere Hochschulreife im jeweiligen Land nachgewiesen werden muss. Diese Regelung wurde auch in das Universitätsstudengesetz [1997/48. BG] aufgenommen sowie in das überarbeitete Universitätsgesetz [2002, §124b]. Dies hatte vor allem für die Universitäten an rechtlicher Bedeutung und Konsequenz, da an diesen im Gegensatz zu Studienprogrammen an einer Fachhochschule oder einer Kunstuniversität keine Aufnahmeprüfungen abgelegt werden mussten. Diese Art der Zugangsregelung zu Hochschulen war in Belgien bereits etabliert. Diese Regelungen entstanden vor allem auch aus Überlegungen zu den Zugangsbeschränkungen in den Nachbarländern durch *Numerus-Clausus*-Regelungen.

Die Problemstellung: Der Hochschulzugang musste sowohl in Belgien als auch Österreich durch die Hochschulreife nachgewiesen werden, aber Studierende aus anderen EU-Staaten mussten zusätzlich die Zugangsvoraussetzung zur gewünschten Studienrichtung in ihrem Heimatland [Aufnahmeprüfung, Numerus-Clausus] erfüllen. Dieses Prinzip der Zulassung wurde von der Europäischen Kommission in einem Mahnschreiben 2003 als diskriminierende Zulassungsregelung an den EuGH weitergereicht. 2004 & 2005 wurden die eingebrachten Klagen vom Europäischen Gerichtshof durch rechtskräftige Urteilsprüche bestätigt. Diese besagen, dass alle Studierende aus dem EU-Raum gleich behandelt werden müssen. Zugangsbeschränkungen für alle oder offener Hochschulzugang für alle, da das Prinzip der Freizügigkeit innerhalb der EU verletzt wurde. Dabei wurde von der Europäischen Kommission festgestellt, dass die Artikel 12, 149, 150 [EG-Vertrag] nicht vereinbar mit den gegebenen Zulassungsmechanismen sind. Der EuGH bestätigte, dass diese Rechtsangelegenheit gemäß ständiger Rechtsprechung die Voraussetzungen für den Zugang zur Berufsbildung in den Verantwortungsbereich des Europäischen Gemeinschaftsvertrages fällt und laut Artikel 12 EGV das nationale Gesetz als indirekt diskriminierend gilt. Der EuGH urteilte hier sehr dynamisch und integrationsfreundlich: So auch schon 1985 im Fall *Gravier* [Rs. C-293/83, 13.02.1985] über den Umweg des Berufszugangs: Die Prinzipien des Gemeinschaftsrechts sollen auf die Studienzulassung anwendbar sein.

Die Vertragsverletzungsverfahren Belgiens und Österreichs wurden getrennt voneinander verhandelt, doch stütze sich der EuGH in der Rechtsprechung im Falle der Republik Österreich auf den kürzlich vorausgegangenen Präzedenzfall des Königreiches Belgiens. Die Rechtsquelle bezieht sich hierbei auf das primäre Unionsrecht, welches der Gemeinschaftsvertrag – nunmehr Vertrag von Lissabon – ist. Demnach gilt eine Umsetzungspflicht, welche Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht hat. Der Europäische Gerichtshof stellt durch diese Konsequenz, wie auch die Europäische Kommission, eine Triebkraft für die weitere europäische Entwicklung der Integration dar. Durch die Errichtung eines für alle gleichen und verbindlichen Rechtssystems und eine zunehmende ‚Verrechtlichung‘ der Beziehungen zwischen Staaten, Institutionen und Bürgerinnen und Bürgern. So entwickelt sich eine europäische Vertiefung, welche aber

auch auf Problemstellung trifft. Diese Problemstellung wird oftmals als ‚besonderes nationales Interesse‘ bezeichnet. In einer anschließenden Debatte [08.07.2005] im österreichischen Nationalrat [Kabinett Schüssel II, ÖVP-FPÖ/BZÖ Koalition] wurde folgender Entschließungsantrag verabschiedet:

Die Bundesregierung wird ersucht, auf europäischer Ebene entsprechende Gespräche zu führen, um die besondere Situation Österreichs in der Frage des Hochschulzugangs deutlicher bewusst zu machen und im Hinblick auf künftige Regelungsmechanismen eine stärkere Berücksichtigung der Anliegen Österreichs auf Grund der sprachlichen Nähe zu Deutschland zu erreichen. Ziel sollte es sein, langfristig eine gemeinsame Regelung zur Frage der grenzüberschreitenden Studierendenströme zu erreichen, bei der wirtschaftliche Faktoren und Auswirkungen auf die Bildungssysteme der einzelnen Länder ausreichend Berücksichtigung finden und eine gerechte Kostenverteilung gewährleistet wird.

[XXII.GP, 117. Nationalratssitzung, S.85]

Die Republik Österreich artikuliert vor dem EuGH ihre Rechtfertigungsgründe als Missbrauch des Gemeinschaftsrechts und der Kompetenz sowie „unbestimmten Sorge um das finanzielle Gleichgewicht des österreichischen Systems der Hochschulbildung“ [Faulhammer & Lengauer, 2010, S.132]. Der EuGH bezeichnet seine Ablehnung der Argumente Österreichs rechtlich unzutreffend, das Argument der Finanzierung und Ressourcen wurde wegen „mangelnder Bestimmtheit abgelehnt“ [ebd.]. Eine Beschränkung eines Unionsrechts kann nur durch die Gefährdung der nationalen Sicherheit und durch den Schutz der öffentlichen Ordnung und Gesundheit begründet werden. Auf jenes Prinzip der Einzelermächtigung stützend wurden 2006 in Belgien als auch Österreich Quotenregelungen in der Zulassung zu medizinischen Studien eingeführt. Diese Quotenregelung hält die Studienplatzvergabe je nach Staatsangehörigkeit fest. Dies wurde vor allem durch die Erwartung eines zukünftigen Ärztinnen- und Ärztemangels begründet. Diese Argumentation wurde in den ersten Verfahren [Rs. C-65/03, 01.07.2004 & Rs. C-147/03, 07.07.2005] nicht eingebracht, dennoch wies Österreich deutlich auf den nationalen Gestaltungsvorbehalt hin. Die österreichische Reaktionshaltung beinhaltet zudem auch die überlegte Absicht des Freistaates Bayern, Bundesrepublik Deutschland, Studiengebühren [€ 500] einzuführen, demzufolge wurde ein passives, defensives Auftreten eingenommen.

Darauf folgte am 24.01.2007 von der Europäischen Kommission ein erneutes offenes Mahnschreiben, welches die Quotenregelung als diskriminierend bezeichnet. In diesem Falle wurden die Zulassungsmechanismen als direkt diskriminierend bezeichnet. Das an Österreich adressierte Schreiben basierte auf dem Artikel 228 EGV [260 AEUV], da es sich um einen wiederholten Verstoß handelte und Österreich dem Urteil nicht nachgekommen ist. Belgiens Mahnschreiben basierte auf Artikel 226 EGV [258 AEUV], da es die Herkunft als Zulassungsprinzip kurzfristig aussetzte, folglich wurde es als erstmaliger Verstoß gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen bewertet. Die Europäische Kommission [Press Release, 24.01.2007] antwortet dementsprechend mit folgendem Wortlaut:

Mit dem heutigen Aufforderungsschreiben weist die Europäische Kommission – aus ähnlichen Gründen wie im Falle Österreichs – darauf hin, dass dieses System EU-Bürger diskriminiert, die nicht in Belgien wohnen, und dass Belgien die Einführung dieses Systems nicht begründet hat.

Belgien und Österreich verteidigten die Quotenregelung in Stellungnahmen. Die Kommission setzte daraufhin das Verfahren für fünf Jahre aus – dies steht auch im Zusammenhang mit den Verhandlungen zur Verabschiedung des Lissabon-Prozesses [vgl. Garben, 2011] – und verlängerte diese Frist zur ausreichenden Begründung und statistischen Darlegung der ‚besonderen nationalen Interessen‘ 2012 für weitere fünf Jahre. Androulla Vassiliou, die EU-Kommissarin für Bildung, Kultur, Mehrsprachigkeit und Jugend [2010-2014] wird in einer Pressemitteilung der Europäischen Kommission [Press Release, 2012] wie folgt zitiert:

Die Kommission hat der Argumentation Österreichs und Belgiens aufmerksam zugehört und eine ausgewogene Vorgehensweise beschlossen, die sowohl die Freizügigkeit der EU-Bürgerinnen und -Bürger als auch deren Recht auf eine hochwertige Gesundheitsversorgung berücksichtigt. Ende 2016 werden wir in diesen beiden Sonderfällen eine fundierte Entscheidung treffen können, und bis dahin einen soliden Rechtsrahmen geschaffen haben, der im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs steht und es uns erlaubt, gegebenenfalls ähnliche Probleme in anderen Mitgliedstaaten zu lösen.

Demzufolge sollen 2016 weitere Vorgänge und Übereinkommen verhandelt werden. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde ob des starken Zustroms ausgesetzt, wenngleich die eingeführten Quotenregelungen einen eindeutigen Verstoß gegen den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstellen. Zudem ist der in Österreich eingeführte Paragraph §124b zur Quotierung des Universitätsgesetzes [UG 2002, Ergänzende Bestimmung] in seiner Geltung auch bis 31. Dezember 2016 begrenzt. Dieser Paragraph [§124b, Absatz 5] regelt weiter auch die Aufnahmeverfahren vor Zulassung in den Fächern Psychologie, Publizistik und Kommunikationswissenschaft, Veterinärmedizin, Pferdewissenschaft, Biomedizin und Biotechnologie – ist jedoch eine Kann-Bestimmung und gegebenenfalls vom jeweiligen Rektorat durchzuführen. Der dargelegte Konflikt mit der europäischen Union konzentriert sich offensichtlich ausschließlich auf medizinische Fächer, doch die Problemstellung hat sich in Belgien und Österreich auf weitere Studienfächer ausgeweitet: Doch nicht durch eine Fortführung einer Quotenregelung, sondern vielmehr durch Studienzugangsbeschränkungen für alle Studierende, allerdings in der selbigen Argumentationslinie der Internationalisierung und asymmetrischen Studierendenmobilität. Zeitgleich mängen sich dabei auch Forderungen für Studiengebühren, Studienplatzfinanzierungen und vermehrte Aufnahmeverfahren in den Diskurs. Wohin hat die Verhandlung nun geführt, was hat sie aufgezeigt? Es zeigte natürlich auch eine Stärke in den Verhandlungen von Österreich und Belgien. Aber was kann damit erreicht werden und wie wirkt sich dies auf die internationale Kooperation aus?

IV.3 Positionen von Expertinnen und Experten. Belgien, Österreich, EU- Kommission

Nachdem in den vorausgegangenen Kapiteln der theoretischen Rahmung der Studierendenmobilität und der besonderen Problemstellung in Belgien und Österreich nachgegangen wurde, soll nun anschließend die Frage der Differenzierung der Standpunkte durch Expertinnen und Experten erläutert werden. Im ersten Teil wurde die theoretische Rahmung der Studierendenmobilität anhand von Kennzahlen im Kontext der Internationalisierung der Hochschulbildung nachgezeichnet. Es wurde dargelegt, dass die Internationalisierung der Hochschulen und der thematisierte Rechtskonflikt der vorliegenden Arbeit nicht in direkter Verbindung zu einander stehen, sich jedoch bedingen. Die weltweite Studierendenmobilität erhöhte sich, die internationale Kooperation stieg durch transnationale Harmonisierungsprozesse und die Fragen der Verantwortung und strategischen Ausrichtung differenzierten sich deutlich. Weiter wurde auch die besondere Rolle der Europäischen Union in Fragen der Hochschulbildungspolitik erklärt und so gezeigt, wie die Kompetenzen ausgelegt und auf nationaler Ebene implementiert werden, aber auch kritisch beobachtet und kommentiert. Im folgenden Teil werden Motive und Orientierungen der involvierten *Stakeholder* nachgezeichnet. Es sollen Standpunkte, Perspektiven und Interpretationen in den dargestellten Spannungsfeldern aufgezeigt werden, welche eine nochmals eingehendere und tiefere Betrachtung ermöglichen. Die Interviews wurden im Juli, Oktober und November 2015 aufgezeichnet. Es werden dabei die Stimmen folgender Institutionen, vertreten durch folgende Personen, wiedergegeben:

Margie Waters - Acting Head of Unit, Higher Education Policy, European Commission - DG Education and Culture, Unit B1 - Higher Education.

Elisabeth Gehrke – Higher Education Expert. Chairperson der European Students' Union [ESU] & Co-Chair der BFUG Working Group ‚Social Dimension and Life Long Learning‘, 2014/2015. Arbeitet derzeit für das Europäische Parlament.

Heinz Kasparovsky - ENIC NARIC Austria, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft [BMWF], Abteilung VI/7. Vertreter und Beistand Österreichs in der Vertragsverletzungsklage Rs. C-147/03, 07.07.2005.

Kevin Guillaume – Academy for Research in Higher Education, Dachorganisation für alle Hochschulen in der französischsprachigen Gemeinschaft in Belgien. Zuvor bis August 2015: Attache, Head of Unit for the management of the international dimension of higher education, DG Non-Compulsory Education and Scientific Research, Ministry of the Federation Wallonia-Brussels. Ehemaliger Präsident von ENIC NARIC, 2013.

Thomas Geißler – Experte für den Europäischen Hochschulraum 2014-2016, Mitglied der nationalen Bologna Follow Up Group, Mandatar der Bundesvertretung der Österreichischen Hochschüler_innenschaft.

Die Zitationen der Interviewpassagen werden in *kursiver Schrift* und im Absatz eingezogen wiedergegeben. Es soll dabei der originale diskursive Charakter widerspiegelt werden.

IV.3.1 Cluster - Diskriminierung & Gemeinschaft

Die Europäische Union hält in ihrer Arbeitsweise vertraglich fest [Art. 18 Abs.1; Art. 45 Abs. 2; Art. 95 Abs. 1 und Art. 199 AEUV], dass Diskriminierungen und Benachteiligungen durch bestimmte Merkmale wie Herkunft, Geschlecht, Sprache, Farbe, Religion [vgl. Art. 20 & 21 Grundrechtscharta] untersagt sind. Im Sinne einer transnationalen Gemeinschaft und konstruktiven Zusammenarbeit muss dies auch als Voraussetzung gegeben sein. Diskriminierungsverbote bilden als „besondere Ausformung des allgemeinen Gleichheitssatzes eines der Herzstücke der Europäischen Union“ [Sennekamp, 2012]. Unterschieden wird hierbei zwischen offenen [unmittelbar, direkt, formal] und verdeckten [verschleiert, mittelbar, indirekt] Formen der Diskriminierung. Im Falle einer Verletzung dieser Vertragsregel, sowohl offen als auch verdeckt, drängt die Europäische Kommission auf eine Rechtfertigung durch die Länder, bezogen auf die im Art. 19 AEUV vorgesehenen Merkmale der Benachteiligung. Die bisherige Lehre und Rechtsprechung sieht dessen ungeachtet eine Rechtfertigungsmöglichkeit bei indirekter Diskriminierung durch ein vermeintlich neutrales Kriterium mittels „sachlichen Gründen des Allgemeininteresses“ [Faulhammer & Lengauer, 2010, S.135] begründet vor. Zudem weisen Faulhammer und Lengauer darauf hin, dass sich der EuGH dabei dogmatisch an Präzedenzfällen – *Cassis de Dijon Formel* – orientiert, wie auch in der belgischen und österreichischen Rechtsprechung des Hochschulzugangs. Diese Rechtfertigung der besonderen nationalen Interessen im Hochschulzugang wird demnach von Belgien und Österreich statistisch vorbereitet.

Robert Menasse [2012] hält in seinem Essay *Der Europäische Landbote* fest, dass das Interesse an Bildung unabhängig eines Staates zu definieren sei. Die Verantwortung dafür müsste demnach auch transnational übernommen werden. Ein ausschließliches Merkmal eines besonderen nationalen Interesses kann daraus nicht abgelöst werden. Diese Ausführungen findet man auch in den *kosmopolitischen Überlegungen* von Ulrich Beck und Edgar Grande [2004] wieder. Zudem ist es auch unumstritten, ob es eine internationale Kooperation und strategische Ausweitung dieser geben soll, umstritten ist das ‚Wie‘. Dabei zeigen sich paradoxe Problemstellungen in der Praxis. Vorhaben der Europäischen Union oder aber der darüberhinausgehende Bologna-Prozess bestätigen dies und zeigen zugleich die Schwierigkeiten in den Fragen der Finanzierung und Strukturierung der Bildungslandschaft. Eine Konstitutionalisierung, folglich eine schrittweise Annäherung von Inhalt, Form und Qualität in der gemeinsamen Bildungspolitik, scheint durch die unterschiedlichen Voraussetzungen, wie Wirtschaftskraft, Zugangsregelungen, Bevölkerungszahl, in den Standards der nationalstaatlichen Verfassung nicht gegeben. Unter strenger Wahrung des Subsidiaritätsprinzips schält sich die singuläre Frage der Finanzierung heraus; zudem löst sich dabei die sinnwidrige Bemerkung der *schützenden Öffnung*. Nach gegebenem EU-Recht ist das jeweilige Land dazu verpflichtet, Studierenden, die ein vollständiges Studienprogramm absolvieren möchten, gleichberechtigten Zugang sicherzustellen. Dies inkludiert Zulassungsvoraussetzungen, Studiengebühren und auch Darlehen für Studiengebühren. Studienbeihilfen können davon ausgeschlossen werden. Margie Waters [European Commission, DG EAC] sieht in dieser Praxis jedoch keine nennenswerten Problemfälle, und äußert sich folgend:

however, as non-discrimination is a fundamental aspect of European law, where issues do arise, the onus is on Member States to adapt their systems without discriminating against nationals of other Member States. In the case of Austria, where a large proportion of incoming mobile students come from one other Member State, the Commission has consistently argued for the countries in question to seek a bilateral solution. [Zeile 27-32]

Österreich und Deutschland haben kein Übereinkommen, eine bilaterale Vereinbarung ist derzeit auch kein Gesprächsthema. Dies begründet sich auch durch die Zuständigkeit der Bundesländer in Deutschland. Heinz Kasparovsky [ENIC NARIC Austria, BMWFW] führt diese Schwierigkeiten aus:

In Deutschland haben wir dann die Länderzuständigkeit, wo es ja nicht ganz einfach ist, diese unter einen Nenner zu bringen. Dann käme Österreich als externer Player herein, müsste zuerst mit den Ländern verhandeln und eigentlich mit dem Gesamtstaat, die Finanzierung wieder mit den Ländern. Vielleicht passiert einmal das Wunder, derzeit ist das aber unrealistisch. [Zeile 331-335]

Das österreichische Ministerium bestätigt dennoch, dass der Kontakt zu Deutschland positiv ist. Als Teil einer kooperativen Lösungsvorbereitung kann dieser Kontakt jedoch nicht gewertet werden. Belgien unternahm ebenfalls keinen strukturellen Kontakt mit dem französischen Ministerium, das heißt, es gab Kontakt, bei welchem eine finanzielle Kompensation, eine Regelung der medizinischen Praktika besprochen wurde. Doch auch durch das zentralisiertere Staatsystem Frankreichs führte der gemeinsame Dialog zu keinem bilateralen Übereinkommen. Kevin Guillaume [Academy for Research in Higher Education, Belgien] beschreibt die Situation pragmatisch wie folgt:

It's true that we had some meetings at the French embassy, and we also have contact with the French ministry, especially with the department in charge of health programs in higher education. But basically we have to see the truth, for the French government, they don't care about that issue in a way; they know that the European directive on recognition of professional qualification, the French professional educated in Belgium did get a good quality education, they're sure about that. [Zeile 387-392]

Das einseitige Interesse führte demnach zur selbigen Handlungsposition Belgiens wie der Österreichs. Kevin Guillaume nennt jedoch bestehenden informellen Kontakt und Austausch zu einem österreichischen Kollegen:

We have no formal communication with Austria, but I am in good contact with Mr. Pecenka [Austria's Permanent Representation to the EU]; we try to share our information. I have regular contact with him, like once a month, and we exchange on what's happening. [Zeile 382-385]

Folglich wird von beiden Parteien versucht die Studierendenmobilität und ihre Auswirkungen statistisch als nachteilig der Europäischen Kommission vorzutragen, um das angemahnte Vertragsverletzungsver-

fahren zu umgehen. Diese Vorgehensweise bezieht sich auf das im Fall *Bressol* [Rs. C-73/08, 13.04.2010] ergangene EuGH-Urteil, dass sich eine Gesetzgebung von dem Prinzip des Diskriminierungsverbotes entheben kann, unter Vorbehalt, dass deutliche Gefährdungen im öffentlichen Gesundheitssektor drohen und vorliegen. Margie Waters von der Europäischen Kommission ergänzt hierzu folgende Klarstellung:

but only if the competent national authorities can actually prove that there are genuine risks to the protection of public health and that the national measure is appropriate and proportionate. Such proof must take the form of an objective, detailed analysis, supported by figures and capable of demonstrating, with solid and consistent data, that there are genuine risks to public health. [Zeile 45-49]

Um diesen Forderungen der Rechtfertigung nachzugehen – insgesamt neun Jahre, inklusive einmaliger Verlängerung 2012 – bereiten sowohl Belgien als auch Österreich ihre Szenarien statistisch auf, welche in jährlichen Berichten der Europäischen Kommission vorgelegt werden. In diesen Treffen werden sicherlich Signale zur weiteren Arbeit gegeben, dennoch ist eine Annahme der dargebrachten Resultate und Berichte nicht vorgezeichnet. Es kann angenommen werden, dass ein annäherndes Verständnis der Konfliktparteien vorhanden ist, zudem eine gewisse Rechtsbasis – *Bressol*, Rs. C-73/08, 13.04.2010 – vorhanden ist. Doch der genaue Ausgang, ob eine Beschwerde beim EuGH eingebracht wird, bleibt spekulativ. Die befragten Expertinnen und Experten konnten über den weiteren Verlauf keine Informationen geben. Rechtlich kann die Europäische Kommission in einem Mehrheitsentscheid weitere Schritte festlegen, praktisch werden Entscheidungen jedoch im Konsens getroffen. Die Kommission entscheidet zwar verbindlich, Abhängigkeiten lassen sich dessen ungeachtet durch die Vertretungen der Regierungen in den Gemeinsamen Ausschüssen als eine der Kommission „nachgeschaltete ‚Konsensmaschine‘, die nicht nur die Weisungen ihrer Regierungen schon im Vorfeld mit der Kommission und den Vertretern anderer Regierungen abstimmen, sondern auch die Mehrheitschancen für die Weisungen ihrer Regierungen kalkulieren“ [Lepsius, 2000] erkennen. Die Kommission versteht sich als rechtlich unabhängig, zugleich bildet sie praktisch aber eine Brücke zu den Mitgliedsstaaten. Margie Waters [European Commission, DG EAC] konstatiert sachbezogen:

The Commission is monitoring the situation [...] and will take a decision on the currently suspended infringement proceedings by the end of 2016. [Zeile 50-52]

Elisabeth Gehrke [Higher Education Expert, Brüssel] versteht die sensible Lage auch im Lichte der bereits rechtskräftigen Urteilsprüche des EuGH, spricht sich jedoch für supranationale, politische Lösungen aus. Darüber hinaus spricht sie nebst der Europäischen Kommission auch das Forum des Bologna-Prozesses an, bei welchem Themen der asymmetrischen Studierendenmobilität verhandelt werden können:

I think the Commission taking this to court isn't a very constructive one, I can see why they did that. Considering all the other court cases trying to solve different issues they have come to mobility and rights of people who are mobile. To be a little bit cynical the Bologna Process hasn't been really working to solve these kinds of problems, I mean a

lot happened at the beginning, but these things, there seems to be an inability to work on these sensitive issues. [Zeile 145-149]

Heinz Kasparovsky [ENIC NARIC Austria, BMWFW] und Kevin Guillaume [Academy for Research in Higher Education, Belgien] bewerten die gegebene Situation und die mögliche Entwicklung zur endgültigen Beilegung des Vertragsverletzungsverfahrens als positiv. Kevin Guillaume meint, dass im nun seit 2005 andauernden offenen Konfliktaustausch sich das Verständnis für die Situation der Mitgliedsstaaten der Europäischen Kommission bewegt:

My impression is that things are also a bit changing in the mind of the EC, and they are understanding that the situation is much more complicated. It is not about limiting the mobility of European citizens, etc. but also finding the balance to keep our quality system, which is open, and to guarantee the health system. Now it's changing somehow in the mind of the EC, but still, within DG EAC the discussions are taking place within their legal department; and those colleagues are sometimes not aware of the policy implications. [Zeile 408-414]

Die genannten Policy-Implications sind natürlich eine Frage der Perspektivbildung, da sowohl Belgien als auch Österreich die vielzähligen Implikationen in der rechtswissenschaftlichen Rechtfertigung mitproduzieren. Dabei wird argumentiert, dass das Subsidiaritätsprinzip in das Primärrecht der Europäischen Union [AEUV] übergeht, da die durch die Massivität der Bypass-Mobilität – das österreichische Wording für Studierende, die den Zugangsbeschränkungen in ihrem Herkunftsland ausweichen – gesetzten Zulassungsmechanismen – in Österreich Safeguard-Regelung [UG2002, §124b] – nun diesem argumentativ unterliegen. So wird der eigentliche Harmonisierungsausschluss in Bildungsfragen [Art. 165 & 166, Absatz 4, AEUV; ex-Art. 149 & 150 EGV] zu einem Harmonisierungsgebot verkehrt, da das Diskriminierungsverbot [Art. 18, AEUV] in diese Rechtsetzung einlenkt. Dies basiert auf asymmetrischen Mobilitätsströmen von Studierenden, ungleicher Zugangsregelungen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union als auch nicht-vorhandenen Gemeinschaftsmitteln zur Finanzierung dieses Ungleichgewichts. Belgien und Österreich führen dabei die Argumentation an, dass die Artikel 165 & 166 [AEUV] zum Harmonisierungsverbot, jeweils Absatz 4, die normative Wirkung des Diskriminierungsverbotes [Art. 18 AEUV] einschränken.

IV.3.2 Cluster - Zulassung & Zugang

Im Konflikt Belgiens und Österreichs mit der Europäischen Kommission können aus rechtlicher Perspektive nur Studienprogramme verhandelt werden, die einen direkten Bezug zu Risiken und Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit aufzeigen. Dies sind [para-]medizinische Studienfächer. Auch Heinz Kasparovsky [ENIC NARIC Austria, BMWFW] bestätigt dies, da

es einem anderen Rechtsgrund unterliegt; daher haben wir es gar nicht reingenommen, da das Argument der Gesundheitsvorsorge nicht zählen würde. [Zeile 289-291]

Die Quotierungen gelten auch nur für diese Studienprogramme, doch medizinische Fächer stellen in Fragen der Ressourcen und Kapazitätsengpässen keinen Sonderfall dar. So finden sich diese Diskussionen über den Mangel an österreichischen Absolventinnen und Absolventen in vielzähligen Studienprogrammen wieder [Österreichischer Wissenschaftsrat, 2007, S.28]. Die Quotenregelung zu erweitern wurde öffentlich nicht tiefer diskutiert, schwebt in öffentlich wahrnehmbaren Diskursen jedoch im Raum. Und auch der Österreichische Wissenschaftsrat folgert, dass Quotenlimitierungen den angeführten Mangel an Absolventinnen und Absolventen nicht entsprechend lösen können, zudem verzerre es den Wettbewerb und die allgemeine Qualität der Nachwuchsförderung [vgl. ebd., S.29]. Die temporär eingeführte Novelle §124b in das Universitätsgesetz 2002, welche die Quotenlimitierung als auch weitere Zugangsbeschränkung für nicht-medizinische Studien festhält, mit der Rechtsbezeichnung ‚Ergänzende Bestimmungen für die Zulassung zu den vom deutschen Numerus Clausus betroffenen Studien‘ spiegelt diese Haltung gespalten wider. Einerseits bezieht sich die Bezeichnung auf deutsche Studierende, zudem auf nicht-medizinische Studienprogramme wie Architektur [Technische Universität Wien] oder Publizistik [Universität Wien], die in Deutschland einer Restriktion unterliegen. Andererseits ist es auch richtig, dass sich die Argumentation mit der Europäischen Kommission nur auf Human- und Zahnmedizin stützen wird. Thomas Geißler [Nationaler Experte für den Europäischen Hochschulraum, Österreich] sieht dabei eine Vermischung von Konfliktthemen und eine kontroverse Zuspitzung:

Da wird durch die Hintertür diskutiert, über das emotionale Thema Medizin, von dem jeder und jede betroffen ist, weil jede und jeder mal krank werden kann. Und durch diesen Zugang kriegt man halt den Fuß in die Tür und versucht das so immer weiter auszuweiten. [Zeile 475-478]

Demzufolge kann mit der Europäischen Kommission, wie auch vor dem EuGH, ohnehin nur die Quotenregelung diskutiert werden, doch spiegelt diese Entwicklung die breitere politische Haltung der Studienzugangsbeschränkung wider. Der „Fuß in der Tür“ [Geißler] wird dabei als Metapher angestrengt. Die allgemeine, besondere Rolle des Hochschulsystems Belgiens und Österreichs wird als gesamtheitliche Betrachtung vorerst außen vor bleiben. Der Zugang zum Hochschulstudium bleibt somit ein politisch-reaktionäres Stückwerk wie auch ein „Fleckerlteppich an UG-Novellen durch die Universitätslandschaft“ [uniko, 2015]. Dies folgt der bereits nachgezeichneten Logik der momentanen, bilateralen Unlösbarkeit und auch den Vorschlägen des EuGH, welcher Österreich folgende Empfehlung im Vertragsverletzungsverfahren [Rs. C-147/03, 07.07.2005] aussprach:

[...] die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich haben.

Die Aussage bezieht sich auf eine allgemeine Regelung des Studienzugangs, egal welchen Studienfaches. Für Belgien und Österreich scheint es unter diesen Bedingungen nicht realisierbar den *Offenen Hochschulzugang* beizubehalten. Eine Erweiterung der Beschränkung des Studienzugangs ist wahrscheinlich, da eine länderübergreifende Kooperation in der Hochschulorganisation nicht gegeben ist und ferner nicht zu erwarten ist. Eine Beschränkung wird zudem als Steuerungsinstrument für Qualität und Chancengleichheit für Studierende aus allen gesellschaftlichen Schichten interpretiert [Wissenschaftsrat, 2007]. „Die Evaluierung an den besonders stark besuchten Studien wie Architektur, Biologie oder Pharmazie zeigt eindeutig, dass mit derartigen Zugangsregelungen die Möglichkeit besteht, Steuergelder effizienter zu nutzen“ [2015], so der österreichische Wissenschaftsminister Reinhold Mitterlehner. Eine Begründung findet sich auch in der besseren Planbarkeit und strategischen Steuerung der Kapazitäten – dies wird von einer internationalen Meinungsführerschaft begleitet [vgl. DG IPOL, 2014]. Es muss jedoch verstanden werden, dass solche Maßnahmen keinem gesamtgesellschaftlichen Ausgleich der Ungleichheit entsprechen können [siehe auch van Parijs, 2007]. Der *Offene Hochschulzugang* in Belgien und Österreich blickt dabei seinem Ende entgegen, von welchem er teilweise schon durchdrungen ist, eingeschlossen einer einheitlichen Regelung des Hochschulzugangs. Weitere, differenzierte Informationen zu dieser Diskussion findet man bei Hans Pechar [2007], Sarah Guri-Rosenblit [2011] oder Ulrich Teichler [2014]. Thomas Geißler [Nationaler Experte für den Europäischen Hochschulraum, Österreich] fügt noch hinzu:

§124b wurde ja evaluiert und es hat sich ja gezeigt, dass die soziale Zusammensetzung von Jahr zu Jahr schlechter wird. Das ist nochmals ein Side-Effect. Das Zugangsmanagement kann so gut sein wie man will, aber man wird immer gewisse Schichten und Klassen anziehen und Gewisse abschrecken vom Studium. [Zeile 566-569]

Speziell in dieser Fragestellung zeigt sich das Spannungsfeld von Internationalisierung und internationaler Kooperation, denn eine stärkere, transnationale Vernetzung der bildungssystemischen Strukturen könnte vor allem im Hochschulzugang eine mögliche, und langfristige, Verständigung erzielen und Kooperation realisieren. Doch diese Übereinkommen bestehen nicht. So wird auch die Frage der Bildungsgleichheit national behandelt, und auf internationaler Ebene weithin verzerrt. Eine besondere Ausnahme in der grenzübergreifenden Kooperation muss jedoch angeführt werden: jene die Österreich mit Südtirol, Liechtenstein und Luxemburg vereinbart hat. Österreich hat mit diesen Ländern über Kulturabkommen – ethno-linguistische Enklaven und Exklaven – die akademische Anerkennung festgehalten, zudem werden diese Personen in die 75% der medizinischen Aufnahmequotierung miteingerechnet. Österreich führte diese besonderen Konventionen auch schon im Vertragsverletzungsverfahren [Rs. C-147/03, 07.07.2005] an, sah diese Ausnahmeregelung durch objektive Gründe gerechtfertigt, wurde aber vom EuGH zurückgewiesen. Weiterführende Ab- und Übereinkommen scheinen aus belgischer und österreichischer Perspektive derweil nicht realistisch. Heinz Kasparovsky [ENIC NARIC Austria, BMWFW] sieht unter anderem bürokratisch-strukturelle Erschwernisse:

Es gibt europaweit natürlich mehrere Modelle, [...] oder auch zwischenstaatliche Lösungen, wo ich sag: Ich teile alle europäischen Studienplätze auf, stelle ich zur Verfügung, in einem europäischen Bewerbungsverfahren, wie das organisatorisch gehen soll-

te weiß ich nicht, ich halte das nicht für realistisch. Allein von der Örtlichkeit, der Sprachen, etc., da müsste man ja tausende von Kriterien einführen. Es genügt ja schon, dass Deutschland und Schweiz ein Aufnahmmodell haben, das kompliziert genug ist. [Zeile 321-327]

Thomas Geißler stimmt dieser administrativen Hürde der Vereinbarungen, wie der Länderkompetenz in Deutschland, zu und sieht auch die einseitige Motivationslage. Zugleich stellt er aber eine Verstärkung des Problems fest, welches sich in Zulassungsbeschränkungen und Verdrängungseffekten zeigt.

Wenn man sich also nicht bemühen möchte, den Europäischen Hochschulraum zu verdichten und die Länderkompetenz so wie in Deutschland rauszunehmen, dann wird das nochmals alles komplexer und es steht eben auch im Widerspruch zu den Zielen, die der EHEA an sich hat. Er möchte ja Mobilität unterstützen und verstärken. Aber durch die Restriktionen erschweren wir das eigentlich. [Zeile 561-565]

Länder, ebenso wie der nordische Rat, zeigen Kooperationen und Möglichkeiten in Fragen des Zugangs und des finanziellen Ausgleichs. Diese Länder beruhen auf unterschiedlichen Gegebenheiten, dessen ungeachtet zeigt sich der willentliche Entschluss, eine länderübergreifende Lösung abseits der Europäischen Union anzugehen, auch wenn diese Hochschulsysteme – klar ersichtlich – Differenzen prägen. Die Diskussion um reglementierten Zugang und Zulassung wird in Belgien und Österreich sehr eng geführt, es scheint nicht angedacht neue Modelle oder Änderungen fortzuentwickeln. Eine Abkehr des offenen Hochschulzugangs stellt sich aufgrund der Gegebenheiten [Asymmetrie & Kapazität] und auch Stückwerken der politischen Reaktionen [Novellen], der internationalen Entwicklungen [Kooperation & Konflikt mit KOM] und der besonderen Zusammensetzung der österreichischen Studierendenpopulation [Asymmetrie & Attrahierung] als unausweichlich dar. Ein öffentlicher, eingehender Verantwortungsdiskurs und europapolitischer Gestaltungsprozess fehlt, eine Kopplung an transnationale Kommunikation, die sich dem europäischen Horizont bewusst wird, desgleichen [vgl. Freudenberger, 2013, S.82].

IV.3.3 Cluster - Bedürfnisse & Erfordernisse

Die Wahrung des finanziellen Gleichgewichts des Bildungssystems, der Schutz der öffentlichen Gesundheitsversorgung sowie die Gestaltung und Sicherheit des Bildungssystems an sich können als zentrale Erfordernisse Belgiens und Österreich bezeichnet werden. Einen Kompromiss zur gegebenen Situation sehen diese beiden Länder in einer Safeguard-Regelung [KOM Press Release, 18.12.2012], wie der Quotenlimitierung und der Fortschreibung der Aufnahmeverfahren. So könnte den gesellschaftlichen Bedürfnissen mit den historisch gewachsenen Erfordernissen begegnet werden. Grundsätzlich ist es den Mitgliedsstaaten in einer Verfahrensautonomie freigestellt, organisatorische Strukturen und Mechanismen zu entwickeln, welche Vollzugsbehörden eingesetzt und welche Verfahren angewandt werden. Doch, wie bereits mehrfach erwähnt, muss dies im Einklang mit den europäischen Vertragsregelungen passieren. Wel-

che Schritte eingeleitet werden müssten, welche Bedürfnisse und Erfordernisse gegeben sind und erfüllt werden sollen, um eine zufriedenstellende Kooperationsmöglichkeit zu finden, zeigen die nachfolgenden Diskussionsbeiträge. Heinz Kasparovsky [ENIC NARIC Austria, BMWFW] beschreibt das ministerielle Vorgehen wie folgt:

Plan ist eigentlich der, die jetzige Lösung zu halten. Wir appellieren auch an die Vernunft, daher die zwei Prinzipien, die wir dabei herausgearbeitet haben. Einerseits das Prinzip der Freizügigkeit und andererseits das der Gesundheitsstandards, das ist gar nicht so abwegig, wie sich mehr und mehr zeigt. Wenn wir 80% ausländische Medizinstudierende hereinlassen, dass 50-60% wieder gehen nach dem Studium. [...] Und das heißt, wir bilden alle aus und uns bleibt ein Loch. Das zeigt sich jetzt schon relativ konkret. Soweit das mit der Ärztekammer verfolgbar ist. [Zeile 269-279]

Im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft [Österreich] werden für die Rechtfertigungsgrundlagen drei Abteilungen beschäftigt: die Legistik, ein Monitoringprojekt sowie die Statistik. Im Bildungsministerium der französischen Gemeinschaft in Belgien, Abteilung *Internationalisation of Higher Education*, wird dies in ähnlicher Weise vorbereitet. Kevin Guillaume [Academy for Research in Higher Education, Belgien] verstärkt auch nochmals das Grundargument, dass Frankreich kein Interesse an einem Kooperationsmodell mit finanzieller Kompensation hat, zudem sieht er einen quantitativ-strukturellen Aspekt, der die Zulassungsmechanismen erschwert. Die bisektorale Lehrorganisation ist in unterschiedlichen Gesetzgebungen festgeschrieben:

It's both in fact, what it makes complicated also, medical programs are offered by universities, the paramedical programs are offered by FHs [hautes écoles], their realities are different. Haute Ecoles are smaller institutions, with a smaller student population, a reduced number of graduates. For example in Speech Therapy, we won't have any professionals if 95% leave afterwards. You see. [Zeile 434-438]

Margie Waters [European Commission, DG EAC] sieht das Bedürfnis der europäischen Gesellschaft, welches aber in Fragen der Qualität und des finanziellen Gleichgewichts jeweils auf nationaler Ebene sichergestellt werden muss.

More generally, as set out in the 2011 Communication on the modernisation of higher education, the Commission stresses the importance of ensuring higher education systems respond to the needs of society. Particularly as study places are publicly funded to a large degree in most EU countries, and given the need to ensure quality of provision, it is a legitimate policy choice for governments to regulate the number of places available overall and the numbers in particular disciplines, taking into account labour market demand. [Zeile 27-43]

Thomas Geißler [Nationaler Experte für den Europäischen Hochschulraum, Österreich] sieht durch die Schaffung des EHEA eine europäische Integration, welche sich an Marktgegebenheiten orientiert und dabei Verdrängungseffekte erzeugt. Die Dynamik von nationalen Verdrängungseffekten schlägt dann auch

auf gesamteuropäischer Ebene durch. Ferner sieht er auch den österreichischen Arbeitsmarkt gefragt in seiner Rolle als attraktiver Arbeitgeber im medizinischen Bereich.

Zu meinen persönlichen Kontakten zu Medizinstudierenden. Da habe ich das Gefühl, dass viele Absolventinnen und Absolventen nicht in Österreich arbeiten wollen, weil die Bedingungen schlecht sind. Das zusätzlich dafür sorgt, dass Menschen gehen und nicht bleiben wollen. Das hat aber nichts damit zu tun, dass viele Studierende nach Österreich kommen. Und man sieht auch den Verlagerungsdruck, den es gibt. Ich habe Bekannte, die haben keinen Studienplatz in Medizin bekommen und sind nun an der Karl-Landsteiner-Privatuniversität oder der Paracelsus-Privatuniversität Salzburg. Es gibt in Ungarn schon mehrere deutschsprachige oder englischsprachige Medizinstudienangebote und man verlagert das Problem einfach. Man findet also keine Lösung, sondern drängt die Studierende in auch zugangsbeschränkte Programme, zumindest finanziell, durch hohe Studiengebühren. [Zeile 487-496]

Thomas Geißler reagiert auf das Spannungsfeld von Ungleichheitsdynamiken und einer geringen finanziellen Dotierung im Hochschulsektor mit harscher Kritik an der politischen Verantwortung. Belgien und Österreich geben derweil unter 1,5% des BIP für den tertiären Sektor aus, obgleich die internationalen, politischen Forderungen eine Erhöhung von 2% versprechen [KOM, 2005, S.11].

Es ist teilweise verlogen, wie kommuniziert wird, und das lässt sich in der Öffentlichkeit noch besser kommunizieren, dass nur die Besten Medizin studieren sollen. Aber, dass es eigentlich eine Mangelwirtschaft und Unterfinanzierung ist, will öffentlich niemand so verhandeln. Wenn das aber die Universitäten machen würden, da würde das die Diskussion in Österreich verschieben. [Zeile 579-584]

Elisabeth Gehrke [Higher Education Expert, Brüssel] übt ebenfalls Kritik an der politischen Willensbildung für eine internationale Kooperation – auch außerhalb von Bildungsthemen: würde die Kommission in diesem Fall Belgien und Österreich eine Ausnahme zusprechen, sähe sie die Prinzipien verletzt, da in einem supranationalen Gefüge auch supranationale Lösungen gefunden werden sollen.

The question is if countries are motivated enough to find a legislative solution, but all let us happen, they all let there be quotas; fixing up the system in a common way and building up a common quota system with compensations, or if they take advantage of the situation to prioritize the system. Those are all individual decisions in terms of how you want prioritize or where to put your energy. [Zeile 203-208]

Doch auch die unterstützende Rolle der Europäischen Kommission sieht Gehrke kritisch. Ihre Vermittlungsrolle ist durch Paradoxa geprägt. Eigentlich sollte die Kommission stärker vermitteln, kann und soll aber nicht mehr Verantwortung übernehmen. Sie hat einen klaren Standpunkt in der Europäisierung, stärkt aber das nationale Bedürfnis und die europäische Erfordernis nicht durch fehlende Kompetenz. Elisabeth Gehrke [Higher Education Expert, Brüssel] sieht das Diskriminierungsverbot aber für unhintergebar und somit die Konfliktlösung in bi- und multilateralen Mobilitätsmodellen.

Actually you could say with some issues, especially on mobility, it makes sense for the COM to take great responsibility. But the problem I don't trust the COM with that issue yet, so, on a structural level I would say yes, I think, it makes sense to be more responsible for these things, but on the other hand there is a deep national interest in general which is why it is not a EU competence, on this issue it has to do with the legislation of freedom of movement which is adjacent to the educational part which is in the EU competence. [Zeile 157-161]

The problem is that education isn't insular from general policies, so we are in a situation now where Europe has been less and less interested in cooperation and European solution to common problems which we can see in a very aggressive with all the crisis, there isn't a lot of interest in solving. I have a hard time seeing, either in the Bologna Process or in the EU, how they come together and solve issues. Member states aren't interested at the moment, they have blocking power, I have a hard time seeing. I don't think it's so easy to say it's all a fault of the member states. [Zeile 171-177]

The COM hasn't built enough competence in education, but you can't build up enough competence if you're not responsible. You caught in a sort of weird place, where people aren't good enough unless they're responsible for a large area. If the countries were genuinely committed and the COM acted a bit more responsible for, but that's only in a scenario which isn't pretty realistic soon. [Zeile 183-187]

Eine mögliche supranationale Zentralisierung des Konfliktes scheint in dieser Frage nicht gegeben, zudem stellt sich die Frage welche gesamteuropäische Ungleichheitsdynamik aus der hochschulbildungspolitischen Integration Europas hervorgehen würde [vgl. Beck & Grande, 2004]. Es bleibt vorerst die realpolitische Situation erhalten, dass der Mitgliedsstaat über die rechtliche Form der Umsetzung einer Richtlinie der Union entscheiden kann. Wie die praktische Wirksamkeit aussieht, ist zweitrangig, sofern die Einhaltung und Rechtsklarheit faktisch sind.

IV.3.4 Cluster - Qualitätssicherung & Ressourcen

In Prozessen von Internationalisierung, wo Wettbewerbsfähigkeit und internationale Kompetenz die wichtigsten Schlagwörter sind, sind diese eine Voraussetzung von erfolgreicher Forschung und Mobilität. Ebenso sind internationale Studierende und Lehrende das wichtigste Element der Internationalisierung. Dies gilt nicht nur für physische Mobilität, sondern auch für die Transnationalisierung von Lehrinhalten, Qualifikationsrahmen, Learning Outcomes und konkreten Projekten. Um einen erfolgreichen Austausch und vielversprechende Kooperationen im EHEA und darüber hinaus zu garantieren wurden verschiedentliche Qualitätssicherungsinstrumente [Qualitätscharta für Mobilität, EP, 2006; Revised Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, BFUG, 2015] einge-

führt. Dies soll auch den verantwortungsvollen Umgang mit Ressourcen mit einschließen. Prinzipien des nachhaltigen Austauschs, der Harmonisierung und Stärkung der Europäischen Union sollen dadurch sichergestellt werden. Margie Waters [European Commission, DG EAC] hält dementsprechend folgendes fest:

As already noted, Member States in the EU and Member countries within the EHEA remain responsible for the design of their own higher education systems. The Bologna Process has led to considerable convergence in terms of degree structures, quality assurance and the implementation of a common credit system based in part on learning outcomes. A minimum level of such convergence is a necessary pre-condition for effective trans-national recognition of qualifications within the EU and EHEA. [Zeile 77-82]

Ein Minimum von Konvergenz ist zweifelsohne vorhanden [vgl. Europäische Kommission, EACEA & Eurydice, Bologna Process Implementation Report, 2015, doch die bestehenden Unterschiede schälen sich zu einem Problem für die europäische Kooperation heraus. So sind die Unterschiedlichkeiten in den Zulassungsmechanismen und der allgemeinen Finanzierungen erheblich und in Fällen von asymmetrischen Mobilitätsströmen für einzelne Mitgliedsstaaten deutlich spürbar. Kevin Guillaume [Academy for Research in Higher Education, Belgien] merkt an, dass wir hier die politische Rhetorik der Diversität des Europäischen Hochschulraumes hinter uns lassen müssen:

When I see that the first argument that we are presenting is the diversity of our system, since we are in the process of harmonizing our structures. That's the reality, it makes also the richness of higher education in Europe, but we have to focus on what is important in Europe, integration matters. [Zeile 446-449]

Thomas Geißler [Nationaler Experte für den Europäischen Hochschulraum, Österreich] analysiert die Situation pragmatisch: Er intendiert dabei eine Haltung abseits der Quotenregelung und spricht sich zugleich für eine stärkere Ausfinanzierung aus. Vielmehr kritisiert er einen Kritikpunkt in der Quotierung als Qualitätsinstrument einer gesundheitlichen Vorsorge.

Ich verstehe die Grenzdefinition, wenn man sagt, man hat X Laborplätze, die man vergeben kann, und wenn man mehr Menschen reinnimmt, kommt es einfach zu Wartezeiten und der Gesetzgeber muss den Studierenden das Studium in Mindestdauer ermöglichen, wenn die Leute tough genug sind. Ich verstehe die Argumentation nicht, wenn es darum geht, man ist der Meinung fünf Jahre bevor eine Person das Studium abschließt, sagen zu können, ob das ein guter Arzt oder eine gute Ärztin wird oder nicht. Also wenn man mit den beschränkten Ressourcen argumentieren wird, dann finde ich das okay, aber im Umkehrschluss wird die Österreichische Hochschüler_innenschaft damit argumentieren, dass zu wenig Geld vorhanden ist. Was auch sehr viele Playerinnen in der Hochschul-landschaft sagen. [Zeile 570-578]

Ich verstehe die Argumentation von Österreich nicht ganz, für mich macht es keinen Unterschied, ob es eine Studienbewerberin aus Deutschland oder Österreich kommt. Denn

eine Person, die Medizin studiert, wird für fünf Jahre in Wien, Graz, Innsbruck, Linz, etc. leben, werden dort arbeiten und studieren. Es gibt viele, die dort eine Familie gründen oder eine Partnerschaft eingehen, da könnte man ja den rechtlichen Rahmen bilden, dass diese Personen auch bleiben wollen. Das jetzt nur über den Reisepass abzuspielen, scheint mir zu kurz gegriffen. Denn es gibt auch genug österreichische Medizinstudienabsolventinnen, die sagen durch die Vertragssituation will ich im österreichischen Gesundheitssystem nicht arbeiten. Andere Länder sind in der Frage der Arbeitszeiten und Entlohnung hier attraktiver. [Zeile 539-548]

Kevin Guillaume [Academy for Research in Higher Education, Belgien] erwidert darauf mit der belgischen Perspektivbildung. Er kann die uneingeschränkte Perspektive der Europäisierung nationaler Hochschulsysteme, verbunden mit asymmetrischen Studierendenströmen, nicht teilen. Das belgische Ministerium sieht dadurch einen Qualitätsverlust in der Hochschulbildung der medizinischen Fächer als auch bedeutende Probleme in der Planbarkeit und strategischen Steuerung des tertiären Sektors.

By opening totally we're discriminating our own population, and in fact we reached a point back in 2004, for example in veterinary, we had more than 95% French students; but that's a complicated situation, what do we do with that? Maybe veterinary isn't so crucial for public health. The first point isn't really on spending money for the foreigners but on the quality of the education; what do we do afterwards, when we only have 5% of health professionals; what about the planification for health professionals. The mistake we made at the beginning, we didn't understand it so quickly, is that we are focused firstly on the quality of education, so explaining to the EC: Look, if we have so many student it means that we don't have places for practices and internships, etc.; and again the EC, they were like it's you're problem to control and limit the access but not that, you can do anything but not that. In our argumentation it's important that we show the impact on the quality of higher education. [Zeile 420-431]

Elisabeth Gehrke [Higher Education Expert, Brüssel] erwidert auf die belgische Argumentation der Qualitätssicherung verstimmt und kann diese nicht nachvollziehen:

I mean they can come, we have an access system, fix your access system. That's where the problem is, if you're blaming that. On the other hand, another simple answer would be: if you're not able to take advantage of a diversity class you're missing out on quality. Not that you have quality problems. That's not a logical argument and has nothing to do with visas or the freedom of movement. [Zeile 210-214]

Margie Waters [European Commission, DG EAC] kann die Unterschiedlichkeit in den nationalen Steuerungen und Finanzierungsmodellen erkennen, sieht diese aber nicht im Widerspruch zu gemeinsamer Kooperation und qualitätsvoller Mobilität stehend. So gewährleisten die nationale Einheitlichkeit und homogenen Studienprogramme auch die interne Qualität der Hochschulen, somit auch Europas.

It is true that funding models [notably the degree of cost-sharing] and entry regimes to higher education [notably the degree of selection on entry] differ considerably in the EU, often reflecting strong national traditions. While radical changes in national practice in these areas are relatively unlikely in the short term, the Commission actively supports evidence-based policy making and exchange of practice in these fields as part of its wider efforts to support Member States to develop effective higher education systems.
[Zeile 83-88]

IV.3.5 Cluster - Perspektiven & Orientierung

Die Diskussionen mit den Expertinnen und Experten des Europäischen Hochschulraums wurden mit der einfachen Reflexionsfrage „Was nun?“ geschlossen. Antworten in politischer Rhetorik und Verlegenheit folgten. Die Grundzüge für internationale Kooperationen und Harmonisierung des Europäischen Hochschulraums fasst Margie Waters [European Commission, DG EAC] wie folgt zusammen. Die Kommission orientiert sich in dieser Aussage stark an den HORIZON2020 und EHEA- Rahmenvorgaben [vgl. KOM, 2013, 499 final] und bleibt somit in einer unterstützenden Rolle, die mit Druck versehen ist.

EU cooperation on higher education, as well as work undertaken in the Bologna Process, has the principal aim of improving the quality of European higher education. We need to continue to develop common European tools such as in quality assurance, qualifications frameworks, and the ECTS credit system, as well as continue reforms for student-centred learning that provides students with high quality, relevant knowledge and skills. The principles of transparency, trust, evidence-based policymaking, and non-discrimination should underpin these reforms. [Zeile 91-97]

Heinz Kasparovsky [ENIC NARIC Austria, Österreich] reflektiert über die Zusammenarbeit mit Belgien in Vorbereitung zum ersten Vertragsverletzungsverfahren [Rs. C-65/03, 01.07.2004 & Rs. C-147/03, 07.07.2005], bei welchem er Zusammenarbeit vermisst hat.

Wir hätten ganz gerne mehr Übereinstimmung mit Belgien gehabt, ist uns aber gemeinsam nicht gelungen, wie wir argumentieren können. Belgien hat die Umsetzungen dann eingeführt und uns eigentlich alleine stehen lassen. Bis heute, ja. Mit Belgien haben wir uns jetzt nachher eigentlich nicht mehr abgesprochen. Jeder ist da seinen Weg gegangen. Die haben ihr Problem mit Frankreich, wir mit Deutschland. [Zeile 313-315]

Belgien hat 2004 vor dem Urteilsspruch bereits die Voraussetzungen der nationalen Vorbehalte zurückgezogen und die Studienplätze erweitert. Danach wurden allerdings wie in Österreich Quotenlimitierungen in ausgewählten Studiengängen eingeführt. Heinz Kasparovsky [ENIC NARIC Austria, BMWFW] reflektiert abermals die Idee eines Mobilitätsmodelles:

Oder ich sage, ich versuche sowas wie in Skandinavien, ich mache einen Finanzausgleich. Wo jeder Student einen Scheck bekommt und ihn einlöst, wo er möchte, und die Staaten teilen das dann untereinander auf. Ganz so einfach ist natürlich auch das nicht.
[Zeile 328-330]

Eine Folgefrage ist der Umgang mit der finanziellen Kompensation. Wird dadurch die Asymmetrie des Europäischen Hochschulraums, sowohl in der Studierendenmobilität als auch in regionaler Standortpolitik, manifestiert? Heinz Kasparovsky merkt dies als problematisch an:

Die Frage ist ja dann natürlich auch, na gut, ja schön, jetzt hat man dann die Zusage über einen Betrag X als Ausgleich, den kann ich aber jetzt auch nicht sofort einsetzen. Ich müsste theoretisch ja auch neue Universitäten dafür bauen, Kapazitäten ausweiten oder die Medizin-Universität Innsbruck verdreifachen oder was auch immer, ja. Das Problem wäre also auch nicht von heute auf morgen gelöst. [Zeile 336-340]

Thomas Geißler [Nationaler Experte für den Europäischen Hochschulraum, Österreich] sieht das gegenwärtige Verhandlungsklima mit den Hochschulen positiv, fordert aber verstärkte, internationale Regierungszusammenarbeit für die Sicherstellung der studentischen Mobilität. Der Europäische Hochschulraum sollte keine Abschottung durch verschiedenliche Rechtsvorschriften in verschiedensprachigen Regionen aufweisen.

Die Probleme, die dem EHEA zukommen, sind groß. Das geht auch von den nationalen Politiksituationen aus. Man kann aber ohne die Strukturen vollständig zu übernehmen dafür sorgen, dass es Mobilität gibt. [...] Also man soll es nicht schlechtreden, es ist wichtig, dass die Gesprächsbasis unter den Unis und FHs als Partnerinnen da ist, die ist im Moment eh gut. Die Hoffnung bleibt, dass Regierungen im Gespräch miteinander bleiben, dass Studierende wie auch allen Menschen in den Ländern die Möglichkeit gegeben wird, international zu studieren, und dass keine nationalen Abschottungen stattfinden. [Zeile 586-594]

Eine konkrete Strategie Österreichs ist für Thomas Geißler aber dennoch nicht zu erkennen. Eine proaktive Strategie, verbunden mit erhöhter Finanzierung und durchdachter Steuerung, fehlt der österreichischen Hochschullandschaft.

Wenn man sich ansieht, was Deutschland plant, die wollen der innovativste Wissensschaftsraum der Welt bis 2020 werden. So eine Strategie fehlt in Österreich. Oder wie die Schweiz, die sich wirklich bemüht, Headhunting zu machen und gute Gründe liefert, dorthin zu ziehen, da mangelt es in Österreich einfach am Geld. [Zeile 535-538]

Kevin Guillaume [Academy for Research in Higher Education, Belgien] beschreibt diese Situation als paradox und dadurch lähmend. Obwohl Belgien und Österreich hohe Ausgaben verzeichnen, stehen ihre Strategien am Scheideweg und müssen sich neu orientieren.

It's a question with different factors, this paradox of wanting to open up as much as possible, in terms of receiving and sending, etc. We always try to be the best HE system, and we need some tools to provide that. From my own perspective, I am 100% convinced about the European project. But at the same time it's complicated to find the balance between having a European Union which is not fully integrated politically, etc. and also to have student specifics in some fields, when we look at the Bologna Process or the EHEA; [Zeile 443-445]

Kevin Guillaume erkennt die Schaffung eines europäischen Raums durch Bildung und wirtschaftliche, soziale und regionale Zusammenarbeit an, sieht auch deren Verbindung: Allerdings keinen systematisch-konstruktiven Ansatz der Mitgliedsstaaten sowie der Europäischen Kommission.

[...] no systematically approach can be seen. We need higher education to foster the economy, the EC always sees HE in an elitist vision but it should serve the economic development of the EU and serve the society, a third mission. We're full of paradox. [Zeile 450-453]

Elisabeth Gehrke [Higher Education Expert, Brüssel] sieht dennoch einen systematischen Versuch der Europäischen Kommission, die Mobilität der Studierenden zu unterstützen. Einen Versuch, den sie persönlich aber nicht als unterstützenswert empfindet, da er Personen in finanzielle Abhängigkeiten nötigt. Dies stellt keine politische Lösung dar.

There is the Erasmus grants for the Erasmus programs themselves, but, you know, for the full degree mobility there would be more money probably, but this is a form I don't like, which is the Erasmus Loan Scheme. Right now it's not available in Austria, Germany or Belgium, anyways it's only available in Spain to an absolute absurd interest rate. I would hope for the next Erasmus program that they would give more support to degree mobile students, even if it is just a small grant but also to look for other ways to support them which isn't the loan scheme. I think this a very bad idea. The loan scheme is a reflection of countries not giving anything, and the COM is trying to solve problems but not solving it in the right way. [Zeile 239-247]

Elisabeth Gehrke meint, dass die internationale Kooperation sich wieder verstärken muss und die Studierenden dabei nicht als Problem verstanden werden dürfen, sondern vielmehr eine Antwort gefunden werden muss, die es den Studierenden und Hochschulen ermöglicht, eine erfolgreiche Zusammenarbeit zu verwirklichen.

It's still playing a very big role internally in the EU, but also in the countries; and I think in many ways of mobile students they are part of the solution and not the problems that we have; because you have people with different understandings and deeper appreciation for their neighbors and further than their neighbors. While I see a lot of prob-

lems of member states growing on things the problems with cooperation is going waves, hopefully we are on another wave on internationalization in future. [Zeile 230-235]

IV.4 Erkenntnisstand und Zusammenfassung- Annahmen, Handlungen und Ziele

Die vorangegangene Diskussion zeigte, zugegeben, keine neuen Handlungswege. Dennoch konnten die Annahmen der handelnden Parteien und deren Zielvorstellungen verdichtet und deren Zielvorstellungen einer Nachvollziehbarkeit zugeführt werden. Es ist folglich nicht überraschend, dass Gemeinsamkeiten in der praktischen Hochschulentwicklung ausbleiben, aber die gemeinsame Verständigung über Internationalisierungspotentiale gleichwohl vorhanden ist. Sowohl Belgien als auch Österreich verfügen über ein introvertiertes Hochschulsystem, das historisch durch passives, reaktives Handeln gewachsen ist – dies ist vor allem politisch bedingt [vgl. Pechar, 2007]. Belgien und Österreich sind nun von einer internationalen Öffnung des Hochschulsektors konfrontiert, bereiten diese aber nicht vollständig auf, sondern haben nun seit dem ersten Mahnschreiben der Europäischen Kommission 2001 eine temporäre Sonderstellung für sich eingenommen. Durch diese eingeschränkte Öffnung konnten Belgien und Österreich die Mobilitätsströme von Studierenden – eingeschränkt – steuern. Von den interviewten Expertinnen und Experten wird gefordert, dass eine solche Vielfalt eine Steuerung auf gesamteuropäischer Ebene erfordert. Doch ein uneingeschränkter Universitätszugang zu einem Fach, welcher im Nachbarland mit derselben Sprache beschränkt ist, erhöht die Attraktivität für die Studierenden in diesem Land auch ihren Abschluss zu suchen. Ferner ist auch die geringe Höhe der Studiengebühren ein Pullfaktor. Durch die Implementierung von Richtlinien der Europäischen Union ergeben sich folgerichtig geänderte Opportunitätsstrukturen, welche das Machtzentrum verändern und die Handlungsmächtigkeit der einzelnen Länder einengt. Österreich und Belgien haben darauf reagiert, auch aus einem Mangel an Angeboten und aus innenpolitischem Reformsinne. So birgt sich neben diesen Veränderungen auch die kognitive Dimension der Europäisierung in Gefahr, da eine solidarische Kooperation verunmöglicht wird. Es entsteht ein Policy-Mix, der bildungspolitische, wirtschaftliche Ziele verhandelt, aber auch eine Abwendung von Risiken in der Gesundheitsversorgung von sich weisen will. Die Implikationen sind vielfältig und mehrdimensional.

V. Diskussion und Ausblick der forschungsleitenden Fragestellungen

Die Diskussionen, die diese Arbeit nachzeichnet, werden in den nächsten Jahren ein zentrales innenpolitisches Thema sein, da es einen Entscheid geben muss [Ende der Frist der Europäischen Kommission: 31.12.2016], sowohl politischer als auch rechtlicher Art. Die Diskussionen werden anschließend aber nicht verstummen. Vielmehr, die Diskussionen müssen verstärkt gesucht werden, da das Feld der Internationalisierung sich in stetiger Veränderung befindet. Der vielschichtigen Fragestellung, die zu Beginn dieser Arbeit stand, konnte sich angenähert, der bildungspolitische Aushandlungsprozess nachvollziehbar gemacht werden.

Wie können vorhandene Asymmetrien [unausgewogene Mobilitätsströme, soziale Dimension] in Kooperation und Mobilität [EU, EHEA & Non-EHEA] unter qualitätssichernder Perspektive [Bedürfnisse & Erfordernisse eines supranationalen Systems] zu einer zukunftsfähigen Lösung [Leitprinzipien] geführt werden [Wege, Prozesse, Mechanismen]?

Eine einfache Antwort kann nicht gefasst werden, es drängen sich mehrere Spannungsfelder auf, die eine Vermittlung von Bedürfnis und Erfordernis beanspruchen. Dabei wird nach einer zufriedenstellenden Verständigung zwischen Staat, Union und Hochschule gesucht, die sich zuvorderst im Thema des finanziellen Gleichgewichts und der Ressourcen wiederfindet. Wer und wie soll für die Studierendenkosten in einem internationalisierten Hochschulumfeld aufkommen und wie kann eine gerechte Zulassungspolitik darin verankert werden? Abbildung 16 gibt die diskutierten Spannungsfelder wieder, die die vielzähligen Faktoren einordnet.

<i>Internationalization, Europeanization, Globalization as Transformative Forces</i>	Gesellschaft	Politik	Hochschule
National – International	Social Dimension	Brain Gain	
Staat – Autonomie	Brain Drain		Finanzierung
Kooperation – Wettbewerb	Inklusion	Verantwortung	Qualität
Harmonisierung – Diversität		Standort	Arbeitsmarkt
	Kultur	Migration	Prestige
Steuerungsmechanismen		Europäische Union	Bilaterale Abkommen
Einflussformen	Öffentlichkeit		Studiengebühren, Restriktionen
	Offenheit	nationale Gesetzgebung	Information
	Lebensbedingungen		Attraktivität

Abbildung 16: Erkannte Spannungsfelder des Europäischen Hochschulraums [FR].

Belgien und Österreich wollen die Freizügigkeit der Studierenden verwirklichen, im Einklang mit den Leitlinien der Europäischen Union als auch des Europäischen Hochschulraums, und fühlen sich diesen Idealen verbunden. Die Schaffung eines Raumes der allgemeinen und beruflichen Bildung ist essentiell für die Verwirklichung der Ziele des Lissabon-Vertrages. Doch in der gegebenen Asymmetrie wird der

Druck der Richtlinien der Handlungsmöglichkeiten in diffiziler Art deutlich. Es entstand ein Rechtskonflikt, der politisch über bildungswissenschaftliche Fragestellungen verhandelt wird. Es werden somit durch die Politik rechtliche Lösungen verabschiedet, die kollektiv bindend sind und die Bildungszukunft gestalten. Der Europäische Gerichtshof und auch die Europäische Kommission strengen in diesem Fall die Grenzen der nationalen Hochschulgesetze deutlich an und erschweren es den Mitgliedsstaaten in ihren eigenen Vorstellungen und Übereinkommen zu agieren. Problemstellung ist übergreifend auf ein gesamtes Studienangebot eines nationalen Hochschulsystems. Es scheinen Binsenweisheiten wiedergegeben zu werden, doch genau auf diese muss man sich berufen und in diesen navigieren. *Eine transnationale Problemstellung erfordert eine transnationale Problemlösung.* Die Finanzierung der Hochschulsektoren und Studierendenmobilität muss von einer nationalen Thematik zu einer europäischen Verantwortung gehoben werden. Die Europäische Union muss hier flexibel genug sein, um diese Situation der Asymmetrie und Verdrängung zu sehen, und zugleich müssen auch die nationalen Hochschulsysteme der Internationalisierung flexibler entgegenkommen. Die Grundlage dafür ist solidarische Verantwortung innerhalb der ohnehin existierenden Hochschuldeklarationen. Die funktionale Entwicklung der Europäischen Union hat diese Logik als Grundbedingungen, im Mehrebenensystem zu vermitteln. Die ausweitende Zusammenarbeit im Funktionalismus – als europapolitische Integrationstheorie – würde eigentlich entpolitisieren, doch das vorliegende Problem lässt viel Raum für ideologische Differenzen. Die strukturelle Budgetlage erhöht die Intensität der Diskussion. Daraus leitet der Autor vorliegender Arbeit aus den bisherigen Entwicklungen Folgendes ab:

- # Die Studierendenmobilität in Zugang, Leistbarkeit und Qualität muss gewährleistet werden [Rs. C-65/03, 01.07.2004; Rs. C-147/03, 07.07.2005].
- # Eine nationale Finanzierung von internationaler Studierendenmobilität ist nicht nachhaltig und effizient.
- # Die Finanzierung der Hochschulsysteme muss ein zentrales Thema im EP sowie im EHEA werden: Angestrengt durch die Europäische Kommission, und den Europäischen Rat [Council of Europe].
- # Geographische Asymmetrien und soziale Ungleichheiten dürfen durch Internationalisierungsprozesse nicht manifestiert werden.

V.1 Aspekte der Verantwortung und Argumentation

Der gesellschaftliche Auftrag der Hochschulen und die Verstärkung dessen werden an verschiedenen Stellen internationaler Vereinbarungen festgehalten. So sprechen alle internationalen Dokumente, die einen Bezug auf Hochschule und Wissenschaft aufweisen, von gemeinsamer Solidarität und gerecht aufgeteilter Verantwortlichkeit. Doch nach wie vor ist das Hochschulsystem national konstruiert, so dass es versucht nationalen Bedürfnissen und Erfordernissen gerecht zu werden. Dem entspricht die Art der Zulassung, der Finanzierung als auch der Studierendenpopulation, somit der Ressourcenallokation. Die Politik handelt in ihrem Auftrag den positiven gesellschaftlichen Erhalt zu garantieren, ihre Funktion ist der Schutz der Investitionen in einen geographisch abgetrennten Raum. Doch gerade in funktionalistischem Verständnis als Theorie der europäischen Integration sollte eine Interdependenzbewältigung naheliegen [vgl. Weidenfeld, 2010]. Es entspricht jedoch einer polit-ökonomischen Logik [vgl. Tittenbrun, 2013], bei einseitiger Motivation und finanziellem Ungleichgewicht eine schützende Haltung beizubehalten, ob der fehlenden Kooperationsbereitschaft die strukturelle Anpassung zu finden. So sehen Österreich und Belgien folgende Punkte gefährdet im Falle einer erneuten Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof:

- # Homogenität der Studierendenschaft [Verdrängungseffekte]
- # Erhalt des Bildungsbedarfes der nationalen Bevölkerung, Recht auf Bildung
- # Freier Hochschulzugang und gerechte Teilnahme
- # Schutz des Gesundheitssektors, Arbeitsmobilität in Herkunftsland oder Drittland
- # Finanzielles Gleichgewicht durch Finanzierung von EU-Bürgerinnen und -Bürger

V.2 Aspekte der internationalen Kooperation und Handlungsmöglichkeiten

Die Europäische Kommission und Union sind durch die Position des höheren Rechts in einer Position, deren Entscheidung nationale Hochschulsysteme nachhaltig verändern wird. In Großbritannien konnte zum Beispiel ein Paradigmenwechsel in der Finanzierung von Hochschulen beobachtet werden [vgl. Wyness, 2009]. Dabei wurde die Finanzierung durch staatliche Steuergelder auf die Studierenden übertragen und folglich gleiche Zugangsmechanismen geschaffen. Diese stete Entwicklung steht in direkter Verbindung mit der Studierendenmobilität [16,9 Inbound-Outbound-Ratio, UIS, 2011]. Dies wirkt auf andere Staaten natürlich zurück, diese spüren den Druck ihre Strukturen anzupassen, vor allem Länder, die einen *Offenen Hochschulzugang* haben und Wohlfahrtsprinzipien verfolgen. Es stellt sich die Problemstellung einer „negativen Integration“ [Scharpf, 2010] ein. Es gibt keine zwischenstaatlichen Abkommen, demnach passiert die Eingliederung und Anpassung an entstandene Neusituationen durch eine Marktregulierung. Der europäische Integrationsprozess basiert auf der Auswahl der zum jeweiligen Zeitpunkt akzeptablen Optionen, dem politischen Funktionalismus entsprechend. Obwohl in jeder Phase weit reichende

und vielfältige Integrationsschritte, Reformkonzepte oder gar Visionen lanciert wurden und werden, sind es offensichtlich nur wenige und begrenzte Vorhaben, die den Konsens der Beteiligten finden und somit den tatsächlichen Prozess konstituieren. Die ökonomische Integration hat sich in der Europäischen Union verstärkt, dadurch erschwert sich der Erhalt von nationaler Integrität und allgemeiner Diversität. Das Bildungssystem ist wie in der vorliegenden Arbeit nachgezeichnet davon nicht ausgenommen. Und damit steht das Europäische Unionsrecht im Mittelpunkt dieser Diskussion, da politische Blockaden dadurch rechtlich überwunden werden können.

	Hochschulausbildungsland	Herkunftsland	Arbeitsland
Hochschulausbildungsland	<i>Vorteil</i> = Studierende bleiben <i>Kosten</i> = Studium	<i>Vorteil</i> = Rückkehr Studierende <i>Kosten</i> = Studium	<i>Vorteil</i> = Attrahierung Studierende <i>Kosten</i> = Keine
Herkunftsland	<i>Vorteil</i> = Studierende bleiben <i>Kosten</i> = Keine Kosten	<i>Vorteil</i> = Rückkehr Studierende <i>Kosten</i> = Alle	<i>Vorteil</i> = Attrahierung Studierende <i>Kosten</i> = Keine

Abbildung 17: Vorteile und Kosten des Landes, welches die Ausbildung übernimmt, das Herkunftsland als auch jenes Land, in welchem das Einkommen verdient wird. [nach Übelmesser & Gerard, 2013].

Der EuGH wird demnach zu einer Triebkraft der Integration, mit politischer Macht und Dynamik. Ann-Marie Burley & Walter Mattli bezeichneten in ihrer Untersuchung von 1993 diese Dynamik als „law as a mask“ [S. 44]. Wie in der Literatur mehrfach festgestellt wird, argumentiert der EuGH in kleineren und unbedeutenderen Fällen sehr progressiv und integrationsfördernd. So ergeben sich auch die rechtlichen Urteilssprüche, die man mitträgt, weil es schwierig ist politische Opposition zu betreiben – national und auf europäischer Ebene. Dadurch entsteht natürlich auch eine Hörigkeit. Ein EU-Recht dann anzugreifen, würde auch bedeuten, das eigene anzuzweifeln [vgl. Scharpf, 2010, S.28].

Da im Fall *Bressol* [RS. C-73/08, 13.04.2010] aber die Möglichkeit aufgezeigt wurde, dass es möglich sein kann, eine Sonderstellung im allgemeinen Interesse des Staates zu beanspruchen, ist dies eine zu verfolgende Möglichkeit der Staaten Belgien und Österreich. Demnach ist es positiv zu bewerten, den Staaten eine Ausnahmeregelung zuzugestehen, da der politische Diskurs dadurch wieder Raum zugesprochen bekommt. Die Rechtfertigung muss jedoch auf rechtlicher Grundlage erfolgen und sich von den Grundfreiheiten der EU ableiten. Den Vorgang der rechtlichen Logik und technischen Entscheidung konnte auch im ersten Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Österreich [Rs. C-147/03, 07.07.2005], das sich auf den Urteilsspruch Belgiens stützte, beobachtet werden. Mängel in den Stellungnahmen und unzureichende Rechtfertigungsgründe von Belgien sind hierbei Mitgründe, dass die Ausar-

beitungen Österreichs nicht eingehend berücksichtigt worden sind [Kasparovsky, 2015; Guillaume, 2015]. Der Europäische Gerichtshof kann auch keinen Kompromiss anbieten, dabei würde er die Konfliktfelder Belgiens und Österreich mit der Kommission nur kombinieren. Nach EuGH-Entscheidungen sind die politischen Konflikte und Kompromisse in die nationalen Parlamente verlagert.

Thus the expectation is that policy changes will also be highly controversial in national politics and need to be legitimated by democratic processes. These national political processes may be short-circuited by judicial interventions from the European level. But if these are to be accepted as legitimate, the balance which they strike between European and national concerns must be extremely sensitive to the specific socio-cultural, political-economic and normative conditions in individual member states. [Scharpf, 2009, S.29]

Es muss ein Kompromiss zwischen anhaltender Unterstützung der politischen und sozialen Integration Europas und dem Abbau von Schranken „dictated by non-accountable judicial power“ [ebd., S.30] gefunden werden. Dies bedeutet es bedarf einer Balance zwischen den Effekten der ökonomischen Öffnung und den funktionalen Bedingungen der nationalen Wohlfahrten und Industriebeziehungen, öffentlichen Einnahmen, öffentlichen Einrichtungen und Infrastrukturen.

Welche konkreten Lösungen könnten aber nun angedacht werden? Die wahrscheinlichste, realpolitische Variante – nach Meinung des Autors vorliegender Arbeit – scheint die Akzeptanz der Quotenregelung durch die Rechtfertigungsgründe der *öffentlichen Gesundheit und Ordnung* in Belgien und Österreich durch die Europäische Kommission. Es sind aber weitere Szenarien denkbar.

- # Nach Christian Ruhs, welcher Österreich im Vertragsverletzungsverfahren [Rs. C-147/03, 07.07.2005] als bevollmächtigter Beistand vertrat, war eine angedachte Idee, das Medizinstudium und die durch Quoten geregelte Zulassung als öffentliche Dienstleistung in den Reformvertrag von Lissabon einzufügen. Die Integration in das Primärrecht wurde aber nicht verwirklicht, doch in den Vorverhandlungen zur Ratifikation des Lissabon-Vertrages wurde die Aussetzung des Vertragsverletzungsverfahrens erreicht.
- # Weiter wurde angedacht, Optionen für den Zugang im Sekundärrecht nach Art.18 AEUV [vgl. Ruhs, 2007] zu verankern. So müsste ein Zusatz zum Diskriminierungsverbot nach Staatsangehörigkeit für besondere Situationen verabschiedet werden.
- # Ein Modell zur finanziellen Kompensation müsste durch die Europäische Kommission eingebracht werden [Art. 294, Abs.2 AEUV] und könnte eventuell in den Art. 165 & 166 AEUV festgehalten werden.

- # Ein konkretes finanzielles Modell findet sich bei Ulrike Übelmesser und Marcel Gerard wieder [2013], das vor allem die finanzielle Beteiligung von Studierenden – nach der Absolvierung und in einem Arbeitsverhältnis stehend – andenkt und folglich den Ausgleich auf individuelle Steuerzahler lenkt, anstelle der Gesamtheit eines Staates. Dies würde den geographischen Raum überwinden und die gewidmeten Steuern isoliert dem Land zugesprochen, welches die Hochschulausbildung gezahlt hat. Dies müsste jedoch auch ein einheitliches, angepasstes Steuersystem sein, sonst wäre eine Asymmetrie wiederum inhärent. Diese Steuer wird als Baghwati-Tax [ex-post Steuer] bezeichnet und würde ab einer bestimmten Lohnhöhe abgetragen werden. Dies würde zugleich Absolventinnen und Absolventen schützen, welche ein geringes Einkommen beziehen.

- # In den nordischen Ländern und innerhalb der Schweiz wird dieses Modell auf Länderebene verhandelt. Mögliche Abwandlung: Bildungsgutscheine, welche zur Mobilität im Ausland mitgenommen werden können.

V.3 Aspekte einer Conclusio und Forschungsanregungen

Wissen ist international, wir suchen das Wissen in aller Welt, Forscherinnen und Forscher verstehen sich als international agierend, sind international vernetzt und verstehen sich zudem als Kosmopoliten [vgl. Teichler, 2014, S.15]. Das Treffen dieser Selbstverständlichkeiten der Wissenschaftswelt trifft auf die nationale Konstituierung des Hochschulsystems, das sich auch abseits der Diskussion um Studierendenmobilität auf transnationaler Ebene neu finden muss. Diese Arbeit hat dafür eine Grundlage geschaffen, vertiefte Fragestellungen und Forschungen fortzuführen. Im Folgenden sollen dafür Anregungen wiedergegeben werden.

- # In der vorliegenden Arbeit zeigte sich, dass die Datenlage ungenügend ist. Einerseits ist die öffentliche Zugänglichkeit eingeschränkt, andererseits werden bestimmte transnationale Daten nicht erhoben oder sind undifferenziert kategorisiert. Dies erschwert eine annähernd exakte Beschreibung der Mobilitäten in Europa. Dies betrifft vor allem Studierende, die ein vollständiges Studienfach abschließen. Diese Anregung richtet sich vor allem an die statistischen Abteilungen der Ministerien und Hochschulen.
- # Eine Fokussierung auf Dilemmata in der Finanzierung des EHEA, vor allem auf sozioökonomische Aspekte, die den wirtschaftstheoretischen Ausgleich von Ländern mit Gerechtigkeit im Bildungssystem analysiert und empirisch überprüft. Auch dafür müssen vertiefte Daten und Zahlen zugänglich gemacht werden. Externalität, als positiver Effekt, gilt somit als unhintergebarer Faktor in der Untersuchung.
- # In diesem Zusammenhang sind Diskussionen um die strukturelle Veränderung der Hochschulsysteme und der Zulassungssysteme unerlässlich. Wirtschaftstheoretische Überlegungen sollten verstärkt fokussiert und mit hochschulpolitischen Forderungen zusammengedacht werden.
- # Die Rollen der Europäischen Union, der Europäischen Kommission sowie der Mitgliedsstaaten müssen dabei in einem Trialog stetig beobachtet werden. Welche Dynamik nimmt in diesem Gefüge die Sicherung der sozialen Bildungsrechte ein?
- # Aus bildungswissenschaftlicher Perspektivbildung sollte der Blick auf die soziale Dimension und Verantwortung in politischen Prozessen der Internationalisierung verfolgt werden. Unausweichlich sind hier Diskurse um Bildungsökonomisierung, die sich von Qualitätssicherung, über didaktische Konzepte und Curriculagegestaltung bis hin zu Zulassungsmechanismen und Autonomie spannen. Weiter sollten interdisziplinäre Methoden und Kooperationen verstärkt gesucht werden.

Literaturverzeichnis

- Altbach, Philip G. (2013). *The International Imperative in Higher Education*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Bauschke-Urban, Carola (2013). *Im Transit: Transnationalisierungsprozesse in der Wissenschaft* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beck, Ulrich & Grande, Edgar (2004). *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, Peter & Primova, Radostina (2009). *Die Europäische Union und die Bildungspolitik*. Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
- Birtwistle, Tim (2007). European dimensions to mobility. In Jones Elspeth & Brown Sally (Hrsg.), *Internationalising Higher Education*, p.181-192. New York: Routledge.
- Bohnsack, Ralf (1997). Dokumentarische Methode. In: R. Hitzler & A. Honer (Hrsg.). *Sozialwissenschaftliche Hermeneutik*. (S.191- 213). Opladen: Leske + Budrich.
- Bohnsack, Ralf & Nohl, Arnd-Michael (2001). Exemplarische Textinterpretation: Die Sequenzanalyse der dokumentarischen Methode. In R. Bohnsack, I. Nentwig- Gesemann & A.-M. Nohl (Hrsg.), *Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung* (S. 303- 307). Opladen: Leske + Budrich.
- Burley, Ann-Marie & Mattli, Walter (1993). *Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration*. International Organization, Volume 47(01). pp 41-76.
- Cambien, Nathan (2009). *Student mobility in the European Union: Facing new hurdles?*
<http://www.revistarue.eu/RUE/102009.pdf>
- CEDEFOP (2015). *Europass Instruments*. <http://europass.cedefop.europa.eu/en/home>
- Choudaha, Rahul, deWit, Hans (2014). *Challenges and Opportunities for Global Student Mobility in the Future: A Comparative and Critical Analysis*. Oxford: Symposium Books.
- DAAD (2014). *The Financial Impact of Cross-border Student Mobility on the Economy of the Host Country*, online publication September 12. <http://bit.ly/1qCZXcN>
- DG IPOL, Directory General for Internal Policies (2014). *Higher education entrance qualifications and exams in Europe: A comparison*. <http://bit.ly/1EtLstZ>
- Die Presse (2011). *Brüssel will keine EU-Ausgleichszahlungen*. <http://bit.ly/1GwPcRa>
- EACEA ERASMUS+ (2015). *Programm Guide, Key Action 2*. <http://bit.ly/1cq7qO2>
- EACEA P9 Eurydice (2012). *Der Europäische Hochschulraum im Jahr 2012. Bericht zur Umsetzung des Bologna Prozesses*. <http://bit.ly/1NIDHji>
- EDK, Schweizerische Direktion der kantonalen Erziehungsdirektoren (1997). *Interkantonale Universitätsvereinbarung*. http://edudoc.ch/record/38039/files/IUV_d.pdf
- EHEA (2012). *Bucharest Communique*. <http://bit.ly/1CmO2jz>
- Europäischer Gerichtshof (1989). *Erasmus- Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 242/87*.
<http://bit.ly/1OmP7k2>
- Europäische Kommission, (2005). *Das intellektuelle Potenzial Europas wecken: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten*. [SEK(2005) 518].
<http://bit.ly/1OVSbHm>

- Europäische Kommission (2007). *Zugang zur Hochschulbildung: die Kommission setzt Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich und Belgien aus*. Press Release Database [28.11.2007]: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1788_de.htm
- Europäische Kommission (2012). *Österreich und Belgien erhalten mehr Zeit, um ihre Quotenregelungen für Studierende zu rechtfertigen*. Press Release Database [18.12.2012]: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1388_de.htm
- Europäische Kommission (2013). *Europäische Hochschulbildung in der Welt*. Mitteilung COM, 499 final. <http://bit.ly/1He3gRn>
- Europäisches Parlament (2006). *Europäische Qualitätscharta für Mobilität*. Empfehlung (EG) Nr. 2006/961. <http://bit.ly/1S9cNcN>
- Europäische Union, EGV (1993). *Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht*. <http://bit.ly/1EgoGcN>
- Europäische Union (2007). *Vertrag von Lissabon*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE>
- Europäische Union (2012). *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. (Konsolidierte Fassung). <http://bit.ly/1CuGE6M>
- Feldbauer, Florian (2008). *Soft coordination of European higher education*. Dissertation: Universität Wien. <http://othes.univie.ac.at/1209/>
- Garben, Sascha (2011). *EU Higher Education Law: The Bologna Process and Harmonization by Stealth*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Garben, Sascha (2012). *Student Mobility in the EU - Recent Case Law, Reflections and Recommendations*. In Curaj, Adrian; Scott, Peter; Vlasceanu, Lazar & Wilson, Lesley (Hrsg.), *European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms* (441-459). Schöningh: Springer.
- Gérard, Marcel (2012). *Who is to pay for mobile students?* In Curaj, Adrian; Scott, Peter; Vlasceanu, Lazar & Wilson, Lesley (Hrsg.), *European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms* (727-748). Schöningh: Springer.
- Gerard, Marcel & Übelmesser, Silke (2013). *Globalization and Access to Higher Education— Policy Implications*. CESifo DICE Report 2/2013 (June).
- Guri-Rosenblit, Sarah (2011). *Opening Up Access to Higher Education: Implications and Challenges*. <http://bit.ly/1PwgM5z>
- Grasnack, Jan (2007). *Regionales Regieren in der Europäischen Union*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Gürtüz, Kemal (2011). *The Global higher education Agenda, the knowledge economy, enrollment and increasing demand*. New York: Suny Press.
- Ferencz, Irina (2015). *Balanced mobility - a reachable objective?* <http://fohe-bprc.Forhe.ro/papers/>
- Frenz, Walter (2011). *Europarecht*. Berlin: Springer.
- Freudenberge, Miriam (2013). *Bürgerdialoge in der Europäischen Union – der Weg in eine europäische Öffentlichkeit?* Berlin: LIT.

- Hunter, Philip (2013). *Brain drain, brain gain or brain sharing?* EMBO reports, 2013, Vol.14(4), pp.315-318.
- Johnstone, D. Bruce & Sanyal, Bikas C. (2011). *International Trends in the Public and Private Financing of Higher Education*. Prospects: Quarterly Review of Comparative Education, Vol.41(1), p.157-175.
- Kasparovsky, Heinz & Wadsack, Ingrid (2007). *Das österreichische Hochschulsystem*. Wien: BMWF.
- Kehm, Barbara (2012) (Hrsg.). *Funktionswandel der Universitäten: Differenzierung, Relevanzsteigerung, Internationalisierung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Kellermann, Paul (2009). *Zur Kritik europäischer Hochschulpolitik: Forschung und Lehre unter Kuratel betriebswirtschaftlicher Denkmuster*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knight, Jane & de Wit, Hans (1997). *Internationalization of higher education in Asia Pacific countries*. Amsterdam: European Association for International Education Publications.
- Knight, Jane (2008). *Higher Education in Turmoil. The Changing World of Internationalisation*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Lepsius, Rainer (2000). *Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung*. Jean Monnet Working Paper No.7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer. <http://bit.ly/1WvSnRy>
- Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué (2009). *The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade*. <http://bit.ly/1Crp6IM>
- London Communiqué (2007). *Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. <http://bit.ly/1IA1p8p>
- Mankiw, N. Gregory (2012). *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Mitterlehner, Reinhold (2015). *Evaluierung zeigt: Zugangsregeln wirken* [Homepage der Österreichischen Volkspartei]. <http://bit.ly/1MDgWV2>
- Niederl, Andreas; Bader, Lena (2014). *Maßnahmen zur Studienortattraktivität aus internationaler Perspektive*. Draft Final. Johanneum Research. Unveröffentlicht.
- Nohl, Arnd-Michael (2009). *Interview und dokumentarische Methode*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nye, John (2004). *Soft Power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- OECD (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- Österreichischer Wissenschaftsrat (2007). *Empfehlungen zur Neuordnung des Universitätszugangs in Österreich*. <http://bit.ly/1MMXzdz>
- Pechar, Hans (2007). *Der offene Hochschulzugang in Österreich*. In Christoph Badelt, Wolfhard Wegscheider & Heribert Wulz (Hrsg.), *Hochschulzugang in Österreich*, S. 21-81. Graz: Grazer Universitätsverlag.
- Pechar, Hans (2013). *The European Student Mobility Game. Winners and Losers*. In Thomas Giegerich (Hrsg.), *The EU between "an ever closer union" and inalienable policy domains of member states* (485-512). Baden-Baden: Nomos.

- Riddell, Sheila (2013). *The Future of Scottish Universities in the Context of the Referendum on Independence*. <http://bit.ly/1HslM6h>
- Sennekamp, Christoph (2012). *Diskriminierungsverbot*. In: Jan Bergmann & Wolfgang Mickel (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden- Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. (2009) *The Asymmetry of European Integration or why the EU cannot be a "Social Market Economy"* <http://bit.ly/1ETQO5G>
- Teichler, Ulrich (2008). *Hochschulforschung International*. In Zimmermann, Karin (Hrsg.), *Perspektiven der Hochschulforschung*, S.65-85. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Teichler, Ulrich; Ferencz, Irina & Wächter, Bernd (2011) (Hrsg.). *Mapping mobility in European higher education*. Volume I: Overview and trends. A study produced for the Directorate General for Education and Culture (DG EAC) of the European Commission. Teichler, Ulrich (2007). *Die Internationalisierung der Hochschulen*. Frankfurt/Main: Campus.
- Teichler, Ulrich [2014]. *Hochschulsysteme und quantitativ-strukturelle Hochschulpolitik*. Münster: Waxmann.
- The Nordic Council (2012). *Agreement on Admission to Higher Education, Higher Education Policy* online publication September 12. <http://bit.ly/X2jtSR>
- Tight, Malcolm (2012). *Researching Higher Education, Second Edition*. Milton Keynes: Open University Press.
- Tittenbrun, Jacek (2013). *Talcott Parsons's Economic Sociology*. <http://bit.ly/1NOMULG>
- Unger, Martin; Wejwar, Petra; Grabher, Angelika; Terzieva, Berta; Litofcenko, Julia (2014). *Student mobility in the EHEA. Underrepresentation in student credit mobility and imbalances in degree mobility*. <http://bit.ly/1L44KMo>
- uniko – Universitätenkonferenz Österreich (2015). *uniko-Kritik an „Fleckerlteppich" bei Uni-Zugang*. APA, 30.06.2015. <http://bit.ly/1SwZOS6>
- Universitätsgesetz 2002 (2009). §124b - *Ergänzende Bestimmungen für die Zulassung zu den vom deutschen Numerus Clausus betroffenen Studien*. <http://bit.ly/1Rikhtu>
- van der Hijden, Peter (2012). *Mobility Key to the EHEA and HER*. In Curaj, Adrian; Scott, Peter; Vlasceanu, Lazar & Wilson, Lesley (Hrsg.), *European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms* (377-386). Schöningh: Springer.
- van Parijs, Philippe (2007). *The end of free entry? Some synthetic considerations and personal reflections*. <http://bit.ly/20XrrtE>
- Vögtle, Eva Maria & Windzio, Michael (2015). *The network of international student mobility: Enlargement and consolidation of the European transnational education space?* TranState Working Papers, No. 190. <http://bit.ly/1KjsSqq>
- Weber, Luc & Bergan Sjur (2005). *The public responsibility for higher education and research*. Strasbourg: The Council of Europe Publishing.
- Weidenfeld, Werner (2010). *Die Europäische Union*. Paderborn: Fink.

Wiers-Jenssen, Jannecke (2013). *Degree Mobility from the Nordic Countries*. Journal of Studies in International Education, Vol.17 (4), pp.471-491.

Wyness, Gill (2010). *Policy changes in UK higher education funding, 1963-2009*. <http://bit.ly/1LBh5V0>

Zimmermann, Karin (2008) (Hrsg.). *Perspektiven der Hochschulforschung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i> Import-Export-Ratio im EHEA. Absolute Zahlen der Incomings dividiert durch Outgoings [UIS-UNESCO, 2011].	15
<i>Abbildung 2:</i> Absolute regionale Asymmetrien innerhalb des Europäischen Hochschulraums nach dem Bruttoinlandsprodukt [US-Dollar, 2010]. Berechnung nach Unger et al. [2013].	16
<i>Abbildung 3:</i> Studierendenströme, Österreich und Belgien [UIS-UNESCO, 2012].	19
<i>Abbildung 4:</i> Wissenschaftliche und ökonomische Motive nach Hawawini [2011]	26
<i>Abbildung 5:</i> Illustration des jährlichen Haushaltslebenszyklus der EU [2015].	34
<i>Abbildung 6:</i> Vergleich des Bruttoinlandsproduktes und dem jeweiligen Bildungssektor [OECD,2014].	43
<i>Abbildung 7:</i> Vergleich der Ausgaben des BIP für den Tertiärbereich von 2000-2011 [OECD, 2014].	43
<i>Abbildung 8:</i> Die jährlichen Ausgaben der Staaten pro aktivem Studium und Person; inklusive Forschungs- und Entwicklungskosten, Lehre und Instandhaltung [OECD, 2014].	44
<i>Abbildung 9:</i> Vergleich der absoluten Studierendenzahlen von 2000 bis 2012 [OECD, 2014].	45
<i>Abbildung 10:</i> Internationaler Vergleich des Anteils der Bevölkerung der 25-64 jährigen, welche einen tertiären Bildungsabschluss haben [OECD, 2014].	45
<i>Abbildung 11:</i> Zielländer der österreichischen und belgischen Studierenden [UIS-UNESCO, 2012].	45
<i>Abbildung 12:</i> Herkunftsländer der mobilen Studierenden [UIS-UNESCO, 2012].	46
<i>Abbildung 13:</i> Herkunft und Sprache der internationalen Studierenden [OECD, 2012 & 2014].	46
<i>Abbildung 14:</i> Verteilung von internationalen Studierenden nach Fächergruppen [OECD, 2014].	47
<i>Abbildung 15:</i> Entwicklung der Zahl der Studienbewerberinnen und Bewerber, Human- und Zahnmedizin in Österreich, 2006-2015, in Tausend [APA, OTS]. Im Jahr 2015 gab insgesamt 14.041 Bewerbungen.	48
<i>Abbildung 16:</i> Erkannte Spannungsfelder des Europäischen Hochschulraums [FR].	73
<i>Abbildung 17:</i> Vorteile und Kosten des Landes, welches die Ausbildung übernimmt, das Herkunftsland als auch jenes Land, in welchem das Einkommen verdient wird. [nach Übelmesser & Gerard, 2013].	76

Alle Grafiken wurden eigentätig gestaltet.