



Antworten auf die Massifizierung

Differenzierung in der postsekundären Bildung weltweit

Zusammenfassung der Studie »Responding to Massification:
Differentiation in Postsecondary Education Worldwide«
von Philip G. Altbach, Hans de Wit und Liz Reisberg

Im Auftrag der Körper-Stiftung
in Vorbereitung auf das



**Hamburg Transnational
University Leaders Council**

Shaping Collective Values

2017



Das Hamburg Transnational University Leaders Council ist eine gemeinsame Initiative der Hochschulrektorenkonferenz, der Körber-Stiftung und der Universität Hamburg. Beim Hamburg Transnational University Leaders Council debattieren Hochschulpräsidentinnen und -präsidenten aus der ganzen Welt über ein globales Verständnis von Universität. Zentrales Anliegen der Konferenz ist es, den Prozess der weltweiten Hochschulentwicklung, der bislang getrieben vom globalen Wettbewerb erfolgt, bewusst zu gestalten. Weltweit sehen sich die Hochschulsysteme im Zuge der Globalisierung mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Diese reichen von der Bedrohung ihrer Autonomie und akademischen Freiheit über die Frage nach den Kernaufgaben der Universität und der Zielsetzung der Hochschulbildung über Fragen des Zugangs zu akademischer Bildung bis zur Finanzierung von Forschung und Lehre.

In Vorbereitung auf das Hamburg Transnational University Leaders Council 2017 beauftragte die Körber-Stiftung die Studie »Responding to Massification: Differentiation in Postsecondary Education Worldwide«. Sie wurde vom Center for International Higher Education des Boston College unter der wissenschaftlichen Leitung von Professor Philip G. Altbach durchgeführt. Die Autoren analysieren in dreizehn Länderstudien postsekundäre Bildungssysteme weltweit. Der vorliegende Text ist die deutsche Übersetzung des Executive Summary.

Die komplette Studie zum Download unter:
www.koerber-stiftung.de/htulc-studie

Antworten auf die Massifizierung: Differenzierung in der postsekundären Bildung weltweit

Philip G. Altbach, Hans de Wit und Liz Reisberg

Die global zu beobachtende Massifizierung der postsekundären Bildung mit mehr als 200 Millionen Studierenden an unzähligen Institutionen mit verschiedensten Spezialisierungen erfordert in allen Ländern adäquat differenzierte postsekundäre Bildungssysteme. Der Trend zur Massifizierung hält dabei in weiten Teilen der Welt an, da Schwellenländer wie China und Indien ihre Immatrikulationsraten nach dem Vorbild der Industrieländer auf 50% und mehr erhöhen. Zugleich bedarf die zunehmend differenzierte globale Wissensökonomie verschiedener Hochschulen von Weltrang, die sich in der Grundlagen- wie in der angewandten Forschung engagieren und den Spitzennachwuchs für Wissenschaft und Wirtschaft hervorbringen.

Diese beispiellosen Anforderungen an die Hochschulbildung haben zu einer historisch einmaligen Ausweitung des postsekundären Bildungssektors geführt. Das größte Prestige genießen die traditionellen, forschungsintensiven Universitäten. Obwohl diese nur 2–5% der weltweit rund 22.000 Hochschulen ausmachen, sind sie von großer Bedeutung. Die Forschungsuniversitäten fügen sich derzeit allerdings nicht harmonisch in das Spektrum der Bildungseinrichtungen ein. Dies ist jedoch unverzichtbar, wenn der postsekundäre Bildungssektor als ein stimmiges System von Programmen und Institutionen funktionieren soll, das die Anforderungen des Einzelnen und des Arbeitsmarkts passgenau erfüllt. Die Universitäten bilden den wissenschaftlichen Nachwuchs aus und sind prägend für das gesamte akademische System. Sie sind daher für die Wissensökonomie des 21. Jahrhunderts von zentraler Bedeutung, und ihre Verantwortung übersteigt ihre traditionelle Rolle bei Weitem.

Die postsekundäre Bildung hat sich zwar diversifiziert, ist jedoch in den meisten Ländern nicht adäquat differenziert. Es gibt ein breites Spektrum an Bildungseinrichtungen, aber kein differenziertes System von Institutionen mit klar definierten Aufgaben und Zielen, das angemessenen Mechanismen zur Qualitätssicherung unterliegt. Das Spektrum reicht von großen Forschungsuniversitäten und berufsbezogenen Fachhochschulen, die eine breite Palette von Abschlüssen und Zertifikaten verleihen, bis hin zu kleinen, spezialisierten Berufsbildungseinrichtungen, die vielfältige Zusatzqualifikationen anbieten. Die Qualität variiert dabei stark. Viele der neueren Einrichtungen haben private Träger (oft gewinnorientierte Unternehmen); tatsächlich hat dieses Segment des postsekundären Sek-

tors – global gesehen – die höchsten Wachstumsraten, was anhand der Daten in den Fallbeispielen der Studie deutlich erkennbar ist. Das aktuelle Szenario lässt sich daher mit Fug und Recht als postsekundäre Bildungsanarchie bezeichnen, die eine Vielzahl an Bildungseinrichtungen mit verschiedenen Schwerpunkten, von unterschiedlicher Qualität und unterschiedlichem Nutzwert umfasst.

Um die stetig wachsende, zunehmend diverse Klientel mit den Fertigkeiten auszustatten, die die Wissensgesellschaft erfordert und die soziale Mobilität ermöglichen, bedarf es dringend der Planung und Strukturierung kohärenter Systeme postsekundärer Bildung.

Dabei kommt dem Universitätssektor, auf den heute in fast allen Ländern lediglich eine Minderheit der postsekundären Bildungsinstitutionen und der Studierenden entfällt, eine besondere Aufgabe und Verantwortung zu. Er muss die Führungsrolle innerhalb des gesamten postsekundären Bildungssektors übernehmen.

Massifizierung

In den vergangenen 50 Jahren hat sich die Hochschullandschaft grundlegend verändert. War der Zugang früher das Privileg einer sozialen Elite, ist die Immatrikulationsquote (die Partizipationsrate für die Kohorte der 18- bis 24-Jährigen) im Bereich der Hochschulbildung in vielen Ländern auf mehr als 50% angestiegen. Von den 13 Ländern, die in dieser Studie untersucht wurden, haben sieben die universelle Partizipation erreicht, ein Land (Ghana: 14%) befindet sich noch in der Elitephase, die restlichen fünf (Brasilien: 23%, Chile: 37%, China: 37%, Ägypten: 30% und Indien: 27%) sind im Stadium der Breitenbildung. Die Nachfrage nach postsekundärer Bildung ist in den letztgenannten fünf Ländern stark im Anstieg begriffen, während in Australien, Japan, Frankreich, Deutschland, Russland, den USA und Großbritannien ein Sättigungspunkt erreicht ist und demografische Faktoren sogar zu einem Nachfragerückgang führen könnten.

Die steigende Nachfrage nach Hochschulbildung setzt die Regierungen unter enormen Handlungsdruck. Aufstrebende Bevölkerungsgruppen sind wesentlich diverser als früher. Diese

neuen Gruppen bringen eine breite Spanne von Zielen und Absichten sowie unterschiedliche Vorkenntnisse mit und differieren sowohl in ihrer kulturellen Orientierung als auch in ihren wirtschaftlichen Ressourcen deutlich. Das traditionelle Universitätsmodell mit seiner stark wissenschaftlichen Ausrichtung erfüllt inzwischen nur noch die Bedürfnisse und Zielvorstellungen eines kleinen Teils der heutigen Studierenden.

Die in dieser Studie untersuchten Länder haben darauf unterschiedlichste Antworten gefunden. In den meisten Fällen haben sich die Regierungen von einer Politik, die auf die Steuerung der Immatrikulationen und der Bildungschancen ausgelegt war, wieder verabschiedet und Marktkräften und internationalen Trends nachgegeben. Eine Vielzahl von Anbietern ist auf den Plan getreten, insbesondere im boomenden privaten Sektor, und vielen davon fehlen ausreichende Instrumente, um die Qualität oder Relevanz ihres Bildungsangebots sicherzustellen.

Diversität ohne Differenzierung

Wie oben erwähnt, hat sich die postsekundäre Bildung diversifiziert, aber es mangelt in den meisten Ländern an einer ausreichenden Differenzierung. Untersuchungen zur Differenzierung betonen, dass es innerhalb und auch zwischen den Bildungseinrichtungen sowohl eine horizontale als auch eine vertikale Differenzierung gibt, wobei die horizontale Differenzierung durch Zugangsfragen bestimmt wird und die vertikale durch den Arbeitsmarkt. Erstere bezieht sich auf die Wahl der Hochschuleinrichtung durch die Studierenden. Letztere steht in Beziehung zu den Anforderungen des Arbeitsmarktes nach unterschiedlichen Fertigkeiten und Kompetenzen. Der Bologna-Prozess hat eine vertikale Differenzierung in Systemen angeregt, die ursprünglich in erster Linie horizontal differenziert waren. Eine zentrale Erscheinungsform horizontaler Differenzierung ist dabei die Differenzierung zwischen öffentlicher und privater Hochschulbildung sowie, innerhalb der privaten Hochschulbildung, zwischen gewinnorientierten und nicht gewinnorientierten Bildungseinrichtungen. Obwohl eine systematische Differenzierung erforderlich ist, gibt es einen starken Trend zur schleichenden Ausweitung der ursprünglichen Ziele (*mission creep*) und zur Konvergenz. Weniger differenzierte Systeme reagieren anfälliger auf Nachfrageschwankungen, wobei private, insbesondere gewinnorientierte Hochschulen die durch den Nachfrageanstieg entstehenden Lücken rasch füllen. Das Aufkommen der Online-Bildung und neuer Technologien, einschließlich der MOOCs, trägt zur weiteren Differenzierung der postsekundären Bildungsmodelle bei.

Ein differenziertes Bildungssystem wirkt sich auf die Beschäftigung aus und kann die sozioökonomische Stratifizierung abmildern oder verschärfen. Zulassungskriterien und -verfahren sowie Zuordnungen im Primar- oder Sekundarsystem sind wichtige Faktoren, und dasselbe gilt für Fragen der finanziellen Unterstützung und der Studiengebühren.

Öffentliche und private Bildungseinrichtungen

In den meisten Ländern dieser Studie konzentriert sich die Partizipation auf die öffentlichen Hochschulen, allerdings mit einer gewissen Schwankungsbreite. So entfallen in Ägypten 99% aller Studienplätze auf den öffentlichen Hochschulsektor, während es in Japan weniger als 35% sind. In allen dreizehn Ländern lässt sich ein Wachstum des privaten Hochschulsektors beobachten. Es gibt jedoch Unterschiede bei der Größe und Bedeutung dieses Sektors, ebenso in der Unterteilung in gewinnorientierte und nicht gewinnorientierte Anbieter.

In Deutschland, Frankreich und Großbritannien bleibt der private Sektor eine Randerscheinung, auch wenn er stetig wächst. In Ägypten (99% öffentlich) und Ghana (70% öffentlich) ist der Anteil privater Bildungseinrichtungen größer, doch der größte Teil der Studierenden ist nach wie vor an öffentlichen Bildungseinrichtungen eingeschrieben. Japan und die Vereinigten Staaten verfügen über eine längere Tradition privater, nicht gewinnorientierter arbeitender Universitäten, und obwohl der Anteil gewinnorientierter Bildungseinrichtungen dort steigt, dominieren innerhalb der Hochschullandschaft nach wie vor öffentliche bzw. nicht gewinnorientierte Einrichtungen. In Russland, China und Indien dominiert der öffentliche Bildungssektor zwar weiterhin, doch ist am weniger kompetitiven Ende des Spektrums (in Indien aufgrund der hohen Immatrikulationszahlen der privaten »unaided« Colleges) ein rasanter Anstieg der Zahl privater Anbieter und ihrer Studierendenzahlen zu verzeichnen.

Insgesamt ist ein Trend hin zu immer mehr privaten, gewinnorientierten Hochschulen (auch wenn diese oft nicht so bezeichnet werden) sowie zu einer zunehmenden Privatisierung öffentlicher Hochschulen erkennbar, bei steigenden Studiengebühren. Ägypten und Russland haben die Trennlinie zwischen öffentlichem und privatem Bildungssektor verwischt, indem sie den öffentlichen Hochschulen gestatten, zusätzlich zu ihren subventionierten Studienplätzen Plätze für Gebühren zahlende Studierende zu schaffen als Ergänzung zur öffentlichen Finanzierung.

Deutschland ist das einzige Land, in dem die Politik noch immer an einer beitragsfreien öffentlichen Hochschulbildung für nahezu alle Studierenden festhält (nur eine verschwindend kleine Zahl privater Bildungsinstitute erhebt Gebühren); Schottland kommt einem »beitragsfreien« Modell ebenfalls nahe. Chile ist dabei, seine Politik hoher Studiengebühren an öffentlichen und privaten Hochschulen zu reformieren, war jedoch bisher nicht in der Lage, die nötigen Mittel bereitzustellen, um die Hochschulgebühren für alle Studierenden abzuschaffen. Stattdessen verzichtet Chile nur bei Studierenden aus wirtschaftlich schlechter gestellten Schichten auf Studiengebühren.

Differenzierung im traditionellen Hochschulsektor

Der traditionelle Hochschulsektor ist weniger einheitlich, als es auf den ersten Blick scheint. Fast überall herrscht ein Trend zu größerer Autonomie, der eine erhebliche Differenzierung innerhalb des Sektors möglich gemacht hat. Die meisten neuen Bildungseinrichtungen legen den Schwerpunkt auf die Lehre. Allerdings gibt es eine Differenzierung bei diesen Lehr-einrichtungen. Sie bieten vor allem Bachelor-Studiengänge an, unterscheiden sich jedoch stark in Bezug auf Mission und Ausrichtung (etwa auf die Geisteswissenschaften, naturwissenschaftliche und technische Fächer, angewandte oder interdisziplinäre Studiengänge (*professional studies*) oder eine Kombination davon).

Nur eine kleine Anzahl von Universitäten sind wirkliche Forschungsuniversitäten, und ihr Anteil und die Qualität schwanken von Land zu Land. Exzellenzinitiativen in Deutschland, Frankreich, Japan, Russland und China haben zu einer weiteren Differenzierung der nationalen Systeme geführt, indem ein neuer Elitesektor mit Universitäten von Weltrang von anderen, stärker national und regional ausgerichteten Forschungsuniversitäten abgespalten wurde. Diejenigen Universitäten, für die ein Weltklassestatus angestrebt wird, erhalten hohe zusätzliche staatliche Fördermittel, um zu den besser bekannten, etablierten Forschungsuniversitäten in den Vereinigten Staaten (Ivy League), Großbritannien (Russell Group) und Australien (Group of Eight) aufzuschließen und mit diesen in Wettbewerb zu treten.

Jenseits der traditionellen Universität

Die Länder in dieser Studie haben jeweils Alternativen zur traditionellen Universität geschaffen, die von elementaren Berufsbildungseinrichtungen bis zu Fachhochschulen reichen. Zielsetzung war dabei, spezifische Anforderungen des Arbeitsmarkts zu erfüllen und Menschen ohne den Wunsch oder die Fähigkeiten zur Aufnahme eines traditionelleren wissenschaftlichen Studiums anzusprechen. Die Unterschiede innerhalb dieses Sektors und zwischen den einzelnen Ländern sind beträchtlich; dies reicht von sehr anspruchsvollen Programmen an den Fachhochschulen in Deutschland bis hin zu Berufsbildungsmaßnahmen auf niedrigem Niveau, wie sie von den Berufsbildungszentren in Indien angeboten werden. Diese Einrichtungen bieten in der Regel Programme an, die sich auf anwendungsorientierte Lerninhalte in Bereichen wie Landwirtschaft, Industrie, Technologie, Gesundheitswesen, Tourismus und verschiedene Felder des Handels konzentrieren. Solche Programme werden sowohl von öffentlichen als auch von privaten Anbietern bereitgestellt.

Das Dilemma des nicht traditionellen postsekundären Bildungssektors besteht darin, dass er vielfach Teilnehmer auf-

nimmt, die auf ein wissenschaftliches Studium nicht ausreichend vorbereitet sind. Während diese Studienwahl für manche die erste Wahl sein mag, ist sie für andere womöglich die einzige Option. Dieser Sektor mag die Bedürfnisse von Bewerbern, die rasch in den Arbeitsmarkt eintreten müssen, durchaus erfüllen, aber viele dieser Programme erweisen sich als Sackgasse mit begrenzten Chancen auf eine Studienfortsetzung oder auf die Verbesserung der Berufschancen.

Frankreich, Japan, Deutschland, die USA und Großbritannien haben Maßnahmen ergriffen, um diesen Sektor besser in das postsekundäre Bildungssystem zu integrieren, indem sie es Absolventen praxisorientierter Programme ermöglichen, ihre Studien im traditionellen akademischen Sektor fortzusetzen.

In einigen Ländern hat sich die Trennlinie zwischen beiden Sektoren relativ stark verwischt. Dies fällt besonders in Deutschland auf, wo die Fachhochschulen inzwischen Bachelor- und Masterabschlüsse ermöglichen und Teil des akademischen Sektors sind. In Gesellschaften, in denen ein Universitätsabschluss mehr Prestige und einen höheren sozialen Status verleiht als eine nicht universitäre Qualifikation, gibt es ebenfalls einen Trend zu *mission creep*, der etwa durch die Einbindung der polytechnischen Hochschulen in das englische Universitätssystem augenfällig wird.

Herausforderungen bei der Systemgestaltung

In den meisten Ländern gibt es als Reaktion auf die Massifizierung ein gewisses Maß an Spannungen zwischen Marktkräften und nationaler Politik. Die beschränkten Haushaltsspielräume führen oft zu Konzessionen an den Markt, die politische Ziele überlagern können. Das zeigt sich in der zunehmenden Privatisierung des öffentlichen postsekundären Bildungssektors in den Industrieländern, aber auch in Schwellen- und Entwicklungsländern. Ursache ist die Verringerung der öffentlichen Förderung und die daraus folgende Notwendigkeit höherer Studiengebühren und der Erschließung sonstiger externer Finanzierungsquellen. Deutschland ist, gefolgt von Frankreich, hier die deutlichste Ausnahme, weil es die öffentliche Finanzierung auf einem Niveau hält, das Studiengebühren zur Erhaltung öffentlicher Bildungsinstitute vermeidbar macht. In den Entwicklungs- und Schwellenländern gibt es im Hinblick auf die Finanzierung, das Programmangebot und die Qualität eine deutliche Differenzierung zwischen dem kostenfreien öffentlichen Hochschulsektor und dem privaten Sektor. Russland und Ägypten haben ein etwas ungewöhnliches duales System geschaffen, das sowohl voll finanzierten als auch Gebühren zahlenden Studierenden den Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen ermöglicht.

Eine weitere Herausforderung, die die strategische Diversifizierung des postsekundären Bildungssystems beeinträchtigt, ist die verteilte Zuständigkeit für die Aufsicht über den Sektor.

Das wird in China, Indien und Russland deutlich, wo unterschiedliche Bildungseinrichtungen der Zuständigkeit unterschiedlicher nationaler Behörden unterstehen, sowie in China, Indien, Japan und den USA, wo unterschiedliche Arten von Bildungseinrichtungen von verschiedenen staatlichen Verwaltungsebenen (Bund, Einzelstaaten, Provinzen und Kommunen) überwacht werden.

In den meisten der hier untersuchten Länder haben die Regierungen den öffentlichen wie auch den privaten Hochschulen mehr Autonomie gewährt, mit unterschiedlichen Resultaten. Während eine erweiterte institutionelle Autonomie vorteilhaft erscheinen mag, weil sie eine raschere Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen ermöglicht, ist sie zugleich ein Einfallstor für opportunistische Initiativen, die sich langfristig als nachteilig erweisen könnten.

Strategie kontra Anarchie

Die in der Studie dokumentierten Fallbeispiele unterstreichen das Fehlen gut geplanter, wohldefinierter postsekundärer Bildungssysteme. Die Regierungen versuchen zwar, die Diversität beim Zugang und bei den Anbietern zu regulieren, aber mit schwindendem Erfolg. Internationale Einflussfaktoren (wie etwa Rankings) und Marktkräfte (wie die vom Arbeitsmarkt ausgehende Nachfrage nach neuen Kenntnissen und Fertigkeiten) sowie die gesellschaftlichen Anforderungen (wie ein erleichterter Zugang) machen ihnen dies nahezu unmöglich. Eine noch entscheidendere Herausforderung besteht in dem bevorstehenden Boom nicht akademischer Bildungsangebote. Diese weiten den Zugang zu postsekundärer Bildung und Qualifizierung noch stärker aus und gestatten dem Einzelnen die Auswahl unter einer Vielzahl von Anbietern, ohne dass er oder sie jemals eine traditionelle Bildungseinrichtung besucht.

Die meisten Regierungen konzentrieren sich auf drei Ziele: Das erste ist die Entwicklung eines Elitesektors forschungintensiver Institutionen, zum Teil, um sich in den Rankings zu platzieren, aber auch, um an der globalen Wissensgesellschaft teilzuhaben. Das zweite Ziel besteht darin, einer größeren Anzahl immer unterschiedlicherer Studierender den Zugang zu ermöglichen. Dies wird durch die Einrichtung neuer Bildungsinstitutionen, die Erhöhung der Zahl der Studienplätze bei den bestehenden Einrichtungen, das Zulassen einer Ausweitung des privaten Sektors und die Entwicklung nationaler Strategien zur Kofinanzierung der Studienkosten erreicht. Und drittens bemühen sich die Regierungen, Systeme zum Monitoring aller Anbieter und zur Sicherstellung eines angemessenen Qualitätsniveaus zu entwickeln sowie für eine Kontrolle und Steuerung der Ausgaben zu sorgen.

Die postsekundären Bildungssysteme expandieren weiterhin überall, jedoch ohne wohldefinierte Strategie zum Ausgleich konkurrierender Anforderungen und Ziele. Auch eine Abstimmung

mit den Bedürfnissen des Einzelnen, des Arbeitsmarktes, der nationalen Entwicklung oder den von neuen Technologien und Anbietern gebotenen Möglichkeiten findet bei der Ausweitung der Systeme nicht statt.

Weg in die Zukunft

Die Massifizierung der postsekundären Bildung hat in Verbindung mit den Anforderungen der globalen Wissensökonomie zu einer verstärkten Diversifizierung geführt. Es gibt kein Land mit nur einem einzigen ganzheitlichen Sektor postsekundärer Bildung, wobei Großbritannien dem noch am nächsten kommt. Differenzierung in allen Sektoren ist notwendig, wird jedoch im Allgemeinen weder geplant noch strategisch umgesetzt. Die Systeme wachsen auf historischer Grundlage (deutsche, napoleonische, britische oder amerikanische Einflüsse), werden jedoch von gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Faktoren auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene beeinflusst.

Die postsekundäre Bildung durchläuft derzeit eine Phase der Anarchie. Sie erlebt dabei eine durch ein breites Spektrum an Zwecken und Zielgruppen bedingte Diversifizierung; zugleich scheint es die Kapazitäten der Regierungen zu übersteigen, diese Veränderungen zu steuern. Der Weg in die Zukunft besteht darin, diese Anarchie in ein kohärentes, integriertes System postsekundärer Bildungseinrichtungen guter Qualität zu überführen. Dies jedoch wird erhebliche politische Entschlossenheit, Haushaltsmittel und vor allem viel Zeit erfordern.

In Vorbereitung auf das Hamburg Transnational University Leaders Council 2017 beauftragte die Körber-Stiftung die Studie »Responding to Massification: Differentiation in Postsecondary Education Worldwide«. Sie wurde vom Center for International Higher Education des Boston College unter der wissenschaftlichen Leitung von Professor Philip G. Altbach durchgeführt. Die vorliegende Publikation umfasst die deutsche Übersetzung des Executive Summary. Das Hamburg Transnational University Leaders Council ist eine Initiative der Hochschulrektorenkonferenz, der Körber-Stiftung und der Universität Hamburg.

Impressum

Körber-Stiftung
Bereich Wissenschaft
Kehrwieder 12
20457 Hamburg
Telefon + 49 - 40 - 80 81 92-143
Fax + 49 - 40 - 80 81 92-305
E-Mail wissenschaft@koerber-stiftung.de
www.koerber-stiftung.de

Herausgeber Hamburg Transnational University Leaders Council
V.i.S.d.P. Dr. Lothar Dittmer
Übersetzung accent Fachübersetzungen
Gestaltung Veronika Grigkar
Druck Bartels Druck GmbH