

Hans PECHAR¹ (Wien)

Der österreichische Hochschulzugang nach dem EuGH-Urteil

Zusammenfassung

Das EuGH-Urteil zum österreichischen Hochschulzugang ist ein Anlass, die Vor- und Nachteile des „offenen Hochschulzugangs“ neu zu überdenken. Dieses Paper thematisiert erstens die Besonderheiten des österreichischen Musters (Verankerung im Berechtigungswesen, keine Rücksicht auf Kapazitäten). Es diskutiert zweitens die möglichen Folgen einer Studienaufnahme durch Universitäten.

Schlüsselwörter

Berechtigungssystem, Eingangsselektion, Ausbildungskapazitäten

Admission to Austrian Universities after the Decision of the European Court of Justice

Abstract

The decision of the European Court, regarding admission policies at Austrian universities, requires a rethinking of the pros and cons of an open access policy. This paper deals with features of the Austrian pattern, which can be characterized as an entitlement system that does not refer to study places. Second, the paper also discusses consequences of a policy change that would give universities the right to admit their students.

Keywords

Entitlement system, entrance selection, study places

Das EuGH Urteil zum österreichischen Hochschulzugang hat für wochenlange Aufregung gesorgt. Das verwundert, denn seit Jahren war bekannt, dass die Europäische Kommission in der Art, wie Österreich europäische Studienwerber behandelt, eine Verletzung des Diskriminierungsverbots sieht. Seit Anfang dieses Jahres, als der Generalanwalt seine Empfehlung abgab, war zu erwarten, dass sich der EuGH dieser Meinung anschließen wird. Die hochschulpolitischen Akteure hätten sich auf das zu erwartende und schließlich auch eingetretene Urteil vorbereiten können, und zwar auf zwei Ebenen. Zum einen hätte man unterschiedliche Varianten von Aufnahmeverfahren erproben können, um nicht innerhalb weniger

¹ e-Mail: Hans.Pechar@uni-klu.ac.at

Tage offenkundige Notlösungen (first come – fist serve) implementieren zu müssen. Vor allem aber hätte man eine ernsthafte Debatte über die Vor- und Nachteile des offenen Hochschulzugangs beginnen können.

Beides ist nicht geschehen. Nur einige Rektoren haben auf die Dringlichkeit der Situation hingewiesen, die wichtigsten übrigen Akteure: Regierung, politische Parteien, Studentenvertreter, haben bis zuletzt die Illusion genährt, man könne am Status quo festhalten. Die wichtigste Kontroverse bezog sich auf die Zahl der deutschen Studienbewerber, die unter einer veränderten Rechtslage ein Studium in Österreich aufnehmen würden. Einige meinten, eine große Zahl von NC Flüchtlingen würden die österreichischen Universitäten überschwemmen. Andere glaubten, auf Grund einer zu geringen Mobilitätsbereitschaft werde diese Zahl nicht so groß sein, dass eine Änderung im österreichischen Hochschulzugang nötig sei. Gemeinsam war beiden Sichtweisen, dass der offenen Hochschulzugang als eine Errungenschaft betrachtet wird, die durch die Politik der EU gefährdet war.

Diesem Artikel liegt eine andere Einschätzung zu Grunde. Der offene Hochschulzugang wird nicht als schützenswerte Errungenschaft gesehen, sondern als Belastung für ein System, das vor der Herausforderung steht, die Expansion im Tertiärbereich trotz restriktiver budgetärer Bedingungen fortzusetzen und zugleich hohe Qualität in Forschung und Lehre zu sichern. Der Schwerpunkt in der Argumentation liegt darin, die Besonderheiten des österreichischen Hochschulzugangs in einen internationalen Kontext zu stellen und vor dem Hintergrund globaler Trends zu diskutieren, ob diese Besonderheiten den gegenwärtigen Anforderungen angemessen sind. Damit verschiebt sich die Perspektive gegenüber der in den Medien geführten Auseinandersetzung. Das EuGH-Verfahren wird nicht als eine von außen kommende Bedrohung eines bewährten österreichischen Systems betrachtet, sondern als willkommener Anlass, die Defizite des Status Quo in Österreich vorbehaltlos zu diskutieren².

1 Besonderheiten des österreichischen Hochschulzugangs

Es gibt eine Vielzahl nationaler Muster des Hochschulzugangs (vgl. HÖDL 2002), aber in allen Ländern müssen zwei grundlegende Fragen beantwortet werden:

- Die erste Frage bezieht sich auf die „Studierfähigkeit“. In vielen europäischen Ländern wird das Urteil über die Eignung in Form einer Bescheinigung der „allgemeinen Hochschulberechtigung“ auf der Basis der Leistungen in der Sekundarstufe ausgestellt. Die Alternative zum Berechtigungssystem stellt eine Eingangsselektion durch die Hochschulen dar.

² In der Folge wird unterstellt, dass es in Österreich den freien Hochschulzugang gibt. Zwar wurde nach dem EuGH-Urteil für einige Fächer Zulassungsbegrenzungen eingeführt. Aber dabei handelt es sich um „befristete Notmaßnahmen“. Vertreter der Regierung haben mehrfach ihre Absicht bekundet, am offenen Zugang festzuhalten.

- Die zweite Frage bezieht sich auf die Abstimmung zwischen Ausbildungskapazitäten und Studiennachfrage. Da Hochschulbildung kein nicht-rivales Gut ist und die dafür nötigen Ressourcen nicht grenzenlos zur Verfügung stehen, ist bei Fächern mit Nachfrageüberhang irgend eine Form der Rationierung unerlässlich. Diese kann vor oder nach dem Eintritt der Bewerber in eine Hochschule erfolgen

1.1 Wer ist „studierfähig“?

Berechtigungswesen versus Eingangsselektion

Obwohl die durchschnittliche Dauer der im Bildungssystem verbrachten Zeit im OECD Raum ständig zunimmt, gibt es kein Land, in dem die gesamte Altersgruppe geschlossen in den Tertiärbereich übertritt. Überall ist der Eintritt in eine Hochschule das Ergebnis von Ausleseprozessen. Die einzelnen Hochschulsysteme unterscheiden sich jedoch ganz erheblich in der Art dieser Selektion. Zugespitzt lassen sich zwei Grundphilosophien zur Gestaltung der dabei nötigen Selektionsprozesse unterscheiden:

- Der Zugang zum Tertiärsystem wird über Berechtigungen gesteuert, die vom abgebenden Bereich (der Sekundarstufe) verliehen werden.
- Es erfolgt eine Eingangsselektion durch den aufnehmenden (tertiären) Bereich.

1.1.1 Die Logik des Berechtigungssystems

Die Funktionsfähigkeit von Berechtigungssystemen ist von mehreren Voraussetzungen abhängig:

- Im abgebenden Bereich muss es einheitliche Qualitätsstandards geben (Matura, Abitur, etc. müssen flächendeckend vergleichbar sein).
- Auch im aufnehmenden Bereich darf es keine ausgeprägte Qualitäts- und Statusdifferenzierung geben.
- Der Sekundarbereich ist hochgradig selektiv, wodurch die Schnittstelle zwischen Schule und Hochschule vom Selektionsdruck entlastet ist.

Die frühzeitige Selektion beim Übergang vom Primär- in den Sekundarbereich im deutschsprachigen Raum festigt den hohen Grad an Einheitlichkeit, auf dem der Berechtigungscharakter von Schulzeugnissen beruht. In seiner vergleichenden Typologie nationaler Muster des Hochschulzugangs bezeichnet TEICHLER (1984) die für das Berechtigungssystem typische Form als „undramatischen“ Übergang der Bildungselite vom Schul- in den Hochschulbereich. Das „dramatische Geschehen“ – eine Kombination aus Entmutigung, Selbstselektion und Scheitern – fand schon auf der Sekundarstufe statt. Da die entscheidenden Selektionsprozesse bereits vorgelagert sind, ist die Schnittstelle zwischen Schul- und Hochschulsystem von harten Ausleseprozessen weitgehend entlastet.

Ein wichtiges Fundament aller Berechtigungssysteme ist das Konstrukt der „allgemeinen Universitätsreife“, das die Frage der Studierfähigkeit in einer kategorischen Weise (alles oder nichts) beantwortet. Die Plausibilität dieses Konzepts hängt sehr stark von den Größenverhältnissen eines Hochschulsystems und den zur Studien-

berechtigung führenden Sekundarzweigen ab. Bis zur Mitte des vorigen Jahrhunderts waren es weniger als 5% eines Altersjahrgangs, denen die allgemeine Universitätsreife bescheinigt wurde. Bereits auf der Sekundarebene gab es eine so scharfe Auslese, dass man die Wenigen, die die Selektionshürden der höheren Schulen bewältigt hatten, als homogene Gruppe mit für alle Universitäten ausreichenden Studienvoraussetzungen betrachten konnte. Mittlerweile erwerben aber 40% der Altersgruppe die allgemeine Studienberechtigung, in nicht allzu ferner Zukunft werden es 50% sein. Die damit einhergehende Heterogenität hinsichtlich der Fähigkeiten und Studienmotive untergräbt die Tragfähigkeit dieses Konzepts.

1.1.2 Die Logik der Eingangsselektion

Die Alternative zu einem Berechtigungssystem ist die Eingangsselektion durch den aufnehmenden Bereich, die in jenen Ländern praktiziert wird, wo die oben beschriebenen Voraussetzungen nicht gegeben sind. Historisch hat sich dieses Muster des Hochschulzugangs im angelsächsischen Raum entwickelt, weil der Staat in allen englischsprachigen Ländern eine geringere Rolle in der Bildungspolitik spielte und nicht jene regulierende Kraft ausübte, die das Berechtigungswesen voraussetzt. Das Konzept der allgemeinen Studienberechtigung hat sich im angelsächsischen Bereich nicht durchgesetzt.

Über die Studierfähigkeit wird in den angelsächsischen Ländern nicht in der für das Berechtigungswesen typischen kategorischen Form (alles oder nichts) entschieden, sondern auf eine wesentlich pragmatischere Weise, die auf Abstufungen achtet: prinzipiell sind (fast) alle geeignet, ihre Bildungslaufbahn fortzusetzen, es fragt sich aber, in welcher Form und in welchen Bildungseinrichtungen. Diese Frage wird im Zuge des Aufnahmeverfahrens entschieden, das kein einseitiger Prozess ist, bei dem Hochschulen über das Schicksal der Bewerber entscheiden, sondern ein wechselseitiger Prozess, bei dem beide Seiten eine aus ihrer Sicht optimale Lösung anstreben. Jede Hochschule ist ebenso davon abhängig, viele (gute) Bewerber anzuziehen, wie jeder Bewerber darauf angewiesen ist, dass seitens der Hochschule seine Qualitäten anerkannt werden.

Das zeigt, dass die in Österreich weit verbreitete Sichtweise, die den auf schulischen Berechtigungen basierenden „undramatischen Übergang“ als demokratische bzw. egalitäre Form des Hochschulzugangs deutet, dem die Eingangsselektion durch Hochschulen als elitäre Form entgegengesetzt wird, die Sache unzulässig vereinfacht. Die schwächere Selektion im Sekundarbereich führt dazu, dass ein höherer Anteil der Altersgruppe in den tertiären Bereich übertritt. Andererseits weist dieser tertiäre Bereich in allen angelsächsischen Ländern eine stärkere Differenzierung auf als in den Ländern mit Berechtigungssystemen. Das schließt auch eine Statusdifferenzierung mit ein, die vor allem in den USA und im UK stark ausgeprägt ist, während sie in Kanada und Australien relativ flach verläuft. Die Prestigeabstufung der Hochschulen erfordert, dass diese ihre Studenten auswählen und aufnehmen können.

1.1.3 „Gemischte Formen“

Die meisten kontinentaleuropäischen Hochschulsysteme stehen in der Tradition des Berechtigungswesens. Die Hochschulexpansion hat jedoch die Logik der Berechtig-

gung untergraben. Je höher der Anteil der Altersgruppe mit Motivation und Qualifikation zum Übertritt ins Tertiärsystem ist, desto problematischer ist eine kategorische Aussage über die Studierfähigkeit im Sinne der allgemeinen Studienberechtigung, die keine weitere Unterscheidung der studierfähigen Bewerber erlaubt.

Einige Länder haben daher Mischformen entwickelt, in denen der Berechtigungscharakter der Schulzeugnisse durch die Erweiterung der Auswahlrechte von Hochschulen relativiert wird. Die allgemeine Studienberechtigung wird damit von einer hinreichenden zu einer notwendigen Bedingung, neben die noch zusätzliche Kriterien der Zulassung treten. Diesen Weg haben z.B. Deutschland und Schweden beschritten. In beiden Ländern gibt es Quoten, die den Anteil der Studienplätze festlegen, welche über Schulzeugnisse oder andere Auswahlkriterien zu vergeben sind. Vermutlich handelt es dabei um Übergangsformen, die letztlich in eine vollständige Eingangselektion münden.

Eine spezielle Mischform ist die Studieneingangsphase. Sie ist das Eingeständnis, dass die herkömmliche Form des Zugangs über allgemeine Berechtigungen nicht mehr funktioniert. Die Studieneingangsphase setzt an die Stelle einer punktuellen Auswahl vor Beginn des Studiums eine längere Probephase, an deren Ende die Entscheidung über den Abbruch oder die Fortsetzung des Studiums steht. Es gibt zwei Varianten der Studieneingangsphase:

- Eine weiche Variante betont den Informations- und Orientierungscharakter der Studieneingangsphase, an deren Ende eine (mögliche) Selbstselektion steht. Die im UG 2002 verankerte Form der Studieneingangsphase (§ 66) ist diesem Typ zuzurechnen.
- Eine harte Variante betont den Bewährungscharakter der Studieneingangsphase, an deren Ende eine Fremdselektion steht. In diesem Fall sind zwei weitere Fragen von Interesse:
 - Erfolgt die Selektion am Ende der Studieneingangsphase unter Berücksichtigung rein fachlichen Standards (wird die Studierfähigkeit für die konkreten Anforderungen eines bestimmten Faches geprüft)? Oder werden auch Kapazitätsgesichtspunkte berücksichtigt (unabhängig von ihrer fachlichen Qualifikation kann nur eine fixe Zahl der Studierenden die Selektionshürde überschreiten, da für die übrigen keine Ausbildungskapazitäten bereitstehen)?
 - Was ist das Schicksal derjenigen, die die Selektionshürde nicht überschreiten? Müssen sie die Universität verlassen oder können sie verbleiben und weiter Anläufe machen? Wenn ja, wie viele?

Politisch ist eine Studieneingangsphase leichter durchzusetzen als eine Eingangselektion, da selbst die harte Variante formell am offenen Hochschulzugang festhält. Sachlich stellt sich die Frage, ob es sich bei der Studieneingangsphase um einen verantwortungsvollen Umgang mit der Lebenszeit von Studenten und den Ressourcen der Universität handelt. Natürlich stimmt es, dass eine so wichtige Entscheidung wie der Hochschulzugang mehr Zeit benötigt, als im Rahmen eines punktuellen Verfahrens zur Verfügung steht. Aber auch in Systemen mit Eingangselektion ist die Zulassung nicht Ergebnis einer punktuellen Entscheidung. Bei den

Bewerbern beginnt die Orientierungsphase in diesen Systemen bereits in den letzten Jahren der Sekundarstufe (aktive Suche und Auseinandersetzung im Zuge des Bewerbungsprozesses). Auch für die Universitäten ist das Aufnahmeverfahren in der Regel ein aufwändiger und zeitintensiver Prozess (vgl. z.B. MOLL 1994). So gesehen ist nicht ganz klar, warum eine Entscheidung am Ende der Studieneingangsphase jener Entscheidung überlegen sein soll, die man schon vor deren Beginn hätte treffen können. Es ist fraglich, ob das Hinausschieben der Entscheidung eine gute Investition in das gesellschaftliche Humankapital ist.

1.2 Kapazitätsengpässe: Rationierung bei der Zulassung oder innerhalb der Hochschule

1.2.1 Äußerer oder innerer Numerus Clausus

Die für die universitäre Ausbildung nötigen Ressourcen sind grundsätzlich knapp. Nirgendwo stehen die am stärksten nachgefragten Studienplätze in ausreichender Zahl zur Verfügung. In allen Ländern übersteigt zumindest in (den attraktivsten) Teilbereichen des tertiären Sektors die Nachfrage das Angebot an Studienplätzen. Unterschiedlich ist jedoch der Umgang mit den Kapazitätsgrenzen eines Hochschulsystems oder seiner Teilbereiche. Auf ein deutliches Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage antworten die meisten Länder mit einer formelle Rationierung der Ausbildungsplätze; von Anfang an wird nur eine den Kapazitäten entsprechende Zahl an Bewerbern aufgenommen („Studienplatzbewirtschaftung“). Andere Länder verzichten auf eine kapazitätsorientierte Begrenzung der Studienzulassung. Da aber auch in diesen Ländern die öffentliche Finanzierung der Hochschulen nicht proportional zur Studiennachfrage erfolgt, führt der Verzicht auf kapazitätsorientierte Zulassungsbeschränkungen in vielen Bereichen zu einer „Überlast“, die dann im Inneren der Hochschulen „klein gearbeitet“ wird („innerer NC“ durch interne Warteschleifen, K.O.-Prüfungen etc.).

An den österreichischen Universitäten wurde die allgemeine Studienberechtigung bis zur der durch das EuGH-Urteil ausgelösten „befristeten Notmaßnahme“ durch keine Rücksichtnahme auf vorhandene Ausbildungskapazitäten eingeschränkt („offener Hochschulzugang“). § 60 UG 2002 bekräftigt den Rechtsanspruch von Personen, die die Zugangsvoraussetzung erfüllen, auf Zulassung. Das ist keine zwingende Konsequenz des Berechtigungssystems; in anderen Ländern mit Berechtigungswesen werden die durch das Sekundarzeugnis verliehenen Rechtsansprüche teilweise durch Kapazitätsvorbehalte eingeschränkt, vor allem in den teuersten Fächern – z.B. Medizin – aber auch in anderen Fächern, in denen die Studiennachfrage die vom Staat finanzierten Ausbildungskapazitäten stark überschreiten.

Ein „äußerer NC“ (studienberechtigte Bewerber werden nicht aufgenommen) ist somit durch § 60 UG 2002 ausgeschlossen. Hingegen erlaubt § 54 UG 2002 eine Platzbeschränkung bei einzelnen Lehrveranstaltungen. Damit ist die Grundlage für einen „inneren NC“ (unfreiwillige Wartezeiten während des Studiums) gegeben. Zwar verlangt derselbe Paragraph, dass den zurückgestellten Studierenden keine Verlängerung der Studienzeit erwachsen darf, was im Bedarfsfall durch Parallellehrveranstaltungen zu gewährleisten sei. Gegen diese Bestimmung des § 54 UG

2002 wird in der Realität des österreichischen Universitätsbetriebs permanent und massenhaft verstoßen; nicht auf Grund mangelnder Gesetzestreue, sondern weil die Personal- und Sachressourcen nicht ausreichen, um das Gesetz zu erfüllen. Die staatlichen Behörden haben nie versucht, diesen Verstoß gegen § 54 UG 2002 zu sanktionieren, obwohl am Faktum der unfreiwilligen Wartezeiten kein Zweifel bestehen kann. Ein solcher Versuch würde die in einigen Fächern bestehende Diskrepanz zwischen Ausbildungskapazitäten und Studierenden in einer sehr expliziten Form thematisieren, woran den Behörden nicht gelegen sein kann. Man kann daher von einer stillschweigenden Billigung eines „inneren NC“ durch die staatliche Hochschulpolitik ausgehen.

1.2.2 Die ungleichen Bedingungen im universitären und im nicht-universitären Sektor

Der offene Hochschulzugang gilt nicht für das gesamte Tertiärsystem in Österreich, sondern nur für die wissenschaftlichen Universitäten. Im gesamten nicht-universitären Sektor³ – von den Lehrgängen für den medizinisch-technischen Dienst über die Pädagogischen Akademien (demnächst: Hochschulen) bis zu den Fachhochschulen – gelten andere Formen des Hochschulzugangs. Hier dürfen die Bildungseinrichtungen jene Bewerber abweisen, die ihre Ausbildungskapazitäten übersteigen. Eine logisch konsistente Begründung für diese Ungleichbehandlung gibt es nicht.

Häufig wird in der hochschulpolitischen Diskussionen der Unterschied in der Lehre an Universitäten im Vergleich zum restlichen Tertiärbereich hervorgehoben. Dieser ist durch ein geringeres Maß an Außensteuerung und Anwesenheitspflichten gekennzeichnet, er lässt den Studierenden größere Wahlmöglichkeiten und bietet ihnen viel Raum für Eigeninitiative und Selbststeuerung. Lässt sich mit dieser Besonderheit ein Verzicht auf die Definition von Ausbildungskapazitäten rechtfertigen? Zweifellos ist die Definition und Berechnung von Ausbildungskapazitäten an Universitäten schwieriger als bei Unterrichtsformen in festen Klassenverbänden. Man kann auch die Auffassung vertreten, dass diese Besonderheiten höhere Betreuungsrelationen ermöglichen als eine verschulte Unterrichtsform. Aber die universitäre Lehre wird deshalb zu keinem nicht-rivalen Gut, und es ist auch nicht ersichtlich, warum die Festlegung von Ausbildungskapazitäten dadurch prinzipiell unmöglich sein soll.

Hinzu kommt das Paradoxon einer inversen Relation von Status und Auswahlrechten. Für gewöhnlich ist der Grad der Selektivität ein Indikator für das Prestige einer Bildungseinrichtung⁴. In dieser Hinsicht sind die Verhältnisse im österreichischen Hochschulsystem „auf den Kopf gestellt“. In Österreich haben die statusärmeren Sektoren Auswahlrechte, die den Universitäten verwehrt sind. Aus einer dezidiert anti-elitären Haltung heraus könnte man dies damit begründen, dass jenen

³ Die Sonderstellung der Universitäten der Künste hat damit zu tun, dass künstlerisches Talent – ebenso wie die körperlich-motorische Eignung für die Sportwissenschaften – anders bewertet wird als die kognitiven Voraussetzungen für die übrigen Studien.

⁴ So verfahren z.B. die meisten Rankings in den USA, die die Selektivität über das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Studienplätzen ermitteln.

Institutionen, die ohnehin die Spitze der Stathierarchie bilden, keine Möglichkeit gegeben werden soll, ihr Prestige auszubauen und zu festigen. Vermutlich hat die ungeheure emotionale Besetzung des offenen Hochschulzugangs etwas mit der Symbolkraft der Universität als der Bildungseinrichtung mit dem höchsten Prestige zu tun. In allen anderen Bildungseinrichtungen – so lautet das Argument – darf man den Zugang beschränken, denn dort handelt es sich ja nur um partikuläre Berufsausbildung. Aber der Gipfel der Bildung müsse allen offen stehen, die eine Berechtigung nach altem Muster erworben haben.

Es gibt gute Argumente, um einem zu steilen Prestigegefälle politisch entgegenzuwirken; das Beispiel des amerikanischen Hochschulsystems lässt vermuten, dass eine extreme Prestige- und Qualitätsspreizung der Hebung des Gesamtniveaus nicht förderlich ist⁵. Aber den prestigestärksten Institutionen Auswahlrechte zu verweigern die die statusschwächeren haben, hat kontraproduktive Folgen. Z.B. beginnen Bewerber, die an den MTD Schulen abgewiesen werden, ein Medizin Studium an der Universität, vielleicht zum Teil nur, um die Wartezeit für eine neuerliche Bewerbung an einer MTD Schule zu überbrücken. Vollends absurd wird diese Praxis, wenn die Politik auf der einen Seite Elitesegmente fördern und schaffen will, aber zugleich jenen Bereichen, die das Potenzial dazu haben, die Voraussetzungen verweigert, dieses Potenzial zu entfalten.

2 Zur Kontroverse über die Reform des Hochschulzugangs in Österreich

2.1 Probleme des Status Quo

Die in Abschnitt 1 diskutierten Besonderheiten im österreichischen Hochschulzugang geraten zunehmend in Widerspruch zu den aktuellen Tendenzen der Hochschulentwicklung:

- Die Expansion unterminiert die Logik des Berechtigungswesens: Die vom Berechtigungssystem vorausgesetzte hohe Einheitlichkeit sowohl im abgebenden wie im aufnehmenden Bereich wird durch die Dynamik der Bildungsexpansion untergraben. Sowohl im Sekundar- wie im Tertiärbereich nimmt die Heterogenität zu. Bereits jetzt ist umstritten, ob die Matura noch flächendeckend vergleichbar ist. Im Hochschulbereich gibt es erste Ansätze zu einer

⁵ Bei einer Fixierung auf eine Handvoll amerikanischer Eliteeinrichtungen geraten die Bedingungen im gehobenen Mittelfeld aus dem Blick (um vom unteren Rand des Qualitätsspektrums zu schweigen); vgl. z.B. <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,281576,00.html>; vgl. weiters die Argumente bei MCPHERSON & SHAPIRO 1990.

Qualitäts/Statusdifferenzierung⁶. Die Politik befürwortet die Bildung von Elitesegmenten (Centers of Excellence).

- **Institutionelle Autonomie:** Das Berechtigungswesen gründet sich auf die kontinentaleuropäische Tradition einer detaillierten Steuerung der Universitäten durch die staatliche Hochschulpolitik. Es gibt aber die Tendenz, auch in Europa die institutionelle Autonomie der Hochschulen zu stärken. Das Universitäts-Gesetz 2002 hat den Universitäten ein hohes Maß an institutioneller Autonomie gegeben und für jede einzelne Universität die Möglichkeit der Profilbildung erweitert. Das Recht, die Studierenden selbst auszuwählen und aufzunehmen ist aber in allen Hochschulsystemen ein Kernstück institutioneller Autonomie. Ohne dieses Recht ist die Möglichkeit zur Profilbildung stark eingeschränkt.
- **Mobilität:** Die zunehmende grenzüberschreitende Mobilität im Bildungswesen steht in einem Spannungsverhältnis zur Logik des Berechtigungswesens, die auf nationale Systeme zugeschnitten war. Bei den von außen kommenden Schülern/Studierenden sind die Eingangsvoraussetzungen häufig unklar.
- **Gestufte Studiengänge:** Es gibt in der österreichischen Hochschulpolitik noch keinen Konsens, welche quantitativen Relationen zwischen den Ausbildungskapazitäten von Bakkalaureats-, Master- und PhD-Studiengängen wünschenswert sind. Aber ohne eine quantitative Engführung der Studienplätze beim Übergang von einer Stufe zur nächsten, wird sich das Konzept der gestuften Studiengänge nicht umsetzen lassen. Andernfalls könnte sich das Bakkalaureat nicht als vollwertiger, am Arbeitsmarkt akzeptierter Studienabschluss etablieren, sondern würde dauerhaft als „Zwischenabschluss“ wahrgenommen werden.
- **Probleme der Massenfächer:** Der Verzicht auf kapazitätsorientierte Begrenzungen hat in einigen Massenfächern unzumutbare Studienbedingungen zur Folge (interne Warteschlangen, lange Studiendauer und hohe Dropout Quoten). Die Annahme, man könnte „Effizienzgewinne“ erzielen, wenn den Universitäten eine über ihre Ausbildungskapazitäten hinausgehende „Überlast“ aufgezwungen wird, mag plausibel sein, wenn die Kapazitäten nur leicht überschritten werden. Die faktische Entwicklung der Überlast hat jedoch in einigen Massenfächern zu chaotischen Zuständen und zu Zynismus bei allen Beteiligten geführt; dadurch dürfte es eher zu „Effizienzverlusten“ kommen.

Angesichts dieser Probleme wäre eine Reform des Hochschulzugangs auch dann wünschenswert, wenn es kein EuGH Verfahren gegeben hätte.

⁶ Z.B. startet die Wirtschaftsuniversität Wien ab dem Wintersemester 2005/06 ein eigenes Programm für 60 Top-Maturanten („High Potentials“). In der „WU Top League“ erhalten diese bereits im ersten Studienabschnitt intensive Beratung durch Mentoren und dürfen an Enrichment-Veranstaltungen teilnehmen. Die Auswahl erfolgt über das Matura-Zeugnis, einen Lebenslauf und ein Motivationsschreiben. Im Lebenslauf sollte Zusatz-Engagement etwa bei sozialen Einrichtungen oder Ähnlichem aufscheinen. (vgl. APA, 12. Mai 2005)

2.2 Welche Folgen hätte eine Eingangsselektion durch Universitäten?

Für die Befürworter des offenen Hochschulzugangs sprechen vor allem zwei Argumente gegen eine Eingangsselektion durch die Universitäten:

- eine Eingangsselektion würde erstens zu einer Einschränkung von Bildungsmöglichkeiten führen;
- zweitens würde sie der Willkür Tür und Tor öffnen, da es für die Auswahl der Studierenden keine sachlich vertretbaren Kriterien gäbe.

Beide Einwände sind nicht haltbar.

2.2.1 Führen Auswahlrechte der Universitäten zwingend zu weniger Studenten?

In der hochschulpolitischen Diskussion wird vereinzelt die Auffassung vertreten, in Österreich gäbe es zu viele Studenten; wer dieser Ansicht ist, wünscht eine Eingangsselektion, um den Hochschulzugang zu drosseln. Diese Position ist sachlich unhaltbar und es ist unwahrscheinlich, dass sie sich politisch durchsetzen wird. In den 1980er-Jahren war eine pessimistische Einschätzung der ersten Welle der Hochschulexpansion weit verbreitet. Damals erfreute sich auch die Forderung nach Zugangsbeschränkungen als Mittel gegen eine weitere Ausdehnung der tertiären Systems großer Popularität. Mittlerweile ist das eine Minderheitenposition. Sowohl die Expertenstäbe der internationalen Gremien (EU, OECD) als auch die nationale Politik schätzt eine Fortsetzung der Bildungsexpansion auf allen Ebenen, auch der tertiären, grundsätzlich positiv ein.

Österreich leidet an keiner „Überqualifikation“ seiner Bevölkerung, vor allem im tertiären Bereich gibt es vielmehr einen Nachholbedarf gegenüber vergleichbaren Volkswirtschaften. Die OECD Statistiken zeigen, dass Österreich schon bei der Studienanfänger-, und erst recht bei der Absolventenquote zur Schlussgruppe zählt (OECD 2003). Alles spricht also dafür, die Bildungsexpansion nicht zu bremsen. Aber damit sie sich friktionsfrei entfalten kann, ist es notwendig, für ein Massenhochschulsystem angemessene Rahmenbedingungen herzustellen.

Zwischen der Bildungsexpansion auf sekundärer und tertiärer Ebene gibt es grundlegende Unterschiede. Im Schulbereich führt die Expansion zu einer stärkeren Annäherung der Bildungslaufbahnen. Immer mehr Schüler schließen zu jenen gehobenen Laufbahnen auf, die früher einer kleinen Minderheit vorbehalten waren. Diese früher Begünstigten können nicht einfach „nach oben“ ausweichen, denn sie befinden sich ja schon am Plafond ("ceiling effect"). Bildungsexpansion im Schulbereich geht somit durchwegs mit verstärkter äußerer Einheitlichkeit einher (mehr bzw. alle sind im selben Schultyp), die ihrerseits erhöhte innerer Heterogenität (hinsichtlich Herkunft, Vorerfahrungen, Begabungen, Ambitionen, Interessen etc.) nach sich zieht.

Anders stellt sich die Problematik auf der tertiären Stufe dar. Vor der Bildungsexpansion bildete für die Mehrheit der Bevölkerung schon die Sekundarstufe den Schlusspunkt der Ausbildung. Nun vergrößert sich der Anteil jener, für die sie eine Übergangsphase ist. Aber die tertiäre Bildung ist tatsächlich die Endphase der

Erstausbildung. Hier muss es eine Abgleichung von Ambitionen, Talenten, Fähigkeiten etc. einerseits, und den realen gesellschaftlichen Möglichkeiten ihrer Verwirklichung andererseits geben. Es ist ein sozialer Gewinn, dass dieser Selektionsprozess nun später stattfindet. Dadurch wird sowohl die Chancengerechtigkeit erhöht (weil der Einfluss des Familienhintergrunds auf den Bildungserfolg abnimmt) als auch das gesamtgesellschaftliche Humankapital. Aber zu glauben, dass die Bildungsexpansion nicht nur zu einer Verzögerung, sondern zu einer Aufhebung von Selektion führe, ist eine Illusion.

Die OECD Länder stehen heute an der Schwelle zu einem „universellen Tertiärsystem“, in dem postsekundäre Bildungsangebote potentiell allen Menschen zugänglich sein sollten. Aber dazu bedarf es vielfältiger Studienangebote. Die Eingangsselektion an der Schnittstelle zum postsekundären Bereich sollte dabei nicht der Begrenzung von Bildungsmöglichkeiten dienen, sondern die Verzweigungen in differenzierte Bildungskarrieren steuern.

Die Finanzierung einer ausreichenden Zahl an Studienplätzen ist Verantwortung der Politik. In einem öffentlichen System ist es legitim, dass die Politik mit den Universitäten fachspezifische Ausbildungskapazitäten ausverhandelt und in letzter Instanz festlegt. Öffentliche Güter verlangen nach öffentlichen Entscheidungen, wer sonst als die Politik soll diese treffen? Aber dies sollte auf eine transparente Weise erfolgen, die eine Überprüfung der politischen Ziele erlaubt. Eine Eingangsselektion erzeugt per se keine Limitationen, sie macht allerdings eine faktische Begrenzung an Studienplätzen sichtbar. Es erhöht die Transparenz, wenn ein allfälliger Mangel an Studienplätzen nicht in Form interner Warteschleifen versteckt wird (wie dies durch den offenen Hochschulzugang geschieht). Wenn es keine nachvollziehbaren Kriterien gibt, ist eine sachliche Diskussion über Zielerreichung unmöglich. Das gilt auch für das Ziel einer Steigerung der Studenten- und Absolventenquote. Eine transparente Studienplatzfinanzierung schafft bessere Voraussetzungen, um diesem Ziel politischen Nachdruck zu verleihen.

Die Verfechter des offenen Hochschulzugangs gehen davon aus, dass der ständige Hinweis auf nicht eingelöste Versprechungen so viel politischen Druck erzeugen könnte, dass der Staat die Universitäten schließlich doch in Abhängigkeit von der Studiennachfrage finanziert. Die Erfahrungen der letzten Jahre sprechen gegen diese Auffassung. Wie kommt es, dass das Land mit der liberalsten Zugangsregelung innerhalb der OECD bei der Absolventenquote am unteren Ende rangiert⁷? Länder, in denen die Hochschulen ihre Studenten selbst aussuchen,

⁷ Gemäß dem "Global Higher Education Ranking" des Educational Policy Instituts nimmt Österreich bei der „Zugänglichkeit“ (accessibility) unter 13 Staaten die letzte Stelle ein. Für das Ranking wurden vier Faktoren zusammengeführt: Die Beteiligungsrate misst, wie viel Prozent der Bevölkerung eines bestimmten Alters an Hochschulen studieren, die Abschlussquote und wie viele Prozent der 25- bis 34-Jährigen einen Studienabschluss haben. Als weiteres Beurteilungskriterium wurden eine Art sozio-ökonomischer "Gerechtigkeits-Index" ("educational equity index") herangezogen, mit dem die soziale Herkunft der Studenten (vor allem der Beruf der Eltern) analysiert wurde, sowie ein Geschlechter-Gerechtigkeits-Index ("gender parity index"): <http://www.educationalpolicy.org/pdf/Global2005.pdf>

haben durchgängig höhere Absolventenquoten als Österreich. Offenkundig hat der offene Hochschulzugang in den vergangenen Jahren nicht viel zum Wachstum des Tertiärbereichs beigetragen.

2.2.2 Ist ein Auswahlverfahren von Universitäten ein Willkürakt?

Eine Eingangsselektion würde nach Auffassung ihrer Gegner der Willkür Tür und Tor öffnen, da es keine sachlich vertretbaren Kriterien zur Auswahl der Bewerber gäbe. Zu diesem Urteil gelangt man, wenn man an künftige Aufnahmeverfahren nicht einlösbare Ansprüche wissenschaftlicher Objektivität erhebt (z.B. was die prognostische Validität hinsichtlich des Studienerfolgs betrifft). Die Notengebung in Schulen genügt diesen Ansprüchen nicht, aber die allgemein Studienberechtigung, die für die Vertreter des offenen Hochschulzugangs sakrosankt ist, beruht auf genau diesen Schulnoten. Hier tritt eine merkwürdige Logik zu Tage: Vor und nach dem Übertritt in die Universität sind Schüler/Studenten permanent mit Prüfung, Notengebung und Selektion konfrontiert. Dies wird in Einzelfällen als ungerecht empfunden, aber das Prinzip der Bewertung wird akzeptiert, weil Zertifizierung als integraler Bestandteil formaler Bildungsprozesse betrachtet wird. Die Studienzulassung folgt aber einer ähnlichen Entscheidungslogik wie die Benotung einer Prüfung. Warum werden an diese Entscheidung ganz andere Maßstäbe angelegt?

Neben der Notwendigkeit, Angebot und Nachfrage von Studienplätzen abzugleichen, spricht ein weiteres Argument für eine Eingangsselektion. Zu Recht wird von den Universitäten verlangt, eine stärkere Verantwortung für den Studienerfolg der Studierenden zu übernehmen. Alle nationalen (Fachhochschulen, Kunstuniversitäten) und internationalen Vergleiche zeigen, dass dies nur dann erfolgt, wenn sie ihre Studierenden selbst aufnehmen. Dann können sie die aus ihrer Sicht „schlechten Risiken“ aussortieren und bringen den von ihnen akzeptierten Bewerbern ein wesentlich höheres Commitment entgegen als bei offenem Hochschulzugang.

Viele Verfechter des offenen Hochschulzugangs scheinen zu befürchten, dass sich die Universitäten am liebsten von einem großen Teil ihrer Studenten trennen würden. Für einzelne Personen mag das zutreffen, nicht aber für die Mehrheit des akademischen Personals und schon gar nicht für die Universitätsleitungen. Diese wollen nicht grundsätzlich weniger Studenten, sondern sie wollen, dass deren Zahl nicht die Ausbildungskapazitäten ihrer Universität übersteigt.

Die Kriterien und Verfahren der Aufnahme festzulegen, sollte die Verantwortung des Managements sein, welches das Profil der eigenen Hochschule definiert. Dafür sind Ermessensspielräume nötig, aber das macht die Eingangsselektion zu keinem Willkürakt. Bei der Formulierung von Aufnahmekriterien müssen Zielkonflikte unterschiedlicher Art abgewogen werden. Unter der Voraussetzung einer Studienplatzfinanzierung bringen mehr Studenten höhere Einnahmen, strengere Kriterien erhöhen die Reputation. Bei öffentlichen Institutionen sind solche Entscheidungen rechenschaftspflichtig, aber dies darf nicht so eng interpretiert werden, dass das Management in seiner Handlungsfähigkeit gelähmt wird. Der Staat sollte durch entsprechende Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass kein unversöhnlicher Konflikt zwischen den Ermessensspielräumen der Hochschulen einerseits, den Ausbildungschancen der Studierenden und den Qualifikationsanforderungen der Gesell-

schaft andererseits entsteht. Der beste Weg, dies sicher zu stellen, ist eine Studienplatzfinanzierung, bei der jede Limitierung des Angebots an Studienplätzen eine aliquote Kürzung der staatlichen Basissubvention nach sich zieht.

3 Schlussfolgerungen

Die kurzfristigen Notmaßnahmen gegen eine Überlastung der Universitäten durch NC Flüchtlingen aus Deutschland sollten als eine Chance zu einem Praxistest betrachtet werden, mit dessen Hilfe man erste Erfahrungen beim Umbau des Hochschulzugangs sammeln kann. Zum einen sollten die von den Universitäten verwendeten Aufnahmeverfahren in Hinblick auf Fairness und Praktikabilität evaluiert werden. Zu anderen sollten die Absolventenzahlen in den betroffenen Fächern beobachtet werden. Wenn diese nicht sinken, dann hat es auch keine Reduktion der Studienaktivität gegeben. In diesem Fall sollte die kapazitätsorientierte Studienzulassung auf weitere Bereiche ausgedehnt werden. Denn unabhängig von der derzeit aktuellen Bedrohung durch deutsche NC Flüchtlinge gibt es zwei Problemkomplexe, die auch aus österreichischer Binnenperspektive einer Lösung bedürfen:

- **Massenfächer:** Der Konflikt um die Betreuung von Abschlussarbeiten am Wiener Institut für Publizistik im Herbst 2004 hat ein grelles Licht auf die Probleme geworfen, die sich in einigen Massenfächern aufgestaut haben. Auch eine Erhebung der Arbeiterkammer über die Studienbedingungen an den Wiener Universitäten lässt auf erhebliche Kapazitätsengpässe schließen (WROBLEWSKI & VOGTENHUBER 2005). Tatsächlich sind nur relativ wenige Studienfächer von diesen Problemen betroffen, aber diese Fächer sind von einem vergleichsweise hohen Anteil der Studierenden belegt. Das Bild der Überlastung und der chaotischen Zustände in diesen Fächern prägt in hohem Ausmaß das gesamte öffentliche Image der österreichischen Universitäten. Es hilft nichts, diese Eindrücke mit dem Hinweis zu relativieren, dass es an den meisten Studienrichtungen reguläre Betreuungsverhältnisse gibt. Es bleibt die Tatsache eines dringenden Handlungsbedarfs in den betroffenen Massenfächern
- **Gestufte Studiengänge:** Die Implementierung des Bologna Prozesses erfordert strategische Entscheidungen bezüglich der quantitativen Relationen zwischen dem Undergraduate und dem Graduate Bereich. Die Logik gestufter Studiengänge erfordert eine Engführung. Es spricht nichts dafür, diese Engführung nur der Selbstselektion der Studierenden zu überlassen. Die staatliche Hochschulpolitik sollte gemeinsam mit den Universitäten eine Planung des Studienangebots im Graduiertenbereich vornehmen, die sich an der Entwicklung des Arbeitsmarktes im Forschungsbereich und den akademischen Professionen orientiert. Wenn sich die Politik zu diesem Vorgehen entschließt, muss sie den Universitäten das Zulassungsrecht zur Aufnahme in ein Graduiertenstudium übertragen.

4 Literatur

Hödl, Elisabeth (2002): Hochschulzugang in Europa. Ein Ländervergleich zwischen Österreich, Deutschland, England und der Schweiz. Wien: Böhlau

McPherson, Michael S. & Schapiro, Morton O. (1990): Selective Admission and the Public Interest. New York: The College Board.

Moll, Richard (1994): Playing the Selective College Admission Game. New York: Penguin.

OECD (2003): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2003. Paris: OECD

Seböck, Martha (2002): Universitätsgesetz 2002. Gesetzestext und Kommentar. Wien: WUV-Universitätsverlag.

Teichler, Ulrich (1984): Hochschulzugang und Hochschulzulassung im internationalen Vergleich. In: Paul Kellermann (Hg.): Studienaufnahme und Studienzulassung. Klagenfurt: Kärntner Druck- und Verlagsgesellschaft, S. 9-24.

Wroblewski, Angela & Vogtenhuber, Stefan (2005): Studienbedingungen an Wiener Universitäten. Bestandsaufnahme WS 04/05. Wien: IHS.

Autor

PECHAR Hans, Ao.Univ.-Prof. Dr. | | Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (Klagenfurt - Graz - Wien), Abteilung Hochschulforschung, Schottenfeldgasse 29, A-1070 Wien