

Hans PECHAR¹ (Wien)

Internationale Fallstudien zum Hochschulzugang

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Reformdebatte zum Hochschulzugang stellt dieses Paper die Frage, wie andere Länder die Zielkonflikte lösen, die an der Schnittstelle zwischen Sekundär- und Tertiärbereich auftreten. Sieben Fallstudien informieren über europäische Länder, die in der österreichischen Diskussion eine prominente Rolle spielen; und über die wichtigsten angelsächsischen Länder, in denen das Berechtigungswesen keine Rolle spielt.

Schlüsselwörter

Hochschulzugang, internationaler Vergleich

Comparative Case-Studies on Access to Higher Education

Abstract

The current debate on a reform of access to higher education in Austria can be leveraged for asking, how other countries balance different trade-offs at the interface of secondary and tertiary education. Seven case studies inform about European countries, which represent crucial references for the Austrian debate, as well as the most important Anglo-Saxon countries, in which an entitlement system plays no significant role.

Keywords

Access to Higher Education, International Comparison

Der Hochschulzugang in Österreich wird sich in den nächsten Jahren gravierend verändern. In dieser Situation ist ein internationaler Vergleich nahe liegend. Wie lösen andere Länder die Zielkonflikte, die an der Schnittstelle zwischen Sekundär- und Tertiärbereich auftreten? Die folgenden Fallstudien informieren über einige europäische Länder, die in der österreichischen Diskussion eine prominente Rolle spielen; und über die wichtigsten angelsächsischen Länder, die einer ganz anderen Tradition folgen. In allen kontinentaleuropäischen Ländern spielt das Konzept der „allgemeinen Hochschulreife“ eine gewisse Rolle, wenn gleich es z.B. in Schweden bereits stark in den Hintergrund gerückt und auch in Deutschland und der Schweiz an Bedeutung verliert. In den englischsprachigen Ländern hat dieses Konzept keinerlei Bedeutung. Das liegt unter anderem an der deutlich geringeren

¹ e-Mail: Hans.Pechar@uni-klu.ac.at

Regelungskompetenz der staatlichen Bildungspolitik. Daher hat die Idee einer durch öffentliches Recht garantierten schulischen Berechtigung keinen Rückhalt. Die europäischen Diskussionen um den NC erscheinen vor diesem Hintergrund völlig unverständlich.

In keinem Land geht es bei Hochschulzugang ausschließlich um Fragen der „technischen Effizienz“ (bestmögliche Nutzung von Ressourcen zur Steigerung des gesellschaftlichen Humankapitalbestands). Immer sind auch Fragen der Gerechtigkeit im Spiel. Die Fallstudien geben Aufschluss darüber, dass die Gerechtigkeitskonzepte sich von Land zu Land deutlich unterscheiden. Welche Rückschlüsse kann man daraus für die hochschulpolitische Diskussion in Österreich ziehen? Natürlich geht es nicht darum, Gerechtigkeitskonzepte aus anderen nationalen Kontexten und Traditionen zu importieren. Der Blick über die Grenzen kann aber dabei helfen, tief verankerte Ideosynkrasien der eigenen Tradition zu relativieren.

1 Deutschland

Deutschland besitzt ein klassisches Berechtigungswesen, dessen Eckpfeiler die an das Abitur gekoppelte allgemeine Hochschulreife ist. Auf Grund autonomer Befugnisse hatten die deutschen Universitäten jedoch traditionell die Möglichkeit einer Zugangsbeschränkung im Fall von Kapazitätsengpässen. Bis Ende der 1960er Jahre wurden diese Befugnisse von den Universitäten unterschiedlich gehandhabt, ab diesem Zeitpunkt unterlagen die Fächer mit Zugangsbeschränkung einheitlichen Regelungen, die von Seiten der Kultusministerkonferenz beschlossen wurde (Hödl 2002, S.64).

Die Spannung zwischen grundsätzlicher Studienberechtigung und konkreten Kapazitätsgrenzen hat zu einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht geführt. Im Numerus Clausus Urteil von 1972 hat dieses Gericht folgende Balance festgelegt: Die Teilhaberechte studierfähiger Bürger dürfen nicht willkürlich eingeschränkt werden, sondern nur in jenen Fällen, in denen nachweislich die Studienkapazitäten ausgeschöpft wurden. Das Bundesverfassungsgericht hat es zur Verantwortung des Gesetzgebers erklärt, eine Kapazitätsermittlung nach objektiven, nachvollziehbaren Kriterien vorzunehmen und eine Auswahl der Bewerber nach sachgerechten Kriterien sicherzustellen. Nicht die Universitäten, sondern der Staat ist somit für die Studienzulassung verantwortlich. Das Bundesverfassungsgericht hat den Staat zum „Gleichheitsgaranten“ erklärt, der für den Fall beschränkter Studienplätze einen Zugang nach „objektiven“ Kriterien gewährleistet. Auf Grund dieses Urteils haben die Länder in Dortmund die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) eingerichtet. Diese Behörde garantiert für das gesamte Bundesgebiet einheitliche Kriterien der Studienzulassung.

Die ZVS regelt den Zugang aber nur bei ca. einem Drittel der Studienplätze, in den großen Massenfächern. Derzeit sind das die Fächer Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tier- und Zahnmedizin. Bei manchen Studiengängen gibt es einen „örtlicher Numerus clausus“. Obwohl dieses Fach grundsätzlich frei zugänglich ist, sind an einigen Hochschulen die Plätze knapp. Eine Auswahl unter den Bewerbern

erfolgt meist nach ähnlichen Regeln wie sie auch die ZVS anwendet. Den Numerus clausus kann man aber bei entsprechender regionaler Mobilität umgehen, indem man sich an eine andere Hochschule wendet, bei der der gleiche Studiengang ohne Zulassungsbeschränkungen studiert werden kann.

Die zentrale Studienplatzvergabe war auf Grund seiner Komplexität und der Intransparenz seiner bürokratischen Verfahren laufend Gegenstand von Kritik (Meyer/Müller-Böling 1996). In den letzten Jahren wurde vor allem kritisiert, dass zentrale Studienplatzvergabe im Widerspruch zur Stärkung der institutionellen Autonomie der Hochschulen stehe, deren Fähigkeit zur Profilbildung untergrabe und das Verantwortungsgefühl für den Ausbildungserfolg ihrer Studenten schwäche. Ein entscheidender Reformschritt, der die Auswahlrechte der Hochschulen stärkt, fand 2004 statt. Danach können Hochschulen 60 Prozent der Plätze nach eigenen Kriterien vergeben. Allerdings wird die Möglichkeit, die eigenen Studenten selbst auszuwählen, von den Hochschulen nur zögerlich angenommen. Nach Angaben der ZVS wollen im Wintersemester 2005 nur 9 von 159 Hochschulen eine eigene Auswahl treffen. Die übrigen lassen sich ihre Studenten von der Zentralstelle ermitteln.

Auch werden bislang nur selten anspruchsvolle Auswahlverfahren angewandt. Zumeist werden lediglich schriftliche Unterlagen gesichtet, also Abiturzeugnisse, zum Teil auch Praktikumsnachweise. Nur in wenigen, überwiegend kleineren Fächern werden Auswahlgespräche geführt. Solche Verfahren sind sehr aufwändig und teuer. Jene Hochschulen die ihre Studenten persönlich auswählen, machen durchwegs positive Erfahrungen. Je anspruchsvoller das Verfahren, desto besser die Auswahl. Weil das aber viel Geld kostet, werden Bewerbungsgebühren ins Auge gefasst².

2 Schweiz

Wichtigste Grundlage für die Zulassung zum Studium an Universitäten ist die „allgemeine Hochschulreife“, die durch die schweizerische Matura (bzw. äquivalente ausländische Bildungsausweise) verliehen wird. Hinsichtlich der Feststellung der Studierfähigkeit hat die Schweiz also ein klassisches Berechtigungssystem. Die allgemeine Hochschulreife ist aber keine hinreichende Voraussetzung für die Studienzulassung, denn die kantonalen Universitätsgesetze erlauben eine Zugangsbeschränkung bei jenen Fächern, in denen auf Grund von Kapazitätsengpässen ein ordnungsgemäßes Studium nicht sicher gestellt werden kann (vgl. Hödl 2002, S.87ff). Dies ist derzeit in den verschiedenen medizinischen Studien der Fall. Im Laufe der 1990er Jahre haben alle Kantone in diesen Studien Zugangsbeschränkungen erlassen (Gäbler 2005). Im Jahr 2005 haben sich für Humanmedizin in der gesamten Schweiz 2.297 Bewerber angemeldet, die

² SPIEGEL ONLINE - 27. Juli 2004,
<http://www.spiegel.de/unispiegel/geld/0,1518,310265,00.html>

Kapazitäten betragen aber derzeit nur 940 Plätze; für Zahnmedizin lauten die entsprechenden Zahlen 228 bzw. 183, für Veterinärmedizin 318 bzw. 150³.

Für die Festlegung eines fächerspezifischen NC gibt es in allen Kantonen folgendes Verfahren: wenn eine Universität auf Grund eines Überhangs an Studienbewerbern nicht länger die nötigen Ausbildungsstandards garantieren kann, beantragt sie bei den kantonalen Universitätsbehörden einen NC für das betreffende Fach. Die Ausbildungskapazitäten jeder Universität werden jährlich neu definiert, ebenso muss der NC jedes Jahr neu begründet und beschlossen werden. Die Zulassung erfolgt auf der Basis eines Eignungstests, der für die gesamte Schweiz am selben Tag durchgeführt wird und von der Schweizerischen Hochschulkonferenz koordiniert wird. Die Bewerber beteiligen sich mit 200 Franken an den Kosten des Tests.

Abgesehen vom NC in den medizinischen Fächern folgt der Hochschulzugang in der Schweiz einem ähnlichen Muster wie in Österreich („offener Zugang“ zu allen anderen Fächern). Es gibt aber einen weiteren gewichtigen Unterschied. Im Jahr 2003 gab es in der Schweiz 16.500 Gymnasialabschlüsse. Damit haben knappe 19% der entsprechenden Altersgruppe eine allgemeine Studienberechtigung erworben (Gäbler 2005). In Österreich liegt diese Quote derzeit bei etwa 40%. Eine Maturantenquote in der Größenordnung der derzeitigen Schweiz wurde in Österreich bereits Mitte der 1970er Jahre überschritten. Die Funktionstüchtigkeit des schweizerischen Hochschulzugangs auf der Basis der allgemeinen Studienberechtigung muss also vor dem Hintergrund einer vergleichsweise geringen Maturanten- bzw. Studentenquote interpretiert werden. Dennoch denken in der Schweiz namhafte Akteure über eine Reform des Berechtigungswesens nach. Die ETH Zürich wird in den nächsten Jahren in Form einer Versuchsphase Eintrittsgespräche nach amerikanischem Muster erproben, um die Erfolgchancen der Neueintretenden zu verbessern⁴. Das Argument lautet: Es ist volkswirtschaftlich unsinnig, wenn nach einem Jahr 50 % durch die erste Vorprüfung fallen. Während dieser Probephase haben die Ergebnisse der Eintrittsgespräche keine Rechtskraft. Es wird aber deutlich, dass man in der Schweiz bereits bei einer deutlich geringeren Maturantenquote als in Österreich am Sinn einer allgemeinen Berechtigung gesteuerten Hochschulzugangs zweifelt.

3 Schweden

Schweden ist in diesem Zusammenhang aus zwei Gründen von Interesse:

- Erstens sind die Hochschulausgaben für europäische Verhältnisse außergewöhnlich hoch⁵. Mit 1,7% des BIP liegen sie deutlich über dem OECD

³ <http://www.crus.ch/deutsch/med/>; hier finden sich auch die gesetzlichen Grundlagen für die Beschränkungen sowie Details zu den Zulassungsverfahren.

⁴ Persönliche Mitteilung von Dr. Heinrich Neukomm, Generalsekretariat ETH-Rat

⁵ Alle folgenden Angaben für das Jahr 2000 laut OECD 2003.

Ländermittel (1,3%). Gemeinsam mit Finnland übertrifft Schweden alle übrigen europäischen Länder; die hier in Form von Fallstudien behandelten europäischen Länder (A, CH, D, UK) variieren zwischen 1,0 und 1,2% des BIP. Auch bei den kaufkraftbereinigten Ausgaben pro Studierenden liegt Schweden mit 15.097 US\$ im Spitzenfeld (Österreich: 10.851 US\$; bei diesem Indikator hat die Schweiz – mit ihrer geringen Studierendenzahl – den höchsten Wert innerhalb Europas).

- Zweitens ist Schweden ein Musterland egalitärer Sozial- und Bildungspolitik. Die Sonderstellung des schwedischen Wohlfahrtsstaates ist allgemein bekannt. Hinsichtlich der Bildungspolitik hat eine international vergleichende Studie ergeben, dass die Bildungsexpansion im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts einzig in Schweden zu einer statistisch signifikanten Verringerung der sozialen Selektivität in den Bildungsverläufen geführt hat (Shavit/Blossfeld 1993). In allen übrigen Ländern hat die Bildungsexpansion im wesentlichen dazu geführt, dass die sozialen Unterschiede auf höherem Gesamtniveau reproduziert wurden. Auch PISA hat neuerlich gezeigt, dass Schweden zu jenen Ländern zählt, in denen die Korrelation zwischen Sozialstatus und Kompetenzniveau relativ gering ist.

Nach den in Österreich dominierenden Interpretationsmustern sollten beide Merkmale mit Zugangsbeschränkungen im Hochschulbereich unvereinbar sein. Zum einen weil sie auf Grund der hohen Hochschulausgaben – diese liegen immerhin um 50% über den österreichischen Werten – nicht nötig sein sollten. Zum anderen aus normativen Gründen, weil eine egalitäre Bildungspolitik mit Zugangsbeschränkungen an Universitäten angeblich unvereinbar sei. Ungeachtet dessen gibt es in Schweden einen – von allen maßgeblichen Akteuren akzeptierten – NC.

Schweden kommt aus der Tradition des Berechtigungswesens. Als Grundvoraussetzung für die Zulassung zu Universitäten gilt ein Abschluss auf Gymnasialniveau. Der Berechtigungscharakter des Schulzeugnisses ist jedoch mittlerweile durch autonome Entscheidungsbefugnisse der Universitäten (Festlegung konkreter Zulassungskriterien) soweit ausgehöhlt, dass man heute nicht mehr von einem klassischen Berechtigungssystem sprechen kann.

Seit 1977 gibt es einen Numerus clausus für alle universitären Studien. Seit Beginn des Studienjahres 1993/94 setzen die Institutionen die Zahl ihrer Studenten und die Kompetenzanforderungen für die Zulassung selbst fest. Da in nahezu allen Studien die Anzahl der Bewerber höher ist als die der zur Verfügung stehenden Plätze, ist ein Auswahlverfahren nötig. Die Auswahl erfolgt auf der Basis

- der Schulzeugnisse der Gymnasialschule (zumindest ein Drittel der angebotenen Plätze muss nach diesem Kriterium belegt werden);
- der Ergebnisse des nationalen Universitätseignungstests (dieses Kriterium muss für zumindest ein weiteres Drittel der angebotenen Plätze herangezogen werden);
- maximal 10% der angebotenen Plätze können nach autonom festgelegten Kriterien belegt werden.

Der nationale Universitätseignungstest (Swedish Scholastic Aptitude Test, SweSAT) soll den Studienerfolg prognostizieren. Die Entwicklung und Wartung dieses Testinstruments ist Aufgabe von Högskoleverket (National Agency for Higher Education)⁶. Zusätzlich zu den Schulzeugnissen und dem nationalen Universitätseignungstest werden manchmal spezielle Tests in bestimmten Auswahlverfahren durchgeführt, so bei Studiengängen für Medizin und Lehrberufe und bestimmten Kursen in bildender Kunst. Diese speziellen Tests können in Form von Interviews oder einer Prüfung besonderer Fähigkeiten durchgeführt werden.

4 United Kingdom

Während die Universitäten am europäischen Kontinent von den aufstrebenden Nationalstaaten in staatliche Anstalten verwandelt wurden und ihre korporative Sonderstellung weitgehend einbüßten, konnten Oxford und Cambridge auf Grund der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Traditionen des Vereinigten Königreichs an der Rechtsform mittelalterlicher Universitäten als unabhängiger Korporation festhalten. Auch die universitären Neugründungen des 19. und 20. Jahrhunderts haben über königliche Charters diesen Status erhalten. Britische Universitäten haben immer in eigener Verantwortung ihr Personal beschäftigt, Studenten aufgenommen, die Lehre organisiert und Abschlüsse vergeben.

Eine wichtige Besonderheit des britischen Systems ist das „College-Ideal“. Das britische College war ursprünglich eine „Lebensform“, in deren Mittelpunkt weniger kognitive Inhalte oder professionelle Kompetenzen standen, sondern Persönlichkeitsbildung, konkreter die Einübung in den Habitus des „Gentleman“, dem Sozialcharakter der britischen Oberschicht, in dem aristokratische und bürgerliche Werte verschmelzen. Diese Tradition wurde durch die Hochschulexpansion naturgemäß geschwächt, aber sie ist im Elitesegment weiterhin präsent. Für den Hochschulzugang ist relevant, dass diese Tradition subjektiven Zulassungskriterien einen hohen Stellenwert einräumt.

Hervorzuheben ist auch der hohe Spezialisierungsgrad der Sekundaroberstufe. Die Schüler haben große Wahlmöglichkeiten, welches Schulfach sie in der Oberstufe (Sixth Form) auf dem Advanced Level (A-level) belegen möchten. Das eröffnet den britischen Universitäten die Möglichkeit, die Zahl und Art der A-levels zum wichtigsten Zulassungskriterium zu machen. Zwar ist das Abgangszeugnis der Sekundarstufe im UK mit keinerlei Berechtigungen verknüpft, aber die in diesem Zeugnis nachgewiesenen Fähigkeiten sind die wichtigste Grundlage für die Auswahlentscheidungen der britischen Universitäten.

Als zentrale Anlaufstelle für Studienbewerbungen fungiert das University and Colleges Admission Service (UCAS). Diesem kommt jedoch nur eine Koordinations- und Verteilungsfunktion zu, die Entscheidung über die Zulassung

⁶ http://www.weng.hsv.se/en/iwt/startpage/startpage_en.jsp?home=location

liegt bei den Universitäten. Die Bewerbung bei UCAS enthält die angestrebten schulischen Leistungen (zum Zeitpunkt der Bewerbung ist die Schule noch nicht abgeschlossen), allfällige Zusatzqualifikationen sowie ein Empfehlungsschreiben der Schule. Vor allem bei den selektiven Universitäten finden zusätzlich Interviews statt.

Die Auswahlrechte der britischen Universitäten stehen außer jeder Diskussion. Aber es gibt seit Jahren eine hitzige Debatte darüber, nach welchen Kriterien die prestigereichsten Universitäten ihre Studenten auswählen. Das hängt mit den Besonderheiten der britischen Eliteuniversitäten zusammen. Neben den französischen Grandes Ecoles hat das UK mit Oxbridge und einigen Colleges der University of London das am stärksten ausgeprägte Elitesegment in Europa. Nahezu alle ökonomischen und politischen Führungspositionen der jeweiligen Länder werden mit Absolventen dieser Eliteeinrichtungen besetzt (Hartmann 2002). Während sich aber die Grandes Ecoles durch einen technokratischen Charakter und eine Betonung meritokratischer Aufnahmepraktiken (Concours) auszeichnen, sind die britischen Eliteuniversitäten durch eine Tradition geprägt, die den Klassenhabitus explizit in den Vordergrund rückt.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass auch das dominante Segment der britischen Privatschulen expliziten Elitestatus hat. Diese – ironischerweise Public Schools genannten – Einrichtungen sind selektiv und teuer und de facto nur für die gehobene Mittelschicht zugänglich. Die Diskussion über die mangelnde Fairness im britischen Hochschulzugang entzündet sich daran, dass die Absolventen der Public Schools in den Eliteuniversitäten eklatant überrepräsentiert sind. So beträgt der Anteil der Erstinskribenten aus den öffentlichen Schulen an britischen Universitäten insgesamt 87%, in Cambridge hingegen nur 58% und in Oxford nur 55%⁷. Diese große Differenz wird öffentlich als Beleg für eine Bevorzugung der gehobenen Mittelschicht in den Auswahlgesprächen interpretiert.

Seit der 2.Hälfte der 1990er Jahre ist diese Frage ein ständiger Konfliktstoff zwischen der Labour Regierung und den Eliteuniversitäten, vor allem der Oxford University. Die Regierung macht die öffentliche Basissubventionierung davon abhängig, dass die Eliteeinrichtungen nachvollziehbare Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils von Bewerbern aus öffentlichen Schulen machen; Oxford hat mehrfach gedroht, das öffentliche System zu verlassen (d.h. auf die öffentlichen Basissubventionen zu verzichten und sich nur aus dem Privatvermögen und Studiengebühren – die dann allerdings US-Dimensionen erreichen müssten – zu finanzieren), sofern die Regierung ihre autonomen Auswahlrechte beschränkt.

Eine Maßnahme der Regierung bestand in der Einrichtung eines „admissions watchdog“, dem Office for Fair Access (Offa)⁸. Ein solcher Schritt wurde als notwendig erachtet, nachdem 2004 die britischen Universitäten das Recht erhielten, innerhalb eines gesetzlichen Rahmens (bis maximal £ 3,000) ihre Studiengebühren selbst festzusetzen. Ein weiterer Schritt bestand in der Einsetzung einer Task-Force zur Reform des Hochschulzugangs im UK (Admissions to Higher Education

⁷ Zahlen für 2004; Quelle: Higher Education Statistics Agency

⁸ <http://www.offa.org.uk/>

Review). Der Bericht dieser Task-Force wurde 2004 vorgelegt und empfahl die subjektiv verzerrten Eintrittsgespräche durch einen standardisierten Test nach dem Vorbild des amerikanischen SAT zu ersetzen.⁹

5 USA

Eine Besonderheit der USA ist die vergleichsweise schwache Rolle, die Schulzeugnisse beim Hochschulzugang spielen. In keinem der angelsächsischen Länder hat das Abschlusszeugnis der Sekundarstufe Berechtigungscharakter, aber in der Regel ist es die wichtigste Grundlage für das Aufnahmeverfahren. Nicht so in den USA. Der Grund liegt im spezifischen Charakter der US-amerikanischen High School, die geringere Verknüpfungen mit dem Tertiärsystem aufweist als die Sekundarsysteme aller übrigen Länder (vgl. Clark 1985, p.292ff). Die amerikanische High School hat ihre Zielsetzungen und ihr Selbstverständnis unabhängig von den Anforderungen des nach gelagerten Hochschulsystems ausgebildet. Eine nichtselektive Gesamtschule, die den Bedürfnissen der gesamten Alterskohorte verpflichtet ist, stößt bei der Wahrnehmung studienpropädeutischer Funktionen auf gewisse Grenzen. Die Funktion der „Lebensertüchtigung“ besitzt Priorität gegenüber der Vorbereitung auf den Wissenschaftsbetrieb. Unter diesen Voraussetzungen besitzen die Hochschulen nicht genügend Vertrauen in den Schulbereich, um sich bei der Studienzulassung auf dessen Zeugnisse zu stützen. Dazu kommt, dass die soziale Entmischung der Wohnbezirke in den USA um vieles stärker ist, als in den übrigen hier diskutierten Ländern. Dadurch werden die Schulabschlüsse wohlhabender Suburbs und problembeladener Inner City Distrikte weitgehend inkommensurabel.

Die Antwort auf diese Besonderheit der Sekundarstufe ist ein elaboriertes System standardisierter Tests an der Schnittstelle zwischen Sekundar- und Tertiärsystem. Die wichtigste Rolle spielt der Scholastic Aptitude Test (SAT). SAT-Punkte sind eine „universelle Währung“, die über die Chancen bei der Studienzulassung entscheidet. Die von den Hochschulen je nach Grad ihrer Selektivität festgelegten SAT-Mindestwerte sind eine der wichtigsten Orientierungsgrößen für die Entscheidung, bei welcher Universität sich die künftigen Studierenden bewerben sollen.

Eine weitere Besonderheit ist die extreme Qualitäts- und Prestigespreizung der Hochschulen. In den USA befinden sich nicht nur die weltweit prestigereichsten Forschungsuniversitäten, sondern eine große Zahl von „institutions of higher education“, die man in anderen Ländern nicht als Teil des Hochschulsystems betrachten würde. Die wichtige Rolle, die Rankings in den USA spielen, erklärt sich aus dem Bedürfnis, diese großen Qualitätsunterschiede transparent zu machen. Für den Hochschulzugang bedeutet dies, dass es auch bezüglich der Aufnahmekriterien stärkere Unterschiede als in allen anderen Ländern gibt. Die große Mehrheit, etwa zwei Drittel aller Hochschulen, praktizieren eine weitgehend

⁹ <http://education.guardian.co.uk/print/0,3858,5012095-108729,00.html>

„offene“ Zulassungspolitik, d.h. sie nehmen fast alle Bewerber. Etwa 20% aller Hochschulen gelten als „selective“, d.h. sie legen mehr oder minder strenge Auswahlkriterien an. Als „competitive“ gelten etwa 5% der Hochschulen, bei denen die Anzahl der Bewerber jene der Studienplätze bei weitem übertrifft¹⁰.

Welche Kriterien legen selektive und kompetitive Hochschulen ihrem Aufnahmeverfahren zugrunde, wonach beurteilen sie die Qualität der Bewerber? Die wichtigsten Entscheidungsgrundlagen sind: die Ergebnisse standardisierter Tests, die Qualität der Vorbildung (Fächerwahl und Noten der High School), und schließlich Informationen über der Bewerbern aus Essays und Aufnahmegesprächen, bei deren Auswertung der Spielraum für subjektive Urteile sehr groß ist. Welchen Stellenwert die einzelnen Bestandteile der Bewerbung haben hängt sehr stark vom Typ der Institution ab, vom Grad der Selektivität und vom öffentlichen oder privaten Status. Bei privaten Institutionen besitzen subjektive Wertungen eine größere Rolle als im öffentlichen Sektor. Öffentliche Institutionen, auch solche im selektiven Bereich, sind in der Regel verpflichtet, einen bestimmten Anteil der Bewerber des eigenen Staates aufzunehmen.

Soziale Diskriminierung im Hochschulzugang ist in den USA kein stark diskutiertes Thema¹¹; das beherrschende Thema sind ethnische Konflikte. Einige ethnische Gruppen (vor allem Schwarze und Hispanics) sind im Hochschulbereich stark unterrepräsentiert. Die öffentliche Wahrnehmung und Bearbeitung dieses Problems lässt sich an den Konjunkturen der „affirmative action policy“ nachvollziehen. Affirmative action ist der Versuch, benachteiligten Minoritäten durch „positive Diskriminierung“ einen Aufholprozess zu ermöglichen. Bei der Selektion mehrerer Bewerber (für einen Job, einen Studienplatz) sollten bei gleicher Qualifikation die Zugehörigkeit zu einer benachteiligten bzw. unterrepräsentierten Gruppe den Ausschlag geben. Im liberalen Klima der 1970er Jahre verlief affirmative action relativ konfliktfrei, in den 1980er Jahren häuften sich die Klagen weißer Bewerber, die keinen Studienplatz bekamen; die Gerichte gaben ihnen in der Regel recht. Seit Beginn der 1990er Jahre wird affirmative action von den Höchstgerichten und Regierungen zurückgedrängt. Am spektakulärsten war eine Entscheidung des Federal Courts (1996) betreffend University of Texas, Austin, die affirmative action explizit untersagte und die Proposition 209 (ein Referendum) in Kalifornien (1996), welche die affirmative action policy der University of California untersagte. Seither wird die Zulassung zur UC "color-blind" (ironischerweise ein Kampfbegriff der frühen Bürgerrechtsbewegung) praktiziert. Es ist das eingetreten, was die Proponenten von affirmative action vorhergesagt haben: in Berkeley z.B. ist die Zahl der angebotenen Studienplätze für Schwarze von 526 (1991) auf 191 (1998) gefallen; jene für Hispanics von 1.266 auf 60¹².

¹⁰ Bei den Ivy League Institutionen beträgt dieses Verhältnis etwa 10:1.

¹¹ Das heißt nicht, dass es sie nicht gibt, sondern dass sie mehrheitlich nicht als solche wahrgenommen wird.

¹² Times Higher Education Supplement, March 13, 1998

6 Kanada (British Columbia)

Das kanadische Hochschulsystem kombiniert Merkmale des britischen und US-amerikanischen Systems. Die starken britischen Bezüge verstehen sich von selbst in einem Land, das bis heute Mitglied des Commonwealth ist. Die Nachbarschaft zu den USA – die u. a. zu einer hohen akademischen Mobilität bei Studenten wie beim akademischen Personal führt – hat zu verschiedenen Annäherungen an das US-Muster geführt. Z.B. ist das Undergraduate Studium in den meisten Fällen vier- nicht dreijährig. Auch die Struktur der High School entspricht in den englischsprachigen Provinzen weitgehend dem US-Muster, allerdings sind die Schulabschlüsse auf Grund der höheren sozialen Homogenität besser vergleichbar.

Die politische Kultur des Landes unterscheidet sich aber gravierend von der US-amerikanischen (Lipset 1991), und das hat auch Auswirkungen auf die Hochschulpolitik und den Hochschulzugang. Der wichtigste Unterschied bezieht sich auf das Staatsverständnis: die dominante Einstellung in Kanada ist nicht antistaatlich, sondern die Rolle des Staates wird im Sinne der liberalen britischen Tradition interpretiert. Kanada hat im 19. Jahrhundert die aristokratischen Wurzeln des europäischen Erbes viel stärker betont als die USA, aber nach dem 2. Weltkrieg sozialstaatliche Strukturen aufgebaut, die denen Europas nahe kommen.

In der Hochschulpolitik kommt dies zunächst darin zum Ausdruck, dass nahezu alle Hochschulen öffentlich sind (erst in jüngster Zeit gibt es einige, nicht sehr bedeutsame private Initiativen). Innerhalb dieser öffentlichen Systeme gibt es klare Prestigeabstufungen, die freilich um vieles schwächer sind als im US-amerikanischen Hochschulsystem (auch schwächer als im britischen). Eine geringere Qualitäts/Prestigespreizung bedeutet aber eine Entlastung für die Selektionsprozesse an der Schnittstelle zwischen Sekundar- und Tertiärsystem.

Das sich die einzelnen Schulbezirke hinsichtlich Sozialstatus und Schulleistungen viel weniger voneinander unterscheiden, als in den USA¹³, spielen die Abschlüsse der High School eine wesentlich größere Rolle bei der Auswahl der Studierenden – natürlich nicht im Sinne einer „allgemeinen Studienberechtigung“, sondern als Basis für die Auswahlentscheidungen der Universitäten. Über die Auswahlkriterien entscheiden die Universitäten autonom (CMEC 1996, p.8). Es gibt selektive und weniger selektive Universitäten, und innerhalb jeder Universität gibt es selektive und weniger selektive Fächer. Bei ersteren werden zusätzlich zur Forderung besserer Notendurchschnitte (GPA) häufig Aufnahmegespräche geführt. Einen universalen Aufnahmetest von der Art des SAT gibt es in Kanada nicht. Es gibt aber Zulassungstests für einzelne Studienrichtungen, wie z.B. den Law School Admission Test.

In den Beziehungen zwischen dem Staat und den Universitäten hat sich ein ursprünglich „britisches Muster“ länger halten können als in dessen Stammland, wo es durch die Reformen Thatchers innerhalb weniger Jahre radikal transformiert

¹³ Ein wichtiger Grund: die Finanzierung der Schulen erfolgt nicht auf Gemeindeebene, sondern durch die Provinzen; das bewirkt einen Lastenausgleich zwischen armen und reichen Wohngebieten, den es in den USA nicht gibt.

wurde. Die Beziehungen basieren auf einer – im internationalen Vergleich erstaunlich stabilen – Vertrauensbasis, die sich in einer relativ geringen Formalisierung der Finanzierungsmechanismen niederschlägt. So gibt es – zumindest in BC – keine dezidierten Formeln für die Finanzierung von Studienplätzen.

“Funds are transferred to each public university annually, in the form of an Operating Grant. (...) The specification of how the operating grants are to be used is limited to “expectations” of government. (...) These expectations, e.g. expected enrollments, do not have the character of formal conditions attached to the grant. However, in effect they are clearly formulated instructions because the government can impose sanctions for non-compliance with these expectations. While these funding mechanisms allow the Ministry to enforce the expectations, universities enjoy the freedom to choose how to meet them.” (Schuetze/Day 2001, p.35f)

Die Universitäten von BC – und Ähnliches gilt für die übrigen Provinzen Kanadas – sind also mit einem politischen Rechtfertigungsdruck konfrontiert, aber sie haben hohe Freiheitsgrade, selbst zu entscheiden, wie sie sich in einem kompetitiven Umfeld (Wettbewerb um gute Studierende) bewähren wollen. Der Umstand, dass es keine manifesten Debatten über die Fairness des Systems analog zu jenen der USA oder des UK gibt, kann als Beleg gewertet werden, dass die von den Universitäten praktizierten Formen der Studienzulassung auf breite Akzeptanz stoßen.

7 Australien

Basis für die Studienzulassung ist das Abschlusszeugnis der High School (Year 12 certificate). Alle Absolventen der High School haben einen „tertiary entrance rank“; das ist ein bestimmter Punktwert (score), der in einem relativ komplexen Verfahren errechnet wird. Dabei werden die Schulnoten einerseits nach den gewählten Fächern gewichtet (subject differentiation); schwierige Schulfächer werden mit einem höheren Faktor gewichtet als leichte. Diese Werte werden zweitens mit einem school factor gewichtet, bei dem die Schulqualität berücksichtigt wird. Das Verfahren zur Bildung eines tertiary entrance rank wird im allgemeinen als fair erachtet und ist nicht Gegenstand großer Kontroversen. Daher gibt es in Australien keinen „admissions watchdog“ nach der Art des britischen Ofpa.

Die Studierenden bewerben sich beim Tertiary Admission Centre (TAC) ihres Staates, der das Bewerbungsverfahren koordiniert und prozessiert, aber selbst keine Entscheidungen trifft. Die Bewerbung muss neben dem tertiary entrance rank sechs Präferenzen enthalten, wobei Universität und Studienfach anzugeben sind. Für Studierende ist es wichtig, eine – bezogen auf ihren tertiary entrance rank – realistische Bewerbung abzugeben, denn wenn sie bei allen sechs von ihnen abgegebenen Präferenzen kein Angebot erhalten, haben sie in diesem Jahr keinen Studienplatz.

Wie hat Australien das Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Hochschulfinanzierung und autonomen Auswahlrechten der Universitäten gelöst? Die öffentliche Finanzierung ist enger als etwa in Kanada an die Zahl der Studienplätze gebunden. Während die Regierung von British Columbia formell nur „Erwartungen“ an die Universitäten formuliert, wird die Zahl der Studienplätze in Australien vertraglich fixiert. Im Zuge von „Profile Visits“ von Vertretern des Bundes (denn es ist die Bundesregierung, von der die Basissubvention kommt) werden Zielwerte (Targets) verhandelt, auf deren Basis die Universitäten finanziert werden. Werden diese Zielwerte unterschritten, muss die Universität einen aliquoten Anteil der Basissubvention zurückzahlen. Werden die Zielwerte überschritten, erhält die Universität für diese überzähligen Studienplätze nicht den vollen Betrag, sondern nur „minimal funding“ (das ist etwa ein Viertel der regulären Subvention).

Bei der Diskussion über Fairness im Hochschulzugang stehen in Australien nicht die Aufnahmeverfahren, sondern die Studiengebühren im Mittelpunkt. Australien hat mit der Einführung des Higher Education Contribution Scheme (HECS) im Jahr 1989 eine Pionierrolle bei der Entwicklung sozialverträglicher Studiengebühren übernommen (Pechar/Keber 1996). Allerdings wurde das ursprüngliche von einer Labour Regierung eingeführte Konzept schon nach knapp einem Jahrzehnt von einer konservativen Regierung maßgeblich modifiziert. Erstens wurden die Rückzahlungskonditionen erheblich zu Ungunsten der Studierenden verändert; zweitens wurde die ursprünglich einheitliche HECS Gebühr immer stärker nach Studienrichtungen ausdifferenziert; der Zugang zu den teuren Fächern ist für einkommensschwache Studierende dadurch immer schwieriger geworden, und es ist umstritten, ob die Sozialverträglichkeit des Gebührenschemas noch gegeben ist.

Eine neue Facette hat diese Diskussion erhalten, seit Universitäten das Recht zur Zulassung einheimischer full fee paying students haben (ausländische, d.h. „overseas students“ müssen seit langem volle Gebühren zahlen). Es handelt sich dabei um Studenten, die auf reguläre Studienplätze nicht zugelassen werden, da sie die Eingangsvoraussetzungen nicht erfüllen. Sie finden aber über kostendeckende Studiengebühren (full fees) Aufnahme zu einer eigenen Kategorie von Studienplätzen. Damit wird zum einen ein Gerechtigkeitsproblem offenkundig: Bewerber mit geringeren Fähigkeiten, aber ausreichender Zahlungsfähigkeit können sich eine Ausbildung kaufen, die Bewerber mit einer höheren tertiary entrance rank versagt bleibt.

8 Literatur

Clark, Burton R (ed) (1985): *The School and the University. An International Perspective*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press

CMEC (1996): *Postsecondary Education Systems in Canada*. Toronto: Council of Ministers of Education, Canada.

Gäbler, Ulrich (2005): *Die Zulassung zu Schweizer Universitäten*. Präsentation auf einem Workshop der ÖRK, 18. April 2005.

Hartmann, Michael (2002): *Der Mythos von den Leistungseliten. Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft*. Frankfurt/Main: Campus.

Lipset, Seymour Martin (1991): *Continental Divide. The Values and Institutions of the United States and Canada*. New York/London: Routledge

Meyer, Hans Joachim/Müller-Böling, Detlef (Hrsg.) (1996): *Hochschulzugang in Deutschland*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Pechar, Hans/Keber, Christian (1996): *Abschied vom Nulltarif. Argumente für sozialverträgliche Studiengebühren*. Wien: Passagen.

Schuetze, Hans G./Day, William L. (2001): *Post-Secondary Education in BC 1989 – 1998: The Impact of Policy and Finance on Access, Participation, and Outcomes*. Centre for Policy Studies in Higher Education and Training: University of British Columbia.

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

Shavit, Y. & **Blossfeld**, H.P. (1993): *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder.

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

Autor

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