

## Der offene Hochschulzugang in Österreich

Das EuGH-Urteil vom Juli 2005 hat eine heftige Kontroverse über die Zukunft des Hochschulzugangs in Österreich ausgelöst. Diese Diskussion wurde größtenteils rein defensiv geführt: Wie kann man eine von außen kommende Bedrohung abwehren? Diese Sichtweise impliziert, dass Österreich eine zufrieden stellende Form des Hochschulzugangs hatte, die erst durch den Druck der Europäischen Union in Schwierigkeiten gekommen sei.

Dieser Beitrag thematisiert die Probleme des offenen Hochschulzugangs, die sich unabhängig vom Konflikt mit der EU in den letzten Jahren zugespitzt haben. Zunächst wird der österreichische Sonderweg beim Hochschulzugang in einen europäischen Kontext gestellt (1). Daran anschließend wird nach den intendierten und nicht-intendierten Wirkungen des offenen Zugangs gefragt (2). Der nächste Abschnitt widmet sich den Kontroversen, die diese Politik seit den 1970er Jahren begleitet haben (3). Schließlich wird der Konflikt zwischen der österreichischen Hochschulpolitik und der EU thematisiert (4). Die abschließenden Schlussfolgerungen widmen sich den künftigen Gestaltungsoptionen beim Hochschulzugang (5).

### 1 Merkmale des offenen Hochschulzugangs

#### Das Konstrukt der „allgemeinen Studienberechtigung“

Die überwiegende Mehrheit aller Studienanfänger/innen tritt in Österreich auf der Basis der „allgemeinen Studienberechtigung“ in eine Universität ein. Die allgemeine Studienberechtigung bildet das (mittlerweile einzig bedeutsame) Substrat des schulischen Berechtigungswesens, bei dem sich das Urteil über die Studierfähigkeit von Bewerber/innen auf das Abschlusszeugnis der gehobenen Sekundarstufe gründet.<sup>1</sup>

In einer 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*

---

1 Daneben gibt es Privilegien beim Wehrdienst, die im 19. und frühen 20. Jahrhundert sehr attraktiv waren, aber mittlerweile ihre Bedeutung weitgehend eingebüßt haben.

*Geschehen* – eine Kombination aus Entmutigung, Selbstselektion und Scheitern – findet schon auf der Sekundarstufe statt. Da die entscheidenden Selektionsprozesse bereits vorgelagert sind, ist die Schnittstelle zwischen Schul- und Hochschulsystem von harten Ausleseprozessen weitgehend entlastet. Im deutschsprachigen Raum wird dies u. a. durch die frühzeitige Selektion beim Übergang vom Primär- in den Sekundarbereich begünstigt.

Die Funktionsfähigkeit von Berechtigungssystemen beruht auf zwei Voraussetzungen:

- Im abgebenden Bereich muss es einheitliche Qualitätsstandards geben (das schulische Reifezeugnis muss flächendeckend vergleichbar sein).
- Auch im aufnehmenden Bereich muss es einheitliche Kriterien der Zulassung geben (es darf keine ausgeprägte Qualitäts- und Statusdifferenzierung der Hochschulen geben, auf die sich die Berechtigungen beziehen).

Bis ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts war in Österreich eine hohe Einheitlichkeit sowohl der abgebenden wie der aufnehmenden Bildungseinrichtungen unbestritten; mittlerweile wird häufig in Frage gestellt, ob diese Voraussetzung noch zutrifft. Die Dynamik der Bildungsexpansion führt sowohl im Sekundar- wie im Tertiärbereich zu zunehmender Heterogenität. Ob dadurch die Funktionstüchtigkeit des Berechtigungssystems in Österreich bereits gefährdet ist, ist kontrovers.<sup>2</sup>

Die Alternative zum schulischen Berechtigungssystem ist eine Eingangsselektion durch die Hochschulen. Sie wird in jenen Ländern praktiziert, in welchen die oben beschriebenen Voraussetzungen nicht gegeben sind. Historisch hat sich dieses Muster des Hochschulzugangs im angelsächsischen Raum entwickelt, weil der Staat dort eine geringere Rolle in der Bildungspolitik spielt und nicht jene regulierende Kraft ausübt, 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: Prinzipiell ist ein Großteil der Bevölkerung geeignet, seine Bildungslaufbahn fortzusetzen, es fragt sich aber, in welcher Form und in welchen Bildungseinrichtungen. Diese Frage wird im Zuge des Aufnahmeverfahrens entschieden, das als Prozess des wechselseitigen Abgleichens von Angebot und Nachfrage verstanden werden muss. Jede Hochschule ist ebenso davon abhängig, viele (gute)

2 Unstrittig ist, dass es in den Prüfungsanforderungen bei der Matura zwischen den einzelnen Schulen eine erhebliche Varianz gibt. Bislang sind die Schulbehörden davon ausgegangen, dass es sich nur um Unterschiede in einer moderaten Größenordnung handelt. Ob das tatsächlich stimmt, kann man nicht wissen, da es keine systematischen Untersuchungen dazu gibt. Die hohe Varianz zwischen Schulen desselben Typs, die bei PISA festgestellt wurde, lassen jedenfalls Zweifel aufkommen. Bislang konnte man diese Frage auch deshalb vernachlässigen, da die Note im Maturazeugnis nur geringe Bedeutung hatte. Sobald der Notenschnitt des Maturazeugnisses eine Rolle beim Hochschulzugang spielt, wird die Frage der Gleichwertigkeit dieser Zeugnisse neu aufgerollt werden müssen.

Bewerber/innen anzuziehen, wie alle Bewerber/innen darauf angewiesen sind, dass seitens der Hochschule ihre Qualitäten anerkannt werden.

Das Konstrukt der allgemeinen Studienberechtigung begründet hingegen eine scharfe Diskontinuität zwischen dem Teil der Bevölkerung, dem eine volle „Studierfähigkeit“ zugeschrieben wird und einem anderen Teil, dem diese Fähigkeit pauschal abgesprochen wird. Die Plausibilität dieses Konzepts hängt stark von den Größenverhältnissen des Hochschulsystems und den zur Studienberechtigung führenden Sekundarzweigen ab. Es ist in einer gesellschaftlichen Phase entstanden, in der gehobene Bildung nur für eine kleine Minorität zugänglich war. (Das waren im 19. Jahrhundert, als das Berechtigungswesen entstand, ein bis zwei Prozent eines Altersjahrgangs; um die Mitte des 20. Jahrhunderts, am Vorabend der großen Bildungsexpansion, waren es in Österreich nicht mehr als fünf Prozent). Selbstverständlich gab es auch innerhalb dieser kleinen Minderheit große Unterschiede. Es waren darin einige wenige Genies ebenso versammelt wie Personen mit durchschnittlichen Fähigkeiten, die ihre Zugehörigkeit zur Bildungsschicht nur dem Sozialstatus ihres Elternhauses verdankten. Aber es war sinnvoll, diese Unterschiede zu vernachlässigen und die Wenigen, die die Selektionshürden der höheren Schulen überwunden hatten, als homogene Gruppe mit für alle Universitäten ausreichenden Studienvoraussetzungen zu betrachten.

Seit den 1960er Jahren ist die Bildungsschicht, die über eine „allgemeine Studienberechtigung“ verfügt, sukzessive angewachsen und beträgt heute 40 Prozent. Darin kommt ein gigantischer Zuwachs im gesamtgesellschaftlichen Humankapital der österreichischen Gesellschaft zum Ausdruck. Mindestens<sup>3</sup> 40 Prozent eines Geburtenjahrgangs erfüllen die Voraussetzung für irgendeine Form tertiärer Bildung. Aber das im Konstrukt der „allgemeinen Studienberechtigung“ enthaltene Versprechen eines einheitlichen Hochschulzugangs hat nun seine Plausibilität weitgehend verloren. Es ist offenkundig, dass es innerhalb der mittlerweile großen und weiterhin wachsenden Gruppe der Studienberechtigten große Abstufungen in den Fähigkeiten gibt. Die durch die Bildungsexpansion bewirkte Heterogenität hinsichtlich der Fähigkeiten und Studienmotive untergräbt die Tragfähigkeit des Konzepts. Die allgemeine Studienberechtigung stellt nunmehr ein obsoletes Konstrukt dar, das zunehmend in Widerspruch zur Realität der Wissensgesellschaft des frühen 21. Jahrhunderts gerät.

---

3 Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die Fähigkeit zur Partizipation im Tertiärbereich sich auf die Gruppe der Maturanten/innen beschränkt; auch die Studienberechtigungsprüfung, die im Grunde nur die Maßstäbe der Maturität auf eine andere, „nicht-traditionelle“ Zielgruppe überträgt, folgt einer sehr restriktiven Philosophie. Viel weitgehender sind Konzepte des „prior learning“, die auf eine Anerkennung informeller Lernprozesse außerhalb formeller Bildungseinrichtungen (v. a. berufliche Erfahrungen) abzielen. Bei Berücksichtigung solcher – derzeit freilich utopischer – Überlegungen würde die Zielgruppe für tertiäre Bildungsprozesse auch in Österreich auf weit über 50 Prozent der Altersgruppe steigen. Das Konzept einer „allgemeinen Studienberechtigung“ wird unter solchen Voraussetzungen noch absurder. Oder umgekehrt: Um diesem Konzept eine minimale Plausibilität zu erhalten, müssen die oben erwähnten „utopischen“ Entwürfe zurückgewiesen werden.

Die meisten kontinentaleuropäischen Hochschulsysteme stehen in der Tradition des Berechtigungswesens. Im Zuge der Hochschulexpansion haben aber einige Länder 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 sich dabei um Übergangsformen, die letztlich in eine vollständige Eingangsselektion münden.

Eine spezielle Mischform ist die Studieneingangsphase. Sie 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. Man kann zwei Varianten der Studieneingangsphase unterscheiden. 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, der mit dem offenen Hochschulzugang voll kompatibel ist.

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 fachlicher 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)? Im letzteren Fall handelt es sich um eine „knock-out Prüfung“<sup>4</sup>.
- Wie ist das Schicksal derjenigen, die die Selektionshürde nicht überschreiten? Müssen sie die Universität verlassen oder können sie verbleiben und weitere Anläufe unternehmen? Wenn ja, wie viele?

Politisch ist eine Studieneingangsphase leichter durchzusetzen als eine Eingangsselektion, 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/innen und den Ressourcen der Universitäten handelt. Es ist nicht klar, warum eine Entscheidung am Ende der Studieneingangsphase

<sup>4</sup> Obwohl „knock out Prüfungen“ durch die Rechtslage (UG 2002 bzw. dessen Vorläufer) nicht gedeckt sind, hat sie die Politik im Fall der Medizin stillschweigend geduldet, damit die Warteschlangen für die klinische Phase kein unerträgliches Ausmaß annehmen.

einer Entscheidung vor Aufnahme des Studiums überlegen sein soll.<sup>5</sup> Es ist fraglich, ob das Hinausschieben der Entscheidung eine gute Investition in das gesellschaftliche Humankapital ist.

### **Die Spannung zwischen Berechtigungswesen und Ausbildungskapazitäten**

Unabhängig davon, wie die Befähigung der Bewerber/innen ermittelt wird, stellt sich die Frage, ob ausreichende Ausbildungskapazitäten für die Studienberechtigten vorhanden sind. In allen OECD Ländern ist die Hochschulpolitik mit einem zentralen Zielkonflikt konfrontiert: Sie will einer möglichst großen Zahl talentierter und motivierter Jugendlichen eine tertiäre Ausbildung gewährleisten, kann aber keine unbegrenzten Mittel dafür zur Verfügung stellen. Die unterschiedlichen Lösungen dieses Zielkonflikts hängen mit spezifischen nationalen Traditionen zusammen. Ein detaillierter Überblick über den Hochschulzugang in Europa findet sich in den Beiträgen von Teichler und Bürger in diesem Band. Es zeigt sich, dass Österreich beim Hochschulzugang einen Sonderweg beschritten hat. In keinem anderen Land gibt es einen offenen Hochschulzugang in der Form, wie ihn Österreich bis zum Sommer 2005 praktizierte. An dieser Stelle sei nur auf zwei Gruppen von Ländern verwiesen, die in der österreichischen Diskussion eine relativ große Rolle spielen.

In Deutschland und der Schweiz bestehen die größten Ähnlichkeiten zum österreichischen Hochschulzugang. Die Sekundarschulsysteme beider Länder weisen viele Parallelen zum österreichischen auf und in allen drei Ländern ist das schulische Berechtigungswesen als zentrales Element des Hochschulzugangs weitgehend intakt. Aber in Deutschland und der Schweiz gibt es in einigen Fächern seit langem einen Numerus clausus, der von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt wird. Außerdem ist in der Schweiz der Anteil der Altersgruppe mit einem Reifezeugnis nur etwa halb so groß wie in Österreich – und trotzdem wird dort das Konzept der „allgemeinen Studienberechtigung“ z. T. bereits als Problem empfunden.

Die nordeuropäischen Länder sind aus zwei Gründen von besonderem Interesse. Erstens sind die Hochschulausgaben dieser Länder für europäische Verhältnisse außergewöhnlich hoch. Mit etwa 1,7 Prozent des BIP liegen sie deutlich über dem OECD Ländermittel (1,3 Prozent) und übertreffen alle übrigen europäischen Länder. Trotz dieser hohen Hochschulausgaben – sie liegen immerhin um 50 Prozent über den österreichischen Werten – gibt es in allen Fächern einen Numerus clausus. Das sollte jenen zu denken geben,

---

5 Natürlich benötigt eine so wichtige Entscheidung wie der Hochschulzugang mehr Zeit, 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/innen 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).

die glauben, dass der offene Hochschulzugang mit einer moderaten Budgeterhöhung ohne Qualitätsverlust aufrecht zu erhalten sei. Zweitens zeichnen sich die nordischen Länder durch ihre egalitäre Sozial- und Bildungspolitik aus. Aber die Bemühungen um einen Abbau sozialer Bildungsbarrieren konzentrieren sich auf den Pflichtschulbereich (Ausbau der Vorschule, „echter“ ganztägiger Unterricht, Gesamtschule, keine Klassenwiederholung), ein Numerus clausus an Universitäten wird nicht als Widerspruch zu dieser egalitären Orientierung betrachtet.

### *Rivalität der Ausbildungskapazitäten und die Möglichkeiten ihrer Planung*

Es ist unvermeidlich, dass die Nachfrage in einigen Fächern zumindest temporär das Angebot an Studienplätzen übersteigt. Die Politik kann diese Diskrepanz ausgleichen, indem sie das Angebot ausweitet. Aus vielen unterschiedlichen Gründen wird das Angebot aber nicht immer ausgeweitet, wenn ein Ungleichgewicht auftritt. Eine rein nachfrageseitige Steuerung des Studienangebots gibt es in keinem Land. Das wäre auch nicht sinnvoll.<sup>6</sup>

Das erwähnte Ungleichgewicht wird in Ländern mit einem schulischen Berechtigungswesen anders und um vieles problematischer empfunden als im angelsächsischen Bereich. Dort versteht es sich von selbst, dass eine Hochschule nicht mehr Bewerber/innen aufnehmen kann, als Studienplätze zur Verfügung stehen. Von der allgemeinen Studienberechtigung hingegen geht im Prinzip das Versprechen aus, alle Fächer studieren zu dürfen. Daher werden Kapazitätsengpässe als Verletzung eines Rechtsanspruchs empfunden. Die Politik hat zwei Möglichkeiten, diesen Konflikt zu lösen: Entweder kann sie die Studienplätze bei Fächern mit Nachfrageüberhang in irgendeiner Form rationieren (Numerus clausus), oder sie ignoriert das Problem und vertraut darauf, dass es sich über spontane Regulationsmechanismen von selbst löst.<sup>7</sup> Auch Letzteres ist eine Entscheidung, die allerdings darauf hinausläuft, einer politischen Lösung konkreter Probleme auszuweichen.

In den meisten Ländern mit Berechtigungswesen gibt es bei dauerhaften und gravierenden Ungleichgewichten eine formelle Rationierung der Ausbildungsplätze. Es wird dann nur

6 Die Koexistenz einer Unterauslastung bei vielen technischen und naturwissenschaftlichen Studienrichtungen, bei denen es einen Mangel an Absolventen/innen gibt, und gleichzeitiger Überfüllung bei zahlreichen Studienrichtungen, deren Absolventen/innen mit Arbeitsmarktproblemen konfrontiert sind, lassen Zweifel daran aufkommen, dass das Aggregat individueller Studienwahlentscheidungen eine gesamtgesellschaftlich wünschenswerte Versorgung mit akademischen Qualifikationen sicher stellt. *Die Zahl der Hochschulabsolventen in den Naturwissenschaften, Mathematik und Informatik ist in Österreich zwischen 1998 und 2003 stark zurückgegangen. Dies zeigt eine Erhebung von Eurostat. Demnach verzeichnet Österreich ein Minus von 18 Prozent in diesem Bereich. Alle anderen EU-Länder außer Deutschland (minus elf Prozent) und Ungarn (minus ein Prozent) hatten 2003 mehr Naturwissenschafts-, Mathe- und Informatikabsolventen als fünf Jahre davor* (APA, 23. Dezember 2005).

7 Etwa dadurch, dass als Reaktion auf die Überfüllung bestimmter Fächer die Studiennachfrage nach diesen Fächern abnimmt und sich auf diese Weise wieder ein Gleichgewicht einpendelt.



eine den Kapazitäten entsprechende Zahl an Bewerbern/innen aufgenommen („Studienplatzbewirtschaftung“). In ganz Europa ist das bei den teuersten Fächern, vor allem der Medizin, häufig auch in anderen Fächern der Fall. Durch die Einführung eines Numerus clausus wird der Berechtigungscharakter des Reifezeugnisses eingeschränkt. In Fächern mit einem Numerus clausus ist die allgemeine Studienberechtigung nur noch eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung des Zugangs.

Die Politik des offenen Hochschulzugangs<sup>8</sup> an den österreichischen Universitäten ist eine extreme Form der Ignoranz gegenüber den Ausbildungskapazitäten. Sie misst dem Berechtigungscharakter des Reifezeugnisses einen so hohen Wert zu, dass demgegenüber alle Fragen der praktischen Umsetzung in den Hintergrund treten. Die Folgen des Verzichts auf kapazitätsorientierte Zulassungsbeschränkungen sind Gegenstand des zweiten Abschnitts. An dieser Stelle werden einige Mutmaßungen über die (nur selten explizit gemachten) Hintergrundüberzeugungen angestellt, die dieser Politik eine so hohe Überzeugungskraft verliehen haben, dass sie trotz der offenkundigen Ungereimtheiten bis in die jüngste Vergangenheit eine hegemoniale Position über alle Parteigrenzen hinweg behaupten konnte.

Eine wichtige Rolle spielt die Unschärfe und Mehrdeutigkeit, die der Ausbildung an Universitäten eigen ist, wenn man sie als ökonomisches Gut betrachtet. Wäre sie ein im strengen Sinn marktfähiges Gut, würde das hier thematisierte Problem gar nicht auftauchen, denn dann würden temporäre Ungleichgewichte von Angebot und Nachfrage über den Preismechanismus bereinigt werden. Wäre die Ausbildung an Universitäten umgekehrt ein im strengen Sinn öffentliches Gut, dann gäbe es keine Rivalität im Konsum und damit auch keine Notwendigkeit zur Rationierung.

Bei marktfähigen Gütern gibt es eine klare Rivalität: Ein Stück Kuchen kann entweder von A oder von B konsumiert, oder geteilt, aber nicht von beiden zur Gänze verzehrt werden. Einige Güter zeichnen sich durch Nicht-Rivalität aus, z. B. Wissen: wenn A ihr Wissen an B weitergibt, verringert es sich nicht. Bei der Bildung gibt es weder strenge Rivalität, noch Nicht-Rivalität: ein/e Lehrer/in unterrichtet mehrere Schüler/innen gleichzeitig, ohne dass für den/die Einzelne/n eine Beeinträchtigung entsteht, aber da auch Gelegenheit für individuelle Kontakte sein muss, gibt es eine obere Grenze der Klassengröße, auch wenn es umstritten ist, wo dieser Wert exakt anzusetzen ist. Gelegentlich werden solche Güter als *Klubgüter* bezeichnet (Straubhaar/Winz 1992: 59). Erst wenn die optimale *Klubgröße* überschritten wird, setzt eine intensive Nutzungskonkurrenz ein.

Lange Zeit wurde in Österreich Hochschulbildung wie ein rein öffentliches Gut behandelt, sie wurde ausschließlich vom Staat bereitgestellt und finanziert. Diese politische Entscheidung hat ihr natürlich nicht die technischen Eigenschaften eines öffentlichen

---

8 Soll über den offenen Hochschulzugang im Präsens oder in einer Vergangenheitsform gesprochen werden? Im Grunde wurde er in der Medizin im Februar 2006 definitiv abgeschafft. Gleichzeitig behauptet die Regierung, weiterhin an dieser Politik festzuhalten. In diesem Beitrag wird die Gegenwartsform gewählt, auch wenn das in strengem Sinn nicht mehr zutrifft.

Gutes verliehen, etwa die Nicht-Rivalität im Konsum. Faktisch hat sich aber eine Praxis eingeschlichen, die die oben erörterten Zusammenhänge (zumindest bei den Massenfächern) negiert und Hochschulbildung wie ein nicht-rivales Gut behandelt hat.

Mit dieser Unschärfe im Zusammenhang stehen die Widerstände von Politik und Verwaltung, aber auch Teilen der universitären Leitungsorgane gegen eine Planung von Ausbildungskapazitäten und eine quantitative Festlegung von Studienplätzen. Dabei kann man zwei Aspekte unterscheiden: a) Die Behauptung, dass man über den Bedarf an Absolventen/innen der unterschiedlichen Disziplinen keine vernünftigen Aussagen machen könne, weshalb sich jeder Versuch einer Planung der Ausbildungskapazitäten erübrige. b) Gelegentlich wird eine staatliche Planung von Studienplätzen als illegitimer Eingriff in die Autonomie des akademischen Lebens betrachtet.

- a) Es ist richtig, dass eine punktgenaue Vorhersage des Absolventenbedarfs unmöglich ist. Die langen „Produktionszeiten“ akademischer Qualifikationen führen zu hohen Unsicherheiten von Bedarfsschätzungen und alle Versuche einer eng definierten Bedarfssteuerung führen zu ähnlichen Schwankungen, wie sie vom Schweinezyklus bekannt sind. Das heißt aber nicht, dass gar keine Schätzungen des Absolventenbedarfs möglich sind. Innerhalb gewisser Bandbreiten kann die Wahrscheinlichkeit alternativer Entwicklungen eingegrenzt werden und solche Aussagen sind eine Entscheidungshilfe bei der Festlegung der Ausbildungskapazitäten. Gewisse Entscheidungen müssen auch unter den Bedingungen hoher Unsicherheit getroffen werden.
- b) Es wäre absurd, der staatlichen Hochschulpolitik jedes Recht auf eine fachspezifische Steuerung der Ressourcenströme abzuspochen. Das sollte vor allem jenen Personen und Gruppen einleuchten, die den öffentlichen Gutcharakter von Hochschulbildung sehr stark betonen. Öffentliche Güter verlangen nach öffentlichen Entscheidungen, und wer sonst als die Politik soll diese treffen. Es ist eine Sache, ob man mit diesen Entscheidungen einverstanden ist, und eine andere, die Legitimität der politischen Entscheidungen grundsätzlich zu bestreiten. Tatsächlich hat die Hochschulpolitik solche Entscheidungen auch bisher getroffen, allerdings auf eine völlig undurchsichtige Weise (vgl. Kapitel 2). Es wäre notwendig, diese Entscheidungen in einer transparenten Weise zu treffen, was die Hochschulpolitik auch dazu zwingt, sie zu begründen und zu verantworten. Die Politik des offenen Hochschulzugangs ist eine Flucht aus dieser Verantwortung.

Freilich öffnet die österreichische Hochschulpolitik den Universitäten eine Hintertür zur Bereinigung der Widersprüche, die aus der Ignoranz gegenüber den Ausbildungskapazitäten erwachsen. § 60 UG 2002 untersagt zwar einen *äußeren Numerus clausus* (eine Abweisung studienberechtigter Bewerber/innen). Aber § 54 UG 2002 erlaubt eine Platzbeschränkung bei einzelnen Lehrveranstaltungen. Damit ist die Grundlage für einen *inneren Numerus clausus* (unfreiwillige Wartezeiten während des Studiums) gegeben. Zwar verlangt derselbe Paragraph, dass den zurückgestellten Studierenden keine Verlängerung der Studienzeit erwachsen darf, was im Bedarfsfall durch Parallellehr-



veranstaltungen zu gewährleisten sei. Aber 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 dauerhaften Verstoß gegen § 54 UG 2002 zu sanktionieren, obwohl am Faktum der unfreiwilligen Wartezeiten kein Zweifel bestehen kann. Eine solche Sanktion wäre unmöglich, ohne die in einigen Fächern bestehende Diskrepanz zwischen Ausbildungskapazitäten und Studierenden öffentlich zu thematisieren, woran den Behörden nicht gelegen sein kann. Man muss daher von einer stillschweigenden Billigung eines *inneren Numerus clausus* ausgehen.

*Exkurs: Was bedeutet Numerus clausus?*

Dieser Begriff wird in Österreich mit großer Unschärfe verwendet. Z. T. wird darunter ein zentrales Zuteilungsverfahren nach dem Muster der deutschen Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) verstanden. Das ist einer der Gründe, warum in Österreich auch viele Personen, die dem offenen Hochschulzugang kritisch gegenüberstehen, einen Numerus clausus ablehnen. Denn sie befürchten, dass damit ein aufwändiges und bürokratisches Verfahren verbunden ist, auf das die Universitäten keinen Einfluss haben. Eine andere Definition geht davon aus, ein Numerus clausus regle den Studienzugang nach den Maturanoten.<sup>9</sup> Wieder andere verstehen darunter jede Form einer quantitativen Fixierung von Studienplätzen – die selbstverständlich immer eine Limitierung impliziert. Demzufolge müsste es in allen angelsächsischen Ländern in allen Fächern einen Numerus clausus geben. Tatsächlich findet dieser Begriff dort keine Verwendung.

Hier wird folgende Definition vorgeschlagen: der Numerus clausus ist eine Rationierung von Studienplätzen unter den Bedingungen eines Berechtigungswesens, also in Bildungssystemen, die einem Teil der Sekundarschulabsolventen/innen eine allgemeine Studienberechtigung verleihen. Er ist daher eine Ausnahme vom Regelfall des „problemlosen Übergangs“ dieser Systeme, die üblicherweise auf einige Fächer begrenzt sind (zumeist teure Fächer, in denen es zugleich einen Überhang der Nachfrage gegenüber dem Angebot gibt). In den angelsächsischen Ländern ist nicht der problemlose Übergang, sondern die Eingangsselektion die Regel. Daher benötigt man keinen Numerus clausus, weil Studienplätze dort per definitionem begrenzt sind (was nicht bedeutete, dass es dort weniger Studienmöglichkeiten gibt als in Berechtigungssystemen – eher ist das Gegenteil der Fall).

Eingang in die Hochschulpolitik fand dieser Begriff in Deutschland zwischen den beiden Weltkriegen, als es in den späten 1920er Jahren an den Universitäten eine

9 So Bildungsministerin Gehrler bei ihrer Aussage, es werde in Österreich keinen Numerus clausus geben. Statt sich an den Maturanoten zu orientieren, wolle sie die Zahl der Studienanfänger/innen in den betroffenen Fächern auf den Durchschnitt der vergangenen drei Jahre begrenzen (APA 28. Juni 2005).

„Überfüllungskrise“ gab, die von der Politik, vor allem aber von den akademischen Standesorganisationen als existenzbedrohend empfunden wurde (Titze 1990, Windolf 1990). Die Einschränkung der schulischen Berechtigung sollte dieser Entwicklung gegensteuern.<sup>10</sup> In der Weimarer Republik wurde der Numerus clausus trotz heftiger Forderungen diverser Standesorganisationen nicht eingeführt. Umgesetzt wurde diese Forderung erst 1933 von den Nationalsozialisten, die die liberale Hochschulpolitik der Weimarer Republik durch eine Zwangsbewirtschaftung ersetzten und damit innerhalb kürzester Zeit die Überfüllungskrise bereinigten.<sup>11</sup> Von den 40.000 Abiturenten/innen des Jahres 1934 wurden nur 16.000 eine Hochschulreife zuerkannt (Windolf 1990: 95).

Die deutsche Diskussion schwappte auch auf Österreich über, obwohl die „Überfüllungskrise“ hier weniger dramatisch war. In Diskussion war ein Numerus clausus für Gymnasien (Engelbrecht 1988: 269) und Universitäten. Auch in Österreich wurde der Numerus clausus de facto erst 1938 von den Nationalsozialisten eingeführt, hier aber ausschließlich als Repressionsmittel gegen Juden.<sup>12</sup> Der Anteil jüdischer Studierender wurde auf zwei Prozent begrenzt (Engelbrecht 1988: 314). Nach 1945 gab es in Österreich keinen Numerus clausus. In Deutschland wurden ab den 1960er Jahren in einigen Fächern, vor allem der Medizin, wieder Begrenzungen eingeführt. Die zunächst nach Land und Universität sehr unterschiedlichen Verfahren wurden 1972 nach dem Urteil des Verfassungsgerichts vereinheitlicht.

### **Die Sonderstellung der wissenschaftlichen Universitäten innerhalb des österreichischen Bildungssystems**

Ein extremes, den Studienbetrieb beeinträchtigendes Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage von Studienplätzen gibt es nur an den wissenschaftlichen Universitäten. Sowohl an Schulen als auch im übrigen Tertiärbereich gelten völlig andere Bedingungen. Wie wird die Sonderstellung der Universitäten begründet?

10 Ein entschlossener Vertreter dieser Politik war der sächsische Minister für Volksbildung, Hartnacke, mit seinem Buch *Bildungswahn – Volkstod!* (1932).

11 Es versteht sich von selbst, dass die Nationalsozialisten für die Auswahl keine meritokratischen Kriterien benutzten, sondern Rassenmerkmale und politische Gesinnungstreue. Der Anteil „nicht-arischer“ Studenten/innen wurde zunächst auf 1,5 Prozent begrenzt, später wurde Juden der Zugang zu den Universitäten generell verwehrt (Windolf 1990: 98).

12 Streng genommen handelt es sich dabei um keinen Numerus clausus (wenn man darunter ein Verfahren versteht, das die Begrenzung über die Knappheit der Ausbildungskapazitäten definiert), sondern eine Quote, die den Anteil bestimmter Personengruppen limitiert. Quoten, die den Anteil jüdischer Studenten/innen begrenzten, gab es in den 1920er Jahren auch an einigen amerikanischen Universitäten (z. B. Columbia, Harvard). Das *Committee on Admission* in Harvard versuchte 1926, den Anteil jüdischer Studenten/innen von 25 Prozent auf 16 Prozent zu reduzieren (Horowitz 1987: 106).

*Ist die Studienplatzbewirtschaftung nur bei verschulten Bildungsgängen möglich?*

Betrachten wir zunächst die Unterschiede zwischen Schulen und Universitäten, die in der deutschen Universitätstradition, in der „Verschulung“ sehr negativ konnotiert ist, in besonderem Maß betont werden.<sup>13</sup>

- Hinsichtlich der Raumkapazitäten unterscheiden sich Universitäten von Schulen darin, dass nicht alle Studenten/innen zur gleichen Zeit unterrichtet werden. Bei Schulen tritt ein Raummangel sofort zu Tage. Der zeitversetzte Unterricht an Universitäten ermöglicht eine bessere Raumnutzung und erlaubt eine gewisse Elastizität (man kann die Zumutbarkeitsgrenzen bis spät in den Abend oder ins Wochenende verschieben), aber er macht den Zusammenhang von Studentenzahlen und Raumerfordernissen undurchsichtiger. Umso dringlicher wären Kennzahlen, die ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten und eine Voraussetzung für ein effizientes Raummanagement sind.
- Hinsichtlich der Personalkapazitäten unterscheiden sich Universitäten von Schulen durch die Koexistenz von Massenvorlesungen und Seminaren mit geringer *Klubgröße*. Daraus resultiert eine gewisse Unschärfe bei der Definition optimaler Betreuungsverhältnisse. Schließlich kann man Engpässe bei der Lehre kostengünstig schließen, indem man externes Personal zukaufte. Aber wenn man das über längere Zeit exzessiv betreibt, schiebt man den Personalmangel nur vor sich her, bis dann beim Flaschenhals der Abschlussarbeiten eine definitive Krisensituation entsteht.

Der offene Hochschulzugang gilt nicht für das gesamte Tertiärsystem in Österreich, sondern nur für die wissenschaftlichen Universitäten. Mit nahezu 80 Prozent aller Studierenden dominieren diese Universitäten den tertiären Bereich und prägen in hohem Maß dessen öffentliche Wahrnehmung. Im gesamten, nicht-universitären Sektor – von den Lehrgängen für den medizinisch-technischen Dienst über die Pädagogischen Akademien bzw. Hochschulen bis hin zu den Fachhochschulen – gelten andere Formen des Hochschulzugangs. Hier dürfen die Bildungseinrichtungen jene Bewerber/innen abweisen, die ihre Ausbildungskapazitäten übersteigen. Eine konsistente Begründung für diese Ungleichbehandlung gibt es nicht. Häufig tauchen in den hochschulpolitischen Diskussionen die folgenden Argumentationsmuster auf:

13 Im angelsächsischen Raum werden die Trennlinien zwischen Schule und Hochschule weniger scharf und anders als bei uns gezogen. Einige Begriffe betonen die Kontinuität zwischen diesen Sphären, nicht den Bruch. Man unterscheidet nicht *Schüler/innen* und *Studenten/innen*, sondern *pupils* und *students* (was in unserem Kontext soviel meint wie: Kinder und Jugendliche). Auch in der Sekundarstufe, jedenfalls der oberen, spricht man von *students*, dieser Begriff ist eine Klammer, die den Schul- und den Hochschulbereich verbindet. Auch die Begriffe *school*, *college* oder *university* haben – jedenfalls im amerikanischen Englisch – eine geringere institutionelle Trennschärfe als in unserem Sprachgebrauch (Stichweh 1994: 204). Aus diesen Gründen gibt es in den USA keine Vorbehalte gegenüber strukturierten Lehrinhalten in der Anfangsphase des Hochschulstudiums.

- Höhere Freiheitsgrade in der Lehre: Ein offenkundiger Unterschied zwischen den Universitäten und dem restlichen Tertiärbereich liegt in den Besonderheiten der Lehre. Der Lehrbetrieb an Universitäten 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. Zwar hat in vielen Studienrichtungen die „Verschulung“ des Studiums deutlich zugenommen und auch die Umstellung auf Bakkalaureats-Studien wird den Trend in Richtung stärkerer Strukturierung der Lehre weiter festigen. Dennoch zeichnen sich die Universitäten weiterhin durch vergleichsweise hohe Freiheitsgrade in der Lehre aus. Lässt sich mit dieser Besonderheit ein Verzicht auf die Definition von Ausbildungskapazitäten rechtfertigen? Zweifellos ist die Definition und Berechnung dieser Kapazitäten an Universitäten schwieriger als bei Unterrichtsformen in festen Klassenverbänden. Man kann 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.
- Ausbildung versus Vorbildung: Als wichtige Besonderheit der Universitäten gilt, dass die Lehre hier keinen unmittelbaren Bezug zu den Anforderungen des Beschäftigungssystems hat. Universitäten dienen demnach der Vor-, nicht der Ausbildung. Soweit diese Unterscheidung plausibel ist, kann sie die höheren Freiheitsgrade der universitären Lehre begründen. Sie liefert aber keine zusätzlichen Argumente, die den Verzicht auf eine Orientierung an Kapazitäten plausibel macht. Im Übrigen ist die Definition der universitären Lehre als Vorbildung nur für einen Teil der Studien plausibel (im Wesentlichen für jene der alten philosophischen Fakultät), und der Anteil dieser Studien am gesamten belegten Studienangebot ist rückläufig. In allen Segmenten des Tertiärbereichs – auch den Universitäten – nimmt der Berufs- und Anwendungsbezug zu, und diese Entwicklung wird von der Mehrheit der Stakeholders gefordert und begrüßt. Würden die Universitäten sich dieser Entwicklung verschließen, würden sie die Chancen ihrer Absolventen/innen auf eine ausbildungsadäquate Beschäftigung erheblich mindern. In den Massenhochschulsystemen der Wissensgesellschaft geht eine essentialistische Funktionsdifferenzierung (Universität dient der Vorbildung, der nicht-universitäre Sektor der Ausbildung) an der Sache vorbei. Die Differenzierung in Sektoren folgt weitgehend pragmatischen Gesichtspunkten, und sie ist vom Ausmaß und der Tiefe der theoretischen Fundierung eines Studienfaches abhängig. Trotz der gründlichen theoretischen Fundierung im Medizinstudium macht die Behauptung wenig Sinn, dieses Studium leiste eine Vorbildung, keine Ausbildung von Ärzten/innen.

### *Die paradoxe Umkehrung von Status und Auswahlrechten*

Alle Bildungssysteme sind in hohem Ausmaß statusorientiert. Für gewöhnlich ist der Grad der Selektivität ein Indikator für das Prestige einer Bildungseinrichtung. 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 Institutionen, die ohnehin die Spitze der Statushierarchie 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 partikulare 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 zeigt, dass eine extreme Prestige- und Qualitätsspreizung Nachteile für das Gesamtsystem bringt.<sup>14</sup> Aber den prestigeträchtigsten Institutionen Auswahlrechte zu verweigern, die die statusschwächeren haben, hat kontraproduktive Folgen. Als der Zugang noch offen war, haben z. B. Bewerber/innen, die an den MTD Schulen abgewiesen wurden, ein Medizinstudium an der Universität begonnen, 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 Potential dazu haben, die Voraussetzungen verweigert, dieses Potential zu entfalten.

## **2 Wirkungen und Folgen des offenen Hochschulzugangs**

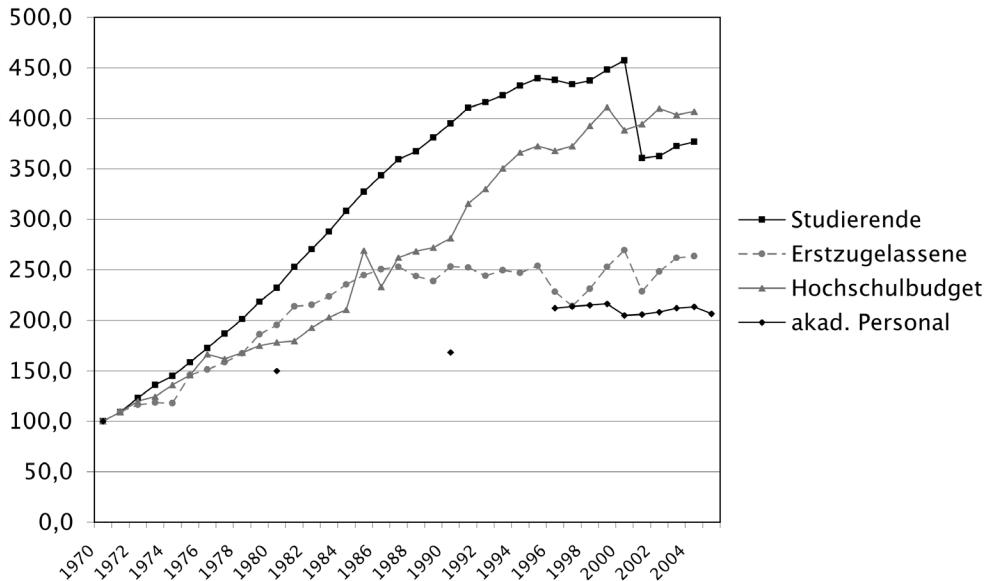
### **Eckdaten der Hochschulentwicklung seit den 1970er Jahren**

Wie haben sich seit Beginn der 1970er Jahre die Zahlen der Studienanfänger/innen und der gesamten Studierenden einerseits, das Hochschulbudget und das akademische Personal andererseits entwickelt? Diese Fragen werden zunächst mit Hilfe der Datenbasis der amtlichen Statistik beantwortet. In einem zweiten Schritt wird die Aussagekraft dieser Daten diskutiert.

---

<sup>14</sup> Die österreichische Diskussion nimmt immer nur auf eine Handvoll Eliteeinrichtungen Bezug. Dabei wird übersehen, dass die Ressourcen, mit denen sich die Spitzenuniversitäten ein z. T. sinnloses „Wettrüsten“ liefern, den Forschungsuniversitäten im Mittelfeld der Hierarchie abgehen.

Abbildung 1: Entwicklung des Hochschulbudgets im Vergleich zu Studierenden, Erstzugelassenen und akademischem Personal (Index, 1970 = 100)



Quelle: BMBWK, eigene Berechnungen

Ein Vergleich der Indexwerte von 1970 und 2004 (Abbildung 1) ergibt auf den ersten Blick ein zumindest teilweise günstiges Bild. Demzufolge wäre das Hochschulbudget stärker gewachsen als die Zahl der Studierenden. Aber dieser Vergleich ist irreführend, weil es im Jahr 2001, anlässlich der Einführung der Studiengebühren, einen Bruch in der Statistik gab: In den Jahren davor, auch bereits in den 1970er Jahren, enthielt die amtliche Studierendenstatistik einen hohen Anteil „studieninaktiver Hörer/innen“ (vgl. dazu weiter unten). Wesentlich aussagekräftiger ist daher ein Vergleich der Werte zwischen 1970 und 2000. Hier zeigt sich, dass die Indexwerte der Studierenden und des inflationsbereinigten Hochschulbudgets sich seit den späten 1970er Jahren auseinander entwickelt haben. Zwar gab es vorübergehende Phasen der Annäherung, aber letztlich beträgt die Differenz nach drei Jahrzehnten etwa 70 Prozentpunkte.<sup>15</sup>

Die Entwicklung der Ausbildungsbedingungen in diesem Zeitraum wird aus den Kennziffern für das Budget alleine noch nicht erkennbar. Auf Grund der „Kostenkrankheit“ von Dienstleistungen<sup>16</sup> wären für eine gleich bleibende Ausbildungsqualität

15 In der Zwischenzeit wurde diese Differenz keinesfalls ausgeglichen. Im Gegenteil, die nicht inflationsbereinigten Ausgaben pro ordentlichen Studierenden haben im Zeitraum 2001 bis 2004 sogar leicht abgenommen, von EUR 10.645 auf EUR 10.430 (vgl. BMBWK 2005, Band 2, 39, Tabelle 2.2).

16 Das Argument von der Produktivitätslücke von Dienstleistungen, die eine „Kostenkrankheit“ nach sich zieht und zu einer sukzessiven Verteuerung dieser Dienstleistung führe, wurde in den 1960er



reale Budgetsteigerungen erforderlich. Personalintensive Dienstleistungsbranchen fallen hinter die Produktivitätsentwicklung der Industrie zurück, aber die Personalkosten – die den wachsenden Lebensstandard reflektieren – steigen annähernd im Gleichklang mit anderen Branchen. Daher werden gleich bleibende Leistungen laufend teurer, ein Problem, das das Bildungswesen mit anderen personalintensiven Dienstleistungen und das österreichische Hochschulsystem mit dem anderer Länder teilt.

Diese „Kostenkrankheit“ erklärt die eklatante Schere zwischen der Entwicklung der Studierenden einerseits, dem akademischen Personal andererseits.<sup>17</sup> Während die Gesamtzahl der Studierenden seit 1970 – auch nach dem Einbruch bei Einführung der Studiengebühren – um 377 Prozentpunkte und jene der Neuzugänge um 263 Prozentpunkte gestiegen ist, sind die Vollzeitäquivalente für das akademische Personal nur um 206 Prozentpunkte gewachsen. Das ist ein Hinweis auf die Verschlechterung der Studienbedingungen in diesem Zeitraum.<sup>18</sup>

Diese Verschlechterung in den Ausbildungsbedingungen überrascht nicht. Bei offenem Hochschulzugang kann es nur eine „lose Koppelung“ von Studentenzahlen und Ressourcen geben. Dass irgendein Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen besteht, ist selbstverständlich, aber ein strenger Zusammenhang, der sich mit Hilfe einer Formel darstellen ließe, ist mit der Philosophie des offenen Hochschulzugangs nicht vereinbar. Wenn es eine engere Koppelung von Studentenzahlen und Ressourcen gibt (d. h. eine Studienplatzfinanzierung), müssen auch Obergrenzen für die staatlich finanzierten Studienplätze festgelegt werden. Andernfalls müsste man ein nach oben offenes Hochschulbudget fordern, was keinerlei Aussicht auf Erfolg hat, weil es die fiskalischen Spielräume der Politik unzulässig einschränken würde.<sup>19</sup> Man hat es abwechselnd für unnötig und unmöglich erklärt, fachspezifische Kapazitäts-Kennwerte zu errechnen und die Universitäten auf dieser Basis zu finanzieren. Die Politik des offenen Hochschulzugangs geht implizit davon aus, dass es keiner strengen Koppelung bedarf, weil sich vorübergehende Abweichungen und Ungleichgewichte im Laufe der Zeit über (nicht näher definierte) Mechanismen wieder ausgleichen würden. Da die Politik die Berechnung fachspezifischer Kapazitäts-Kennwerte für überflüssig erachtet, ist sie auch nicht an der Schaffung einer Datenbasis interessiert, die eine solche Berechnung ermöglichen würde. Unter den

---

Jahren von Baumol/Bowen (1966) für den Bereich der darstellenden Kunst entwickelt und später auf andere Dienstleistungen ausgedehnt.

- 17 Bei dieser Zeitreihe handelt es sich um Näherungswerte, da es keine einheitliche Datenbasis für die gesamte Periode gibt. Die amtliche Statistik weist bis 1999 nur Planstellen, ab 2000 nur Vollzeitäquivalente aus. Der in der Graphik ersichtliche Knick im Jahr 2000 (Rückgang um ca. zehn Prozentpunkte bzw. 1.000 Stellen) ist ein Fehler, der auf die Umstellung in der Zählweise der Statistik zurückzuführen ist.
- 18 Zu berücksichtigen ist, dass parallel zur sich öffnenden Schere zwischen Studierenden und akademischem Personal verstärkt externe Lehrbeauftragte zugekauft wurden. Zwar konnten diese die Lücke nicht schließen, aber es wäre falsch, aus der quantitativen Entwicklung des akademischen Personals unmittelbar auf das Ausmaß der Verschlechterung in den Betreuungsrelationen zu schließen.
- 19 Diese Forderung wäre selbst während der Hochblüte des Austro-Keynesianismus gescheitert. Sie im Zeitalter der Maastricht Kriterien auch nur in Erwägung zu ziehen, grenzt an Realitätsverlust.

Bedingungen des offenen Hochschulzugangs kann man sogar ein dezidiertes Desinteresse an solchen Zusammenhängen vermuten, da der Handlungsspielraum der Politik durch eine erhöhte Transparenz eingeengt wird. Je leichter der Nachweis möglich ist, dass sich die Zahl der Studierenden und die Ausbildungskapazitäten (zumindest in bestimmten Teilbereichen) auseinander entwickeln, umso größer wird der Rechtfertigungsdruck für die Hochschulpolitik. Sie müsste dann entweder mehr Ressourcen zur Verfügung stellen, oder aber eingestehen, dass sie dazu nicht willens oder fähig ist und den Zugang beschränken. Dieser Entscheidung ist die Politik aber mittels der symbolischen Praktiken des offenen Hochschulzugangs ausgewichen.

Sie bedient sich dazu einer Statistik, die nur eine sehr eingeschränkte Transparenz ermöglicht. Bis vor wenigen Jahren zählte die amtliche Hochschulstatistik unter der Rubrik „ordentliche Studierende“ die Kopffzahlen derjenigen, die eine vage Studienabsicht bekundeten. Unter den Bedingungen des sowohl kostenfreien wie auch offenen Hochschulzugangs waren in dieser Zahl auch Studierende enthalten, die keine nennenswerte Studienaktivität zeigten (umgangssprachlich und im Folgenden wird diese Gruppe als „Scheininskribenten/innen“ bezeichnet). Über die Zahl dieser Scheininskribenten/innen gab es lange Zeit nur Spekulationen<sup>20</sup>, teilweise, vor allem von Seiten der ÖH, wurde deren Existenz auch schlicht bestritten. Solange keine Studiengebühren eingehoben wurden, gab es aber eine Fülle an Motiven, die dieses Phänomen plausibel machen:

- Dem Studienabbruch kann eine längere Periode studieninaktiver Inskription vorausgehen. Wenn es nur geringen Entscheidungsdruck gibt, kann sich der Prozess der „Abkühlung“ ernsthafter Studienabsichten über lange Zeit und mehrere Phasen erstrecken: eine Phase der Verunsicherung und der Unklarheit über die weiteren Perspektiven; eine Phase, in der sich Studierende den Studienabbruch selbst nicht eingestehen wollen; eine Phase, in der er – obwohl innerlich bereits vollzogen – anderen (z. B. den Eltern) gegenüber nicht eingestanden wird, weshalb man weiter inskribiert.
- Es gibt Studierende mit einem Erstabschluss, die ein Doktoratsstudium anstreben, dies aber aus beruflichen Verpflichtungen vorderhand nicht realisieren können. In vielen Fällen inskribieren sie ohne jegliche Studienaktivität (gleichsam als Ersatzhandlung, mit der sie – in erster Linie sich selbst – beweisen, dass ihr Vorsatz nach wie vor aufrecht ist).
- Eine kleine Zahl ordentlicher Hörer/innen strebt schließlich gar keinen Abschluss an, sondern inskribiert nur, um diverse Vergünstigungen für Studierende in Anspruch zu nehmen. Seit der Bezug der Familienbeihilfe (und anderer staatlicher Transfers)

<sup>20</sup> Im Mittelpunkt dieser Spekulationen stand häufig die Frage, ob diese eingeschriebenen Hörer/innen ohne Studienaktivität eine finanzielle Belastung für die Universitäten bzw. den Steuerzahler seien. Da sie die Ausbildungskapazitäten der Universitäten per definitionem nicht in Anspruch nehmen, ist dies nicht der Fall. Viel zu wenig Beachtung wurde dem Umstand geschenkt, dass diese Scheininskribenten/innen die Aussagekraft der Statistiken beeinträchtigen und damit sowohl auf der System- wie auf der institutionellen Ebene eine rationale Angebotsplanung erschweren.

zeitlich begrenzt und an einen Leistungsnachweis gebunden wurde, sind so motivierte Inskriptionen stark zurückgegangen. Aber da es für Studenten/innen nach wie vor eine Vielzahl von Ermäßigungen gibt (z. B. bei Kultur- und Sportveranstaltungen, Preisreduktionen bei Abos oder Publikationen), gab es zumindest bis zur Einführung der Studiengebühren noch eine geringe Anzahl von Scheininskribenten/innen dieses Typs.

Im Herbst 2001, nach der Einführung von Studiengebühren, wurde die amtliche Statistik ein Stück weit der Realität angenähert. Sie wurde gleichsam über Nacht um ca. 20 Prozent nach unten bereinigt, ohne dass es in der Realität nennenswerte Veränderungen gegeben hätte.<sup>21</sup> Eine verlässliche Abbildung der Studienaktivität ermöglicht die amtliche Hochschulstatistik noch immer nicht. Weiterhin werden darin nicht die unterschiedlichen Studienintensitäten abgebildet, die es in jedem Hochschulsystem gibt. Etwa zwei Drittel der Studierenden sind in unterschiedlichem Ausmaß erwerbstätig, betreiben also de facto ein Teilzeitstudium (vgl. BMBWK 2003). Darin unterscheidet sich Österreich nicht von den meisten anderen OECD Ländern. Aber in gut verwalteten Hochschulsystemen findet das seinen statistischen Niederschlag in der Unterscheidung von Teilzeit- und Vollzeitstudenten/innen. Die österreichische Statistik begnügt sich mit einer Zählung der Köpfe und verweigert jede Information über die Vollzeitäquivalente der in Ausbildung befindlichen Personen (mit dem Nebeneffekt, dass auch die Teilzeitstudenten/innen volle Gebühren zahlen müssen).

### **Ungleichgewichte in den Betreuungsrelationen – das Problem der Massenfächer**

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass sich im Laufe der Hochschulexpansion die Betreuungsrelationen spürbar verschlechtert haben. Diesen Prozess kann man in fast allen OECD Ländern beobachten, wenngleich nicht überall im selben Ausmaß. Auf der bislang thematisierten hochaggregierten Ebene (Gesamtzahlen für Studierende und akademisches Personal) dürfte sich Österreich im Mittelfeld der OECD bewegen, was auch damit zusammenpasst, dass die Hochschulausgaben als Anteil des BIP in etwa den OECD Durchschnittswert erreichen.

Ein ganz anderes Bild ergibt sich, wenn man die hochaggregierte Ebene verlässt und Abweichungen zwischen den einzelnen Disziplinen betrachtet. Hier hat der österreichische Sonderweg beim Hochschulzugang ein Problem geschaffen, das es in dieser radikalen Form in wenigen, möglicherweise keinem anderen Land gibt: die durch keine sachlichen Argumente gerechtfertigte Ungleichverteilung in der Ressourcenausstattung (in Relation zur Zahl der Studierenden) der einzelnen Studienbereiche.

21 *Eine Retrospektive Schätzung studienaktiver Hörer/innen an Universitäten der Wissenschaften für den Zeitraum 1996/97 – 2000/01* (Pechar/Wroblewski 2001) definierte jene Studierenden als studienaktiv, die über einen Zeitraum von zwei Jahren zu keiner Prüfung angetreten sind. Vgl. dazu auch BMBWK 2002, Bd. 1, 146ff.

Betrachten wir zunächst die Faktoren, von denen die Aufteilung der Gesamtressourcen auf einzelne Studienbereiche abhängt. Die Nachfrage der Studierenden ist einer dieser Faktoren, aber zusätzlich entscheiden Vertreter der Angebotsseite (politische Instanzen, Leitungsorgane der Hochschulen) über die gesamtgesellschaftlich sinnvolle und wünschbare Verteilung der Studierenden nach Fächern. Dabei spielen auch normative Erwägungen eine Rolle sowie die Frage, was einer Gesellschaft (bzw. einer Regierung) ein bestimmter Bereich „wert ist“. Dass dabei unterschiedliche Werte und Sichtweisen aufeinander prallen, versteht sich von selbst. Es ist aber unmöglich, diesem Konflikt aus dem Weg zu gehen.

Von der Politik des offenen Hochschulzugangs geht allerdings das Versprechen aus, dass das Studienangebot durch die Nachfrage der Studierenden gesteuert wird. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich dies als reine Fiktion. Die staatliche Hochschulpolitik hat all die Jahre, in denen sie den offenen Zugang proklamiert hat, die Ausbildungskapazitäten in einer von der studentischen Nachfrage deutlich abweichenden Weise gesteuert.

Bis vor wenigen Jahren erfolgte das durch Detailbudgetierung im Rahmen der kameralistischen Hochschulfinanzierung. Die Ministerialverwaltung stattete die einzelnen Institute bzw. Studienrichtungen mit Personal und Sachmittel aus, aber sie machte die Kriterien, nach denen sie dabei vorging, nicht transparent. Daher kann man letztlich nur spekulieren, inwieweit die Mittelverteilung Ergebnis bewusster (aber nicht publik gemachter) Politik oder eines zufallsgesteuerten Prozesses war.

Fest steht jedenfalls, dass dieser Widerspruch zwischen dem Versprechen der Nachfrageorientierung durch den offenen Hochschulzugang und einer davon abweichenden Steuerung der Ausbildungskapazitäten zum Problem grotesk überfüllter Massenfächer geführt hat. Die Ungleichgewichte in der Ressourcenausstattung hat in den letzten Jahren ein Ausmaß erreicht, das den Begriff „Zweiklassenuniversität“ angemessen erscheinen lässt. In vielen Massenfächern ist ein regulärer Studienbetrieb fast unmöglich geworden.

Die staatliche Hochschulpolitik leugnet die Probleme der Massenfächer nicht gänzlich, aber sie versucht sie mit dem Hinweis zu beschönigen, dass es nur wenige Fächer (von mehr als 200) seien, in denen diese Probleme auftreten. Abgesehen davon, dass dies für die Betroffenen ein schwacher Trost ist: Es ist richtig, dass nur wenige Fächer unter katastrophalen Studienbedingungen leiden, aber in diesen wenigen Fächern – schließlich sind es Massenfächer – ist ein großer Teil der Studierenden inskribiert.

Eine exakte quantitative Darstellung dieser Problemkonstellation ist auf Grund der zu Beginn dieses Kapitels erörterten Unzulänglichkeiten der amtlichen Statistik nicht möglich. Auf der Basis der im Hochschulbericht publizierten Daten über das Verhältnis von Studierenden und akademischem Personal an den einzelnen Universitäten bzw. deren Fakultäten<sup>22</sup> kann man jedoch über eine grobe Schätzung die Fächer mit der schlechtesten

22 Unterhalb der Fakultätsgliederung sind keine Daten publiziert. Welche Varianz es innerhalb der Fakultäten gibt, müsste mit Sondererhebungen ermittelt werden.

Tabelle 1: Studierende mit ungünstigen Betreuungsrelationen

	Studierende		
	absolut	je Prof.	je Prof.+Ass.
<b>Universität Wien</b>			
Rechtswissenschaftliche Fakultät	9.042	184,5	49,0
Fakultät für Wirtschaftswiss. u. Informatik	6.797	165,8	44,1
Fakultät für Human- u. Sozialwissenschaften	23.655	415,0	116,8
Geistes- und Kulturwissenschaftliche Fakultät	14.498	134,2	46,7
<b>Universität Graz</b>			
Rechtswissenschaftliche Fakultät	4.126	133,1	39,9
Sozial- und Wirtschaftswiss. Fakultät	6.117	266,0	69,5
Geisteswissenschaftliche Fakultät	8.175	157,2	47,8
<b>Universität Innsbruck</b>			
Rechtswissenschaftliche Fakultät	3.014	111,6	36,8
Sozial- und Wirtschaftswiss. Fakultät	6.367	227,4	64,3
Geisteswissenschaftliche Fakultät	7.233	144,7	45,8
<b>Wirtschaftsuniversität Wien</b>	<b>24.301</b>	<b>315,6</b>	<b>76,2</b>
<b>Universität Linz</b>			
Sozial- und Wirtschaftswiss. Fakultät	11.710	308,2	81,0
<b>Universität Klagenfurt</b>			
Fakultät für Kulturwissenschaft	3.882	127,3	38,8
<b>Gesamtzahl ungünstige Betreuungsrelationen</b>	<b>128.917</b>		

Quelle: BMBWK 2002

Betreuungsrelation identifizieren.<sup>23</sup> Die durchschnittlichen Betreuungsrelationen liegen bei 122,5 (bezogen auf Professoren/innen) bzw. 24,4 (bezogen auf das gesamte akademische Personal). Die Problemzonen werden im Folgenden über die Abweichungen von diesem Durchschnittswert ermittelt, wobei zwei Problemstufen unterschieden werden. Als Studienangebote mit „ungünstigen Betreuungsrelationen“ (Tabelle 1) werden solche bezeichnet, die um mindestens 50 Prozent über dem Durchschnittswert liegen (36,6 bezogen auf das gesamte akademische Personal). Als Studienangebote mit „extrem ungünstigen Betreuungsrelationen“ (Tabelle 2) werden solche bezeichnet, die um mindestens 100

23 Da im aktuellen Universitätsbericht 2005 diese Daten nicht nach Fakultäten oder Fachbereichen untergliedert sind, beruht diese Schätzung auf den im Hochschulbericht 2002 publizierten Daten (BMBWK 2002, 2. Band, 97, Tabelle 4.11).

Prozent über dem Durchschnittswert liegen (48,8 bezogen auf das gesamte akademische Personal).

Insgesamt ergibt sich für das WS 2001/02 folgendes Bild:

- 129.000 Studierende, das sind mehr als die Hälfte der gesamten Hörer/innen (234.000) befinden sich in Fächern mit einer „ungünstigen Betreuungsrelation“;
- davon befinden sich 72.000 Studierende, das ist ein knappes Drittel, in Fächern mit „extrem ungünstigen Betreuungsrelationen“;
- Extrem ungünstige Werte werden in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften erreicht; ungünstige Werte gibt es im Bereich der Rechts- und Geisteswissenschaften.
- Dagegen weisen die Technischen Universitäten und die naturwissenschaftlichen Fakultäten überdurchschnittliche Werte auf; im Bereich der Technik gibt es nur in der Architektur – vergleichsweise geringe – Probleme; bei den Naturwissenschaften ist das z. T. in der Biologie der Fall.
- Die Medizin (die im Jahr 2001 noch eine Fakultät der Universitäten Wien, Graz und Innsbruck war) ist ein Sonderfall; sie hat weit überdurchschnittliche Werte, aber die Notwendigkeit einer besonders dichten Betreuung in der klinischen Phase hat auch hier zu Ungleichgewichten geführt, die erst 2006 durch drastische Zugangsbeschränkungen beseitigt wurden.

*Tabelle 2: Studierende mit extrem ungünstigen Betreuungsrelationen*

	Studierende		
	absolut	je Prof.	je Prof.+Ass.
<b>Universität Wien</b>			
Fakultät für Human- u. Sozialwissenschaften	23.655	415	116,8
<b>Universität Graz</b>			
Sozial- und Wirtschaftswiss. Fakultät	6.117	266	69,5
<b>Universität Innsbruck</b>			
Sozial- und Wirtschaftswiss. Fakultät	6.367	227,4	64,3
<b>Wirtschaftsuniversität Wien</b>	<b>24.301</b>	<b>315,6</b>	<b>76,2</b>
<b>Universität Linz</b>			
Sozial- und Wirtschaftswiss. Fakultät	11.710	308,2	81
<b>Gesamtzahl extrem ungünstige Betreuungsrelationen</b>	<b>72.150</b>		

*Quelle: BMBWK 2002*



Für zahlreiche Fächer gilt, dass der Verzicht auf eine kapazitätsorientierte Zulassung nicht dazu geführt hat, dass sich im Lauf der Zeit ein spontanes Gleichgewicht eingestellt hätte. Vielmehr haben sich über die Jahre hinweg die Studienbedingungen zunehmend verschlechtert.

### **Hat der offene Zugang die Hochschulexpansion befördert?**

Das wichtigste Ziel des offenen Hochschulzugangs besteht darin, durch eine Beseitigung aller Eingangsbarrieren die Expansion der Hochschulbildung zu fördern. Wurde dieses Ziel erreicht? Wenn man internationale Vergleiche heranzieht, gelangt man zu einer negativen Antwort. Bei allen aussagekräftigen Indikatoren für tertiäre Bildung liegt Österreich am unteren Ende der OECD Länder. Das gilt bereits für die Übertrittsraten in den Tertiärbereich:

Today, 53% of today's young people in OECD countries will enter tertiary-type A programmes during their lifetime, assuming that current entry rates continue. In fact, in Australia, Finland, Hungary, Iceland, New Zealand, Norway, Poland and Sweden, more than 60% of young people enter tertiary-type A programmes. [...] In other OECD countries, the rates of first-time entry into tertiary-type A programmes are considerably lower: the estimated first-time entry rates for Austria, Belgium, the Czech Republic, Germany and Switzerland are around 35% (OECD 2005: 245).

Gibt es einen Zusammenhang zwischen diesen niedrigen Übertrittsraten und dem offenen Hochschulzugang? Häufig wird argumentiert, man könne ja nicht mehr tun, als die Türen zu öffnen. Wenn trotz fehlender Eingangsbarrieren nur ein relativ geringer Teil der Altersgruppe übertritt, liege das nicht am offenen Hochschulzugang. Dieses Argument übersieht den kausalen Zusammenhang zwischen dieser Form des Zugangs und dem schulischen Berechtigungswesen, das für eine vergleichsweise strenge Selektion im Sekundarbereich sorgt. Daher haben jene Länder, in denen das schulische Berechtigungswesen immer noch eine zentrale Rolle spielt, niedrige Übertrittsraten in den Tertiärbereich. Das gilt auch für einige Länder mit Numerus clausus, bei denen also die allgemeine Studienberechtigung in manchen Fächern durch Kapazitätsvorbehalte einschränkt ist. Diese Länder liegen relativ nahe beim Modell des offenen Hochschulzugangs. Hohe Übertrittsraten hingegen haben jene Länder, in denen es das schulische Berechtigungswesen entweder nie gegeben hat (angelsächsischer Bereich), oder die sich im Zuge der Hochschulexpansion von dieser Tradition entfernt haben (z. B. nordische Länder).

Bedeutsamer als die Übertrittsdaten sind die Absolventenraten. Auch hier liegt Österreich am unteren Ende und erreicht einen Wert, der weniger als halb so hoch ist wie jener der fortgeschrittensten Länder. Das wird zunächst bei einem Blick aus der Vogelperspektive deutlich, der sich auf die gesamte Erwerbsbevölkerung bezieht:

In OECD countries the proportion of 25-to-64-year-olds who have completed tertiary type A or advanced research programmes ranges from less than 10% in Austria, Luxembourg and Portugal to 20% or more in Australia, Canada, Denmark, Iceland, Japan, Korea, the Netherlands, Norway and the United States (OECD 2005: 31).

Besonders ernüchternd ist ein Blick auf die jüngeren Altersgruppen. Er macht es möglich, die Wirkungen der hochschulpolitischen Maßnahmen der letzten zwanzig bis dreißig Jahre einzuschätzen.

In countries in which a high proportion of the population achieves the tertiary level, important increases in attainment are generally seen from one generation to another. The proportion of 25-to-34-year-olds who have attained tertiary education is more than 32% in 15 of the 30 OECD countries. This figure represents the result of a dramatic effort to expand educational attainment over the last 20 years. For countries at the top level, the gap in tertiary attainment between the oldest and youngest age groups (25-to-34-year-olds and 55-to-64-year olds) is about 12 percentage points. [...] Considering all tertiary education, across all OECD countries, an average of 29% of 25-to-34-year-olds attained the tertiary level (OECD 2005: 32).

**In Österreich liegt der Anteil der 25-34jährigen mit Hochschulabschluss jedoch nur bei 15 Prozent, also der Hälfte des OECD Schnitts.**

Die folgende Abbildung zeigt, dass Österreich zu den wenigen Ländern zählt, in denen sich die Absolventenrate im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts – also jener Zeit, in der der offene Hochschulzugang praktiziert wurde – nicht nennenswert erhöht hat. Die 25-34jährigen haben immer noch etwa denselben Wert wie die 45–54jährigen.

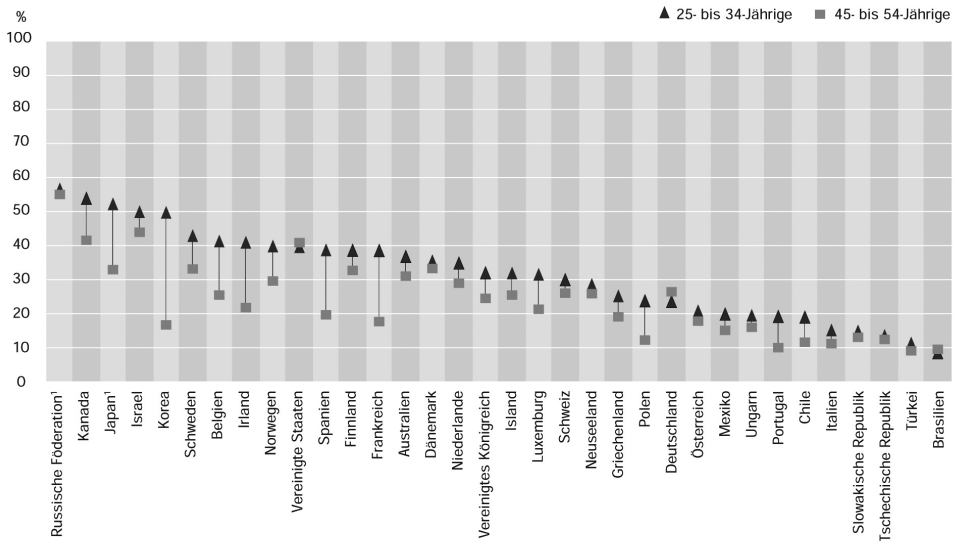
Österreich schneidet somit bei den relevanten Indikatoren schlechter ab als die meisten Länder, die entweder den Hochschulzugang auf der Basis einer Eingangssselektion vornehmen oder ihr schulisches Berechtigungswesen durch einen Numerus clausus in bestimmten Fächern relativieren.

Auch das *Global Higher Education Ranking* einer nordamerikanischen Forschungsgruppe (Educational Policy Institute 2005) zeigt, dass der offene Hochschulzugang die intendierten Ziele nicht erreicht hat. Bei der „Accessibility“ liegt Österreich unter 13 Staaten an der letzten Stelle. Das „zugänglichste“ System haben demnach die Niederlande vor Finnland, Großbritannien und den USA, gefolgt von Kanada, Australien, Irland, Frankreich, Schweden, Italien, Deutschland und Belgien.

Für das Ranking wurden vier Faktoren zusammengeführt: Neben der Beteiligungsrate und der Abschlussquote wurde ein sozioökonomischer *educational equity index* herangezogen, mit dem die soziale Herkunft der Studenten/innen (vor allem der Beruf der Eltern) analysiert wurde, sowie ein *gender parity index*. Bei der Abschlussrate liegt Österreich abgeschlagen an letzter Stelle, bei der Beteiligungsrate im hinteren Mittelfeld der 13 Staaten (geteilter neunter Platz). Den vorletzten Platz gab es im sozioökonomischen „Gerechtigkeits-Index“: Nur in Belgien stammen die Studenten/innen noch häufiger

Abbildung 2: Bevölkerung mit einem Abschluss im Tertiärbereich

Bevölkerung mit einem Abschluss im Tertiärbereich (2004)  
In Prozent, nach Altersgruppe



1. Referenzjahr 2003.

Anordnung der Länder in absteigender Reihenfolge des Anteils 25- bis 34-Jähriger (in %) mit einem Abschluss im Tertiärbereich.

Quelle: OECD, Tabelle A1.3a. Hinweise s. Anhang 3 unter [www.oecd.org/edu/eag2006](http://www.oecd.org/edu/eag2006). StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/101655207564>

Quelle: OECD, 2006

aus höheren sozialen Schichten als in Österreich. Einzig bei der Geschlechter-Gleichheit landet Österreich im Vordergrund (Rang vier).

Gegen internationale Vergleiche dieser Art wird immer wieder der Einwand erhoben, sie würden die Besonderheiten des österreichischen Bildungssystems, vor allem sein gut ausgebauten Berufsbildungssystem auf der Sekundarstufe II nicht ausreichend berücksichtigen. Dieser Einwand muss ernst genommen werden, sofern aus dem Vergleich direkte Schlüsse auf die Qualität der verschiedenen nationalen Bildungssysteme gezogen werden. Eine hohe Absolventenquote bedeutet nicht notwendig, dass die Bevölkerung dieses Landes besser qualifiziert ist als die eines Landes mit einer niedrigeren Absolventenquote. Das ist zwar häufig, aber nicht immer der Fall.<sup>24</sup> Man kann auch die Frage stellen, ob es überhaupt sinnvoll ist, so hohe bzw. immer höhere Übertritts- und Absolventenraten im Tertiärbereich anzustreben. Diese Fragen werden hier nicht diskutiert. In unserem Zusammenhang werden die Übertritts- und Absolventenraten als Kriterium der

24 Weil Bildungsabschlüsse zwar eine grobe Annäherung, aber keine hinreichend scharfe Erfassung des Humankapitalbestands eines Landes erlauben, hat die OECD standardisierte Vergleiche von Schlüsselkompetenzen vom Typ PISA entwickelt. Derzeit wird das Programm PIAAC vorbereitet, das einen ähnlichen Leistungsvergleich für die gesamte Erwerbsbevölkerung anstrebt.

Zielerreichung für die Politik des offenen Hochschulzugangs herangezogen. Diese Politik strebt eine Erweiterung tertiärer Bildung zweifellos an. Die hier diskutierten Indikatoren zeigen, dass sie dieses Ziel verfehlt hat.

Bei der Bewertung des offenen Hochschulzugangs ist oft zu hören: Diese Politik habe die Universitäten für Frauen geöffnet. Die starke Steigerung der weiblichen Studierquote (die mittlerweile deutlich über jener der Männer liegt) wird somit als Folge eines spezifischen Zugangsmusters wahrgenommen – was im Umkehrschluss bedeutet: Ohne offenen Hochschulzugang hätte es diese Steigerung nicht – jedenfalls nicht in diesem Ausmaß – gegeben. Zumeist wird damit die Folgerung verknüpft: Eine Abschaffung des offenen Hochschulzugangs würde einen Rückgang der weiblichen Studierquote bewirken.

Diese Einschätzung ist wenig plausibel. Zunächst kann man empirisch festhalten: die weibliche Studierquote ist im gesamten OECD Raum – und unabhängig von der konkreten Form des Hochschulzugangs – stark gewachsen, in einigen Ländern stärker als in Österreich. Besonders hoch liegt sie im angelsächsischen Raum, wo es immer schon eine Eingangsselektion durch Universitäten gibt.

Damit soll nicht bestritten werden, dass der offene Hochschulzugang in den 1970er Jahren, als die Hochschulexpansion erst in Gang kommen musste, einen Beitrag zur Beschleunigung dieses Prozesses geleistet hat. Da eine der wichtigsten Triebkräfte dieser Expansion in der Auflösung der mentalen Zugangsbarrieren für Frauen lag, haben die von der Politik des offenen Hochschulzugangs ausgehenden Signale zweifellos auch diesen Prozess beschleunigt. Daraus folgt aber keineswegs, dass es zu einer Rückkehr zum Status quo ante kommt, wenn es diese Politik nicht mehr gibt. Man könnte das mit der technischen Metapher des *Sperrklinken-Effekts* (vgl. Hirschman 1996: 234ff) beschreiben, der darauf verweist, dass auch im sozialen Leben bestimmte Mechanismen nur in eine Richtung wirken, nicht aber in die Gegenrichtung. In der Zwischenzeit ist es nämlich zu nachhaltigen Lernprozessen gekommen, die nicht ohne weiteres wieder rückgängig gemacht werden können.

Im Übrigen ist schon die gleich lautende Prognose, die vor der Einführung der Studiengebühren einen massiven Rückgang der weiblichen Studienbeteiligung vorhergesagt hat, nicht eingetroffen. Der Anteil der weiblichen Studienanfängerinnen liegt unverändert bei 57 Prozent (vgl. BMBWK 2005, Bd. 2, 143).

### **Auswirkungen des offenen Hochschulzugangs auf die Lehr- und Lernkultur an Universitäten**

Die vielen Lippenbekenntnisse, die der Politik des offenen Hochschulzugangs inhärent sind, üben einen Einfluss auf die Lehr- und Lernkultur an den Universitäten aus, auf die unausgesprochenen Überzeugungen, die alle Beteiligten für ganz selbstverständlich halten. Wenn die Politik permanent gute Absichten predigt, aber keine budgetären

Verpflichtungen eingehen will, die eine Realisierung dieser Absichten gestatten würde, zwingt sie die Universitäten, dieselbe Unverbindlichkeit gegenüber ihren Studenten/innen an den Tag zu legen. Davon geht wiederum das Signal an die Studierenden aus, dass auch sie nur reduzierte Verpflichtungen haben. Der offene Hochschulzugang beruht auf einem impliziten Kontrakt aller Akteure/innen (Politik, Hochschullehrer/innen, Studenten/innen), der – um den Preis einer stark reduzierten Sicherheit – jeder Seite Freiheiten einräumt, wie sie kaum ein anderes Hochschulsystem kennt. Die hohe Akzeptanz dieser Politik basiert auf der Annahme, dass die Gewinne dieser Freiheiten größer sind als die Belastungen durch das daraus resultierende Chaos.

Es erscheint lohnend, die Unterschiede in der Kultur des Lehrens und Lernens zwischen österreichischen und angelsächsischen Universitäten mit den Unterschieden im Hochschulzugang dieser Systeme in Zusammenhang zu bringen. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass Hochschulen im angelsächsischen Raum eine hohe Verantwortung für den Studienerfolg ihrer Studenten/innen übernehmen. Dass sie diesen Erfolg nicht garantieren können, versteht sich von selbst. Aber es ist ein großer Unterschied, ob man den Wissenstransfer, der das Ziel universitärer Ausbildung ist, als ausschließliche „Holschuld“ der Studierenden definiert, oder ob man auch eine „Bringschuld“ der Universitäten und ihrer Lehrenden anerkennt. Diese Bringschuld kann viele Formen annehmen, die von besonderer Sorgfalt bei der Gestaltung der Lehre bis zum Monitoring des Studienerfolgs reichen. Es macht einen großen Unterschied, ob der Studienabbruch ausschließlich der Unfähigkeit und/oder Faulheit der Studierenden zur Last gelegt wird, oder ob man die Möglichkeit einräumt, dass schlechte Lehre, mangelhafte Betreuung und andere Unzulänglichkeiten im Studienangebot eine Rolle spielen. Im letzteren Fall ist eine hohe Abbruchrate auch für die Universitäten ein Anlass, ihren Teil der Verantwortung zu prüfen.

Eine solche Haltung der Universitäten – die im angelsächsischen Raum viel stärker verbreitet ist als bei uns – setzt zwischen dem lehrenden Personal und den Studierenden ein hohes Ausmaß an „wechselseitiger Verbindlichkeit“ voraus:

- Für das lehrende Personal bedeutet Verbindlichkeit, die Lehre als Aufgabe *sui generis* und nicht als Nebenprodukt ihrer Forschungstätigkeit zu betrachten. Sie erfordert dieselbe Ernsthaftigkeit wie Forschung und zugleich eigenständige Qualifikationen der Vermittlung. Vor allem ist es notwendig, das Lehrangebot in einer auf die jeweilige Ausbildungsstufe abgestimmten Weise (d. h. für Studienanfänger/innen, Fortgeschrittene, Doktoratsstudenten/innen jeweils unterschiedlichen Art) zu strukturieren.
- Für die Studierenden bedeutet Verbindlichkeit, bei der Planung des Studienjahres verlässliche Entscheidungen zu treffen, gegen die zu verstoßen Sanktionen nach sich zieht. Die Anmeldung zu einer Lehrveranstaltung stellt dann eine (Selbst)Verpflichtung dar, keine lockere Absichtserklärung, die ohne Begründung jederzeit revidiert werden kann.

An den österreichischen Universitäten gibt es diese Verbindlichkeit nicht, hier dominiert eine sehr liberale Kultur des Lehrens und Lernens, die ein „Monitoring“ des Lernerfolgs nicht als Verantwortung der Universität definiert. Die Universität als lehrende Organisation will gar nicht wissen, welche Fortschritte die einzelnen Studenten/innen machen. Verglichen mit anderen Hochschulkulturen erfreut sich das akademische Personal hier großer Freiheiten bei der Interpretation seiner Verpflichtung gegenüber den Studierenden.

Auch die Studenten/innen genießen an österreichischen Universitäten Freiheiten, die in Ländern mit kurzer Studiendauer und hohen Abschlussquoten undenkbar sind. Zwar sind sie in einigen Fächern zu Beginn jedes Semesters einem nervenaufreibenden Wettlauf um knappe Lehrveranstaltungsplätze ausgesetzt. Oder sie erfahren knapp vor Ende des Studiums, dass es leider kein Personal für die Betreuung ihrer Abschlussarbeit gibt. Andererseits haben sie in der Regel die Freiheit, für eine unbegrenzte Dauer an der Universität inskribiert zu sein und dürfen die Verpflichtungen und Anforderungen der Universitäten sehr locker interpretieren. Wer das Literaturpensum kennt, das man an nordamerikanischen Forschungsuniversitäten während eines Semesters bewältigen muss, hat einen Eindruck vom Unterschied in den Lernkulturen.<sup>25</sup> Natürlich gibt es auch an österreichischen Universitäten viele, die ebenso hart und vielleicht härter arbeiten, aber sie tun das aus eigenen Stücken, es ist keine explizite Erwartung ihrer Universität.

Die größte Freizügigkeit für österreichische Studenten/innen besteht darin, dass sie von einem unmittelbaren Leistungsnachweis entbunden sind. Lehrveranstaltungen nehmen den Charakter unverbindlicher Angebote an, die man nach Lust und Laune annehmen oder auch zurückweisen kann. Natürlich erhalten sie kein Zeugnis ohne Leistungsnachweis, aber es ist die Entscheidung jedes Studierenden, ob er eine Lehrveranstaltung besucht bzw. zur Prüfung antritt. In den meisten Hochschulsystemen stellt sich diese Frage nicht: Wer eine Lehrveranstaltung belegt, wird bewertet. Nicht zum Test anzutreten oder unentschuldig den Kurs vorzeitig zu verlassen, führt automatisch zu einer negativen Bewertung. Eine solche „Verschulung“ lehnt die Studienvertretung entschieden ab, aber auch ein Teil des Lehrkörpers betrachtet sie mit Skepsis.

Bei Studierenden fördert dieses Klima eine Haltung, die den Hang zu einer post-adoleszenten Unverbindlichkeit für eine intellektuelle Tugend hält. Das führt zum grotesken Missverständnis, junge Menschen könnten ihr Leben ausschließlich durch eigene Entscheidungen gestalten, ohne die Entscheidungen anderer – Personen, Gruppen, Institutionen – mit einbeziehen zu müssen. Dies ist einer der zentralen Argumentationspunkte der Österreichischen Hochschülerschaft in ihrem Widerstand

---

25 *Ich muss für die drei Kurse pro Woche etwa 700 Seiten lesen, 300 allein für den Literaturkurs*, sagt ein deutscher Student über sein erstes Jahr in Stanford. Aber auch: *die Studenten-Professor-Quote liegt bei 7 zu 1. Da kann man als Student eine ganz andere Beziehung zum Professor aufbauen. Es ist so, dass die Professoren die Lehre als zentralen Bestandteil ihrer Tätigkeit betrachten*. In: Die Professoren haben Zeit, DIE ZEIT, 20. April 2006 Nr. 17. <http://www.zeit.de/2006/17/C-Interview-Stanford>



gegen eine Eingangsselektion an Universitäten. Diese wäre eine unzumutbare Einengung des Bildungsverlaufs junger Menschen. Sich nicht festlegen zu müssen, Entscheidungen ohne jedes Risiko wieder rückgängig machen zu können, erscheint als Eckpfeiler akademischer Freiheit.<sup>26</sup>

Der Laissez-faire Charakter, der die Lehr- und Lernkultur an österreichischen Universitäten prägt, harmoniert glänzend mit dem offenen Hochschulzugang. Beide Aspekte hängen nicht direkt zusammen, aber sie bekräftigen und verstärken sich wechselseitig. Ohne das Laissez-faire System wäre der offene Hochschulzugang gar nicht denkbar, denn der Lehrbetrieb würde in einer Reihe von Fächern zusammenbrechen, würde man versuchen, eine andere Lehr- und Lernkultur durchzusetzen. So gesehen ist die wechselseitige Unverbindlichkeit Studierender und Lehrender das Ventil, das den Druck vor allem in den Massenfächern reduziert, der sonst wegen der mangelnden Ressourcen ein unerträgliches Ausmaß annehmen würde. Auf der anderen Seite hat dieses Laissez-faire System seine eigenen Legitimationsquellen, die stark mit der Humboldt'schen Tradition (jedenfalls mit einer bestimmten Interpretation dieser Tradition) verknüpft sind. Wenn man dieser Sicht folgt, wird man alle genannten Aspekte der Beliebigkeit mit positiven Konnotationen versehen: als Liberalität, die keine einengenden Verpflichtungen auferlegt und die sich vom verschulden und „flachen“ Lehrbetrieb des angelsächsischen Bereichs durch höhere Anforderungen, aber auch dadurch unterscheidet, dass sie „tiefere“ Bildungserlebnisse ermöglicht. Diese Sichtweise stützt die Plausibilität des offenen Hochschulzugangs. Wie könnte man denn – so wird seitens der staatlichen Politik immer wieder gefragt – in einem Universitätssystem, in dem Lehrende und Studierende so große Freiheiten besitzen, Kapazitätswerte definieren? Und wozu sollte das gut sein, wenn der Laissez-faire Charakter der Lehr- und Lernkultur für beide Seiten ein so hohes Gut darstellt?

Dass ein Laissez-faire System mit hohen Kosten verbunden ist, war den Vertretern/innen der deutschen Universitätstradition immer klar. Ein bestimmter Teil der Studierenden ist damit überfordert; sie würden eine größere Unterstützung bei der Aneignung der Lehrinhalte benötigen. Aber die deutsche Universitätstradition verweigert sich diesem Wunsch, weil es zu einer Einschränkung der Freiheit des Lehrens und Lernens führen würde; einen gewissen Dropout müsse man eben in Kauf nehmen.<sup>27</sup> In den Elitesystemen

---

26 Langsam und von heftigen Kontroversen begleitet beginnen einige Universitäten, von ihren Studierenden mehr Verbindlichkeit einzufordern. So haben z. B. die Universität Wien und die WU Sanktionen gegen Studierende eingeleitet, die ohne Begründung einer Prüfung fernbleiben, zu der sie sich angemeldet haben; sie werden dann für diese Prüfung für mehrere Wochen gesperrt (APA, 26. April 2006). In einigen Disziplinen der Universität Wien werden Studierende, wenn sie in einem belegten Fach keine Prüfung ablegen, negativ bewertet. Die ÖH sieht in solchen Maßnahmen eine „reine Schikane“. An den meisten österreichischen Universitäten gibt es keine Bestimmungen dieser Art.

27 So z. B. Friedrich Paulsen 1904: *Die Überwindung des bloßen Schülerhabitus bleibt die allgemeine Zumutung, wenn wir auch wissen, dass nicht alle ihr zu entsprechen imstande sind. Kein Zweifel, es könnte für die bloßen Schülernaturen in mancher Hinsicht besser gesorgt sein, wir tun es nicht, weil wir es nicht für einen Gewinn ansehen, wenn es auf Kosten des Höherstehenden geschehen müsste.* Zitiert nach Stichweh 1994: 260.

des 19. und frühen 20. Jahrhunderts mochte man diese Position mit gutem Grund vertreten. Aber die Hochschulexpansion hat neue Voraussetzungen geschaffen. Selbst wenn die Abbruchsquote damals dieselbe Größenordnung gehabt hätte wie heute, dann machen doch die absoluten Zahlen einen gewaltigen Unterschied aus. Nicht mehr eine Handvoll, sondern mehrere Tausend brechen jährlich ihr Studium ohne Abschluss ab. Studienabbruch als Massenphänomen ist ein unmissverständlicher Hinweis darauf, dass sich zwischen dem Selbstverständnis der Universität und ihrer realen gesellschaftlichen Funktion eine gewaltige Kluft aufgetan hat.

### 3 Politische Kontroversen um den offenen Hochschulzugang

#### Die Reformeuphorie der 1970er Jahre

Wie bei jedem Mythos liegen auch beim offenen Hochschulzugang die Anfänge im Dunklen. Die hochschulpolitische Folklore verlegt sie in die 1970er Jahre, in denen – wie es heißt – die Universitäten „geöffnet“ wurden. Aber diese Öffnungsmetapher trägt wenig zur Präzisierung bei. Sie impliziert, dass es zuvor eine Begrenzung – einen Numerus clausus – gegeben hätte, die durch die Öffnung beseitigt worden wäre. Doch an den österreichischen Universitäten hat es auch vor den 1970er Jahren keinen Numerus clausus gegeben. Den Ursprung des offenen Hochschulzugangs in die 1970er Jahre zu verlegen, besagt, dass die schon zuvor bestehende Form des Hochschulzugangs beibehalten wurde a) obwohl die Zahl der Studienberechtigten dramatisch anstieg und b) obwohl in Deutschland der Numerus clausus ausgebaut wurde.

Die Öffnungsmetapher verweist auf die historisch beispiellose Wachstumsphase, in welche die Universitäten in den 1970er Jahren eintraten. Der mit der Reifeprüfung verknüpfte Rechtsanspruch auf die freie Wahl einer Universität bzw. eines Faches hat schon zuvor bestanden. Dramatisch geändert hat sich in den 1970er Jahren die Zahl derer, die über diese Berechtigung verfügten und davon Gebrauch machten. Die Weichen dafür wurden bereits durch die Schulreformen der 1960er Jahre gestellt (Pohoryles/Rögl 1985), als die künftige Nachfrage nach Akademikern/innen seitens der Wirtschaft als sehr hoch eingeschätzt wurde (OECD 1968). Damals gingen Bildungsplaner/innen und Schulpolitiker/innen davon aus, dass es nur unter allergrößten Anstrengungen gelingen werde, diesen Bedarf zu befriedigen.<sup>28</sup> In den 1970er Jahren zeigte sich dann, dass viel mehr Schüler/innen die höheren Schulen abschlossen und an die Universitäten drängten, als die Vertreter/innen einer

28 Die stark verankerte konservative Begabungstheorie ließ es als undenkbar erscheinen, dass die Zahl der Maturanten/innen oder gar Hochschulabsolventen/innen stark ansteigen könnte. Bedenken dieser Art wurden z. B. in dem vom Unterrichtsministerium herausgegebenen „Kleinen Bildungsführer“ ange stellt (BMfU 1966: 33f).

statischen Begabungstheorie wenige Jahre zuvor für möglich gehalten hatten. Das wurde teils als Erfolg verbucht, löste aber auch erste Befürchtungen aus, die Bildungsexpansion könnte der Kontrolle entgleiten.

Die sozialdemokratische Regierung hat in den 1970er Jahren diesen Bedenken nicht nachgegeben und die Bildungsexpansion durch die Abschaffung der Studiengebühren und den Ausbau der Studienförderung unterstützt und beschleunigt. Man kann insofern von einer „sozialen Öffnung“ der Universitäten sprechen: Die Schwächung mentaler und materieller Barrieren ermöglichte den Zustrom bislang „bildungsferner Schichten“. Der begrifflichen Präzision wegen sollte man diese soziale Öffnung jedoch nicht mit dem offenen Hochschulzugang – einem Berechtigungssystem ohne Zugangsbeschränkungen – gleichsetzen.

In Deutschland hat die Diskussion um den Numerus clausus in den frühen 1970er Jahren einen Höhepunkt erreicht. Schon in den 1960er Jahren haben dort manche Universitäten in einzelnen Fächern Zugangsbeschränkungen erlassen, ohne dass der rechtliche Status dieser Maßnahmen einwandfrei geklärt war. Eine Klage beim Verfassungsgerichtshof hat schließlich zur Einrichtung eines zentralen Numerus clausus und zugleich zu einer erheblichen Politisierung dieser Frage geführt. Diese Debatte hat auch auf Österreich ausgestrahlt und die Entscheidung, diesem Weg nicht zu folgen, hat das Selbstverständnis der österreichischen Hochschulpolitik maßgeblich geprägt. In der Abgrenzung zum deutschen Numerus clausus hat sich der offene Hochschulzugang in dieser Zeit zu einem eigenständigen und symbolisch hoch besetzten Politikmuster entwickelt.

Die programmatischen Äußerungen der damaligen Wissenschaftsministerin Hertha Firnberg enthalten immer wieder Anspielungen auf die Entwicklung in Deutschland. Im Vorwort zum Hochschulbericht 1975 schreibt sie:

Kernpunkt der Hochschulpolitik [im Berichtszeitraum 1972–1975, H.P.] war die Offenhaltung des Hochschulzuges im Bemühen, dem Auftrag der Verfassung und des Gesetzgebers gerecht zu werden. Es war und ist davon auszugehen, dass jeder, der eine Hochschulberechtigung erwirbt, auch die Möglichkeit haben soll, sich an der Hochschule zu bewähren. Diese Politik erfolgte in Übereinstimmung mit den wesentlichen politischen Kräften unseres Landes. [...] die Hochschulpolitik in Österreich (konnte) den unkontrollierbaren Folgewirkungen einer Einführung von Zulassungsbeschränkungen und der sich daraus entwickelnden Eigendynamik entgehen“ (Firnberg 1975: 5).

Im Vorwort zum Hochschulbericht 1978:

Die Politik des Offenhaltens der Universitäten hat ihre bildungspolitische Bestätigung auch durch die Entwicklung in anderen Ländern erfahren. Gesellschafts- und wirtschaftspolitisch bedeutet sie nicht nur eine Hebung des Bildungsniveaus [...], sondern sie war auch ein Beitrag zur Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit, die in anderen Ländern ein gravierendes Problem darstellt (Firnberg 1978: 5).

In einem etwa zehn Jahre später gehaltenen Rückblick auf die Hochschulentwicklung der 1970er und frühen 1980er Jahre bestätigt der damalige Wissenschaftssprecher der ÖVP, Heinrich Neisser, dass

über das Ziel der Politik der offenen Hochschulen zwischen den politischen Parteien Übereinstimmung [besteht]. Das Postulat der offenen Universität war ein Hauptanliegen in der bildungspolitischen Diskussion der sechziger und siebziger Jahre. Es bedeutete das Bekenntnis zu einer Hochschule, an der jedermann seinen persönlichen Bildungsweg fortsetzen kann, der die höheren Schulen (allgemeinbildende und berufsbildende) absolviert hat. Die Erlangung einer Qualifikation im sekundären Bildungsbereich berechtigt automatisch zum Eintritt in den tertiären Bildungsbereich. Im Klartext bedeutete diese Politik eine absolute Absage an einen Numerus clausus. [...] Für die Sozialisten war dies Ausdruck des Bestrebens, sozial schwächeren Schichten der Gesellschaft den universitären Bildungsweg zu eröffnen. Bei den bürgerlichen Parteien war es eher Symptom einer allgemeinen Bildungseuphorie, die sich die Schaffung einer visionären und modernen Bildungsgesellschaft zum Ziel setzte. [...] Das Ziel des offenen Zugangs zu den österreichischen Hochschulen ist durch einen breiten politischen Konsens legitimiert. Es wird auch in vielen Zusammenhängen immer wieder hervorgehoben und unterstrichen. Ich halte die Aufrechterhaltung dieses Grundsatzes auch in Zeiten, in denen es für die Hochschulen schwieriger wird, ihre Aufgaben wahrzunehmen, für richtig und wichtig. Die Einführung eines Numerus clausus wäre eine falsche Antwort auf den steigenden Zustrom zu den Hochschulen. Insbesondere Erfahrungen, die in anderen Ländern mit einem derartigen Beschränkungssystem gemacht wurden, empfehlen dieses nicht als nachahmenswerte Methode (Neisser 1986: 429ff).

Diese Passage gibt die Position der dominanten Strömung innerhalb der ÖVP wieder. Man könnte sagen, dass die 1970er Jahre eine Blütezeit sozialdemokratischer Hegemonie waren. Vor allem in der Bildungspolitik sind in dieser Phase sozialdemokratische Modelle auch innerhalb des konservativen Mainstreams konsensfähig geworden<sup>29</sup> – so wie in späteren Phasen konservatives oder wirtschaftsliberales Denken in die sozialdemokratischen Parteien eingesickert ist.

Natürlich gab es vereinzelt Widerspruch, teilweise innerhalb der konservativen Parteien, vor allem aber von Seiten akademischer Standesorganisationen. Das Hauptargument der Kritik am offenen Hochschulzugang war in dieser Phase, dass eine jeder Kontrolle entglittene Hochschulexpansion ein „akademisches Proletariat“ produziere und gleichzeitig das Niveau der universitären Ausbildung senke. Im Mittelpunkt der Kritik des offenen

29 Anfang der 1970er Jahre hatte sich die ÖVP auch in der Gesamtschulfrage den sozialdemokratischen Positionen angenähert. Von Interesse wären die Gründe, warum die ÖVP in der Schulpolitik später davon abrückte und bis in die Gegenwart gegen die Gesamtschule opponiert, während sie in den Schlüsselfragen der Hochschulpolitik (Studiengebühren, Hochschulzugang) bis zur politischen „Wende“ im Jahr 2000 an den sozialdemokratischen Positionen festhielt. Eine mögliche Antwort: Die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit bei Schulgesetzen gab der ÖVP die Möglichkeit, auch in den 1980er/90er Jahren, aus einer Minderheitenposition heraus, die Schulpolitik maßgeblich mitzubestimmen. In der Hochschulpolitik gab es diese Möglichkeit nicht im selben Ausmaß.

Hochschulzugangs stand also nicht die Überlastung der knappen Ausbildungskapazitäten, sondern ein Mangel an Studierfähigkeit bei einer zunehmenden Zahl der Neueintritte.

Diese Kritik wendet sich also grundsätzlich gegen die Hochschulexpansion und will Zugangsbeschränkungen dazu nutzen, die Zahl der Studierenden zu reduzieren und gering zu halten. Die in Österreich traditionell verankerte Form des Hochschulzugangs – allgemeine Studienreife und Berechtigungswesen – wird von dieser Kritik nicht ange-tastet. Ebenso wenig wird das – bis zur Einrichtung des Fachhochschulsektors im Jahr 1993 – homogene tertiäre Studienangebot als problematisch betrachtet; es wird keine Differenzierung nach unterschiedlichen Anspruchsniveaus angestrebt. Aber die Zahl der Studierenden müsse reduziert werden: Erstens, weil nur wenige die Fähigkeit zu einem Studium haben und die Bildungsexpansion zu einer Senkung des Niveaus geführt habe. Und zweitens, weil es durch die Bildungsexpansion zu einer Überproduktion an Akademikern/innen komme.

Wenngleich die konservativen Kritiker/innen des offenen Hochschulzugangs in den 1970er Jahren nur geringes politisches Gewicht hatten, so sind in den Kontroversen dieser Zeit doch archetypische Argumentationsfiguren entstanden, die auch in den aktu-ellen Debatten noch nachwirken, obwohl diese Positionen heute noch weniger Gewicht haben als damals. Sie dienen den Anhängern/innen des offenen Hochschulzugangs als Pappkameraden, mit deren Hilfe sich die Fronten der Firnberg Ära wieder beleben lassen: Wer die Hochschulexpansion will, muss auch für den offenen Hochschulzugang eintreten, wer an dieser Politik Kritik übt, will die Universitäten auf den Stand der 1960er Jahre zurückführen.

Spätestens seit den 1990er Jahren hat diese holzschnittartige Polarisierung einem vielfäl-tigeren Meinungsspektrum Platz gemacht. Natürlich gab es auch in den 1970er Jahren vermittelnde Positionen. Entscheidend ist aber, dass damals keine Reformen diskutiert wurden, die eine Alternative zum Kurs der Regierung dargestellt hätten. Die Alternative war vielmehr: diese Reformen – möglicherweise nur zum Teil – unterstützen oder ableh-nen; Letzteres kam einer Absage an eine expansive Hochschulpolitik gleich.

Die 1970er Jahre sind die „heroische Phase“ des offenen Hochschulzugangs, hier liegen die historischen Verdienste dieser Politik. In den Frühphasen der Hochschulexpansion hat das „Offenhalten“ der Universitäten trotz einer „Explosion“ der Maturantenzahlen zweifellos zu einer Festigung und weiteren Ausbreitung der Studienmotivation bei „bil-dungsfernen Schichten“ beigetragen. Das Verdienst besteht darin, dass die Politik nicht beim Auftreten erster Probleme kapitulierte.

## Auseinandersetzungen um Kapazitätsprobleme in den 1980er Jahren

Firnberg war zuversichtlich an der Politik des offenen Zugangs festhalten zu können, denn sie glaubte, dass sich die weitere Expansion der Universitäten in überschaubaren Grenzen halten würde. *Der Neuzugang an die Universitäten wird nicht die Größenordnung erreichen, von der noch Anfang der siebziger Jahre ausgegangen wurde* (Firnberg 1978: 5). Zum einen war die Vorselektion durch die Sekundarschulen noch sehr stark – die Maturantenquote lag 1976 bei 21 Prozent – und die Bildungspolitik glaubte, dass sie nur noch leicht steigen würde.<sup>30</sup> Zudem würde auf Grund des Ausbaus der BHS der Anteil der Maturanten/innen, die an die Universität übertreten, zurückgehen. Durch die Verlagerung von den AHS zu den BHS verfügt

ein steigender Anteil der Maturanten [... über] eine fundierte Berufsausbildung und ist damit nicht in dem Ausmaß auf eine Hochschulausbildung angewiesen wie die Absolventen der AHS. (ibid.)

Die Hochschulpolitik der 1970er Jahre ging also von der Voraussetzung aus, dass Mitte der 1980er Jahre die absolute Zahl der Neuzugänge an die Universitäten mit ca. 16.000 Erstinskribierenden ihren Höhepunkt erreichen würde und danach – auf Grund sinkender Geburtenjahrgänge – wieder auf etwa 10.000 bis Ende der 1990er Jahre sinken würde (vgl. Graphik 7 in BMWF 1978: 18).<sup>31</sup> In Deutschland gab es ähnliche Prognosen, und es wurde in diesem Zusammenhang von einer „temporären Überlast“ gesprochen: Die Universitäten seien auf Grund der Übertritte der geburtenstarken Jahrgänge in einer schwierigen Position. Diesen Geburtenberg müsse man „untertunneln“, aber schon in wenigen Jahren könne man auf Grund der demographischen Entwicklung auf Entlastung hoffen. In der österreichischen Hochschulpolitik wurden diese Begriffe nicht verwendet, aber implizit gingen die maßgeblichen Akteure/innen von einer ähnlichen Vorstellung aus.

Heute wissen wir, dass fast alles an dieser Einschätzung falsch war: Die Maturantenquote hat sich von 21 Prozent auf mittlerweile 40 Prozent erhöht; der Ausbau der BHS hatte nicht den intendierten Effekt, weil ein wachsender Anteil der BHS-Absolventen/innen an die Universitäten übertritt. Daher hat sich die Zahl der Studienanfänger/innen ganz anders entwickelt, als Firnberg im Jahr 1978 glaubte. Mitte der 1980er Jahre gab es nicht 16.000, sondern 22.000 Erstinskribierende. Und trotz der demographischen Entwicklung ist diese Zahl nicht gesunken. Nicht 10.000, sondern mehr als doppelt so viele Studierende haben in den 1990er Jahren jährlich ein Studium begonnen. Die Überlast war nicht temporär, sondern sie ist von Jahr zu Jahr gewachsen, die Strategie der „Untertunnelung“ der

30 Die Hochschulplanungsprognose 1978 ging von der Annahme aus, dass die damalige Übertrittsrate der Volksschüler/innen mit ca. 21 Prozent einen Grenzwert erreicht hätte und nicht mehr weiter ansteigen werde (BMWF 1978: 17).

31 Die Werte der Hochschulplanungsprognose beziehen sich immer auf inländische ordentliche Hörer/innen.



geburtenstarken Jahrgänge scheiterte, weil die steigenden Übertrittsraten die demographische Entlastung mehr als wettmachten.

Diese drastischen Größenverschiebungen gegenüber den früheren Planungsparametern hat die Hochschulpolitik nachhaltig beeinflusst, allerdings eher in Form gradueller atmosphärischer Verschiebungen, als in Form einer offenen Diskussion darüber, ob das unter völlig anderen Voraussetzungen entwickelten Zulassungs- und Finanzierungssystem weiterhin funktionstüchtig sei. Die 1960er und die frühen 1970er Jahre waren von einer positiven Stimmung gegenüber Reformen im Bildungsbereich geprägt, was den parteienübergreifenden Konsens hinsichtlich der Bildungsexpansion und des offenen Hochschulzugangs begünstigt hat. In den späten 1970er und vor allem in den 1980er Jahren machte sich eine gewisse Ernüchterung breit. Während die Wachstumsraten an den Universitäten zunächst als Erfolg und Bestätigung der sozialdemokratischen Reformpolitik dargestellt wurden, nahm man die anhaltende Expansion in den 1980er Jahren nur noch mit gemischten Gefühlen wahr. Dafür ist eine Reihe von Faktoren verantwortlich, die teilweise außerhalb des Einflussbereichs der Hochschulpolitik liegen:

- Die lang anhaltende Phase wirtschaftlicher Hochkonjunktur war zu Ende gegangen, nach langer Zeit waren die Industrieländer des Westens wieder mit Wachstumsproblemen und Arbeitslosigkeit konfrontiert.
- Auch der Arbeitsmarkt für Hochschulabsolventen/innen erwies sich als nur begrenzt aufnahmebereit. Das reale Ausmaß der Akademikerarbeitslosigkeit war (und ist bis heute) relativ gering. Die Medien haben jedoch schon erste Anzeichen von Beschäftigungsproblemen stark dramatisiert und auf diese Weise dazu beigetragen, den Sinn der Hochschulexpansion in Frage zu stellen. In der Öffentlichkeit entstand nun das Gefühl, es gäbe keinen Mangel, sondern einen Überschuss an Studenten/innen bzw. Akademikern/innen.
- Die öffentliche Verschuldung wurde zunehmend als Problem betrachtet. In Österreich besitzt die Budgetkonsolidierung seit 1986 hohe politische Priorität.

Die Wirtschaftsverbände, die den Reformen der 1970er Jahre trotz vereinzelter Bedenken weitgehend positiv gegenüber standen, übten nun zunehmend Kritik an der Hochschulexpansion. Bemängelt wurde, dass die Mehrheit der Studenten/innen nicht die wirtschaftsnahen Fächer, sondern sozial- und geisteswissenschaftliche „Modestudien“ wähle („Technikermangel“). In dieser Zeit gab es im dualen System ein Überangebot an Ausbildungsplätzen („Lehrlingsmangel“). Der staatlichen Hochschulpolitik wurde vorgeworfen, diese Entwicklung durch eine zu rasche Öffnung der Universitäten und eine mangelhafte Lenkung der Studentenströme begünstigt zu haben. Hochschulabsolventen/innen seien von Statusverlust und Arbeitslosigkeit bedroht und zudem für technik- und wirtschaftsfeindliche Ideologien anfällig (vgl. z. B. Schneeberger 1986). Eine Konsequenz solcher Einschätzungen war die Forderung, auch im Hochschulbereich stärker auf die Mechanismen des Marktes zu bauen (vgl. Piskaty 1986).

Dieser Wandel in der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen „Großwetterlage“ bewirkte eine Erschöpfung der hochschulpolitischen Reformenergien. War die Hochschulreform in den 1970er Jahren ein Schwerpunkt der Regierungspolitik, so wurde sie nun in der Prioritätenliste deutlich zurückgereiht. Die symbolträchtigen Eckpfeiler des Reformprogramms, der offene und gebührenfreie Hochschulzugang, wurden zunächst nicht in Frage gestellt. Aber die reale Unterstützung dieser Politik wurde immer schwächer. Das zeigte sich vor allem bei der Hochschulfinanzierung. Die inflationsbereinigten Ausgaben pro Hörer/in nahmen in dieser Zeit deutlich ab (vgl. Abbildung 1). Das wiederum führte zu einer Verschlechterung der Studienbedingungen, wodurch die Akzeptanz der Hochschulexpansion weiter unterminiert wurde.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre mehrten sich Protestveranstaltungen aller universitären Gruppen. Die Auseinandersetzung über die staatliche Finanzierung der Universitäten wurde zum wichtigsten Konfliktstoff der Hochschulpolitik. Den Auftakt bildete der Informatikerstreik im Herbst 1985. Er war die erste öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung über die Ausstattungsmängel der Universitäten. Den Höhepunkt dieser Konflikte bildete ein dreiwöchiger Streik im Herbst 1988 an allen Universitäten, der von den meisten Universitätsleitungen unterstützt wurde. Im Jahr 1988 forderte die Rektorenkonferenz zusätzliche Mittel in der Höhe von 20 Mrd. ATS, um die österreichischen Universitäten international wettbewerbsfähig zu machen. Neben der Ressourcenknappheit rückte die Frage der Autonomie der Universitäten zunehmend in den Brennpunkt der hochschulpolitischen Öffentlichkeit.

Als Ende der 1980er Jahre über die Einrichtung eines Fachhochschulsektors diskutiert wurde, war eines der prominentesten Argumente für diesen Schritt die Hoffnung auf eine „Entlastung“ der Universitäten. Wie diese Entlastung bei aufrechter offener Zugang zu den Universitäten hätte funktionieren sollen, wurde nie ernsthaft geklärt. Aber schon der Umstand, dass die Vertreter/innen der Universitäten diesen Wunsch artikulierten, ist signifikant. Knappe zwei Jahrzehnte zuvor wurde ein Vorläuferprojekt zu den Fachhochschulen (der *Partisch-Plan* zur Einrichtung von „Fachakademien“) von den Universitäten abgelehnt, indem sie ihren Monopolanspruch im Tertiärbereich ins Treffen führten (Pechar 2004b).

Die sich im Ton verschärfenden Kontroversen zwischen allen Gruppen der Universitäten und der staatlichen Hochschulpolitik führten in der Öffentlichkeit zur Überzeugung, dass sich das österreichische Hochschulsystem in einer Krisensituation befindet und ein grundlegender Richtungswechsel notwendig sei. Es gab erste Reformideen, die über die Polarisierungen der 1970er Jahre hinauswiesen. Aber noch war kein in sich kohärentes neues hochschulpolitisches Paradigma erkennbar, das einen neuerlichen Reformschub hätte mobilisieren können. Neben der Universitätsautonomie stand die Frage im Mittelpunkt: Soll der Expansionskurs weitergeführt oder gestoppt werden? Die konservative Kritik lautete: In den 1970er Jahren habe die Hochschulpolitik eine Büchse der Pandora geöffnet, nun aber jede Kontrolle über das anhaltende Wachstum der Studentenströme verloren. Aber

auch von den Kritikern/innen der Expansion stellte nur eine Minderheit den offenen Hochschulzugang direkt in Frage.<sup>32</sup> Wesentlich größere Akzeptanz als „harte“ Formen der Zugangsbeschränkung über einen Numerus clausus hatten „weiche“ Formen der „Abkühlung“ bzw. bedarfsgerechten Kanalisierung von Studienmotivation und -wahl über Beratung und Abschreckung. Die Studieninformation und -beratung wurde ausgebaut. Von einer Information über die Berufsaussichten erhofften sich die Wirtschaftsverbände, die akademischen Standesorganisationen und das Wissenschaftsministerium wirksame Lenkungseffekte (Schneeberger 1984). Allerdings hatten diese Maßnahmen nicht die intendierten Effekte: die Übertrittsquoten an die Universitäten stiegen weiter an, obwohl den Maturanten/innen über mannigfache Informationskanäle düstere Berufschancen prognostiziert wurden.<sup>33</sup> Auch die Versuche einer „Mikrosteuerung“ versagten weitgehend: Allen Warnungen vor langen Wartelisten zum Trotz stieg die Zahl der Studierenden in den Lehramtsstudien, während die technischen Studien, die intensiv beworben wurden, nicht ausreichend nachgefragt wurden.

## Der offene Hochschulzugang während des 2. Reformzyklus

Die 1980er Jahre waren reich an Konflikten, die sich auf den Ressourcenmangel und auf die Einschränkung der autonomen Entscheidungsbefugnisse durch die staatliche Hochschulpolitik bezogen. Aber in dieser Zeit wurden keine eigenständigen hochschulpolitischen Akzente gesetzt. Retrospektiv kann man sie als Interimsphase zwischen zwei Reformzyklen betrachten, von denen der Zweite in den 1990er Jahren begann. Diese beiden Reformphasen zeichnen sich durch unterschiedliche und zum Teil gegensätzliche Hintergrundüberzeugungen und Stoßrichtungen aus (Pechar 2004a):

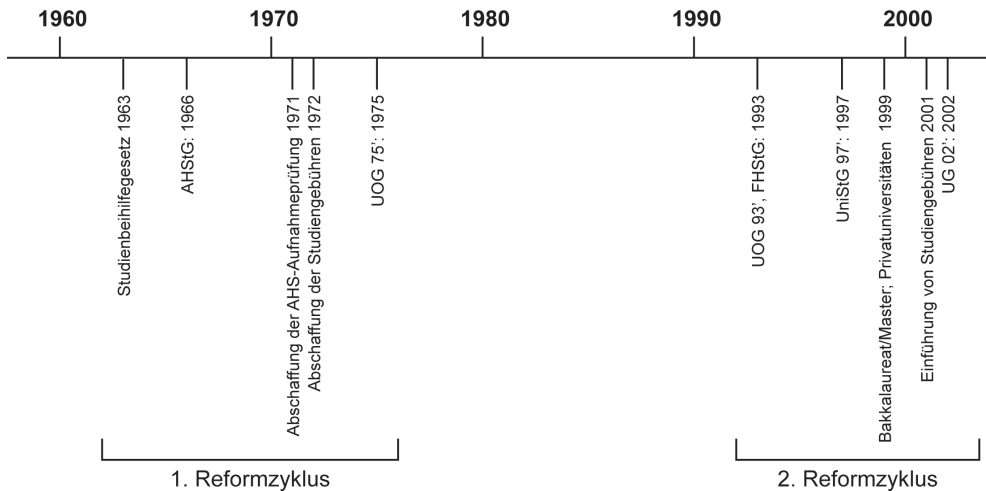
- Die Reformen der 1960er/70er Jahre zielten auf eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung und Zentralisierung des Hochschulsystems ab (zugespitzt formuliert sollte jede einzelne Universität die lokale Ausprägung eines gesetzlich definierten Idealtypus sein). Zu diesem Zweck wurde der staatliche Einfluss gestärkt. Die Ausbildung an Hochschulen wurde in dieser Zeit in umfassender Weise als öffentliches Gut interpretiert, was eine rein öffentliche Finanzierung der Universitäten implizierte.

---

32 Viele Vorschläge waren unausgegoren. Z. B. forderte der Österreichische Universitätsprofessorenverband (UPV) 1989 einen generellen Befähigungsnachweis nach Ablauf des zweiten Semesters. Studierende, die nicht mindestens Prüfungen über fünf Semesterwochenstunden nachweisen könnten, sollten vom Studium ausgeschlossen werden. (Salzburger Nachrichten 3. Jänner 1989). Freilich konnte der hochschulpolitischen Öffentlichkeit nicht wirklich plausibel gemacht werden, warum eine Eliminierung von „Karteileichen“ eine wirksame Maßnahme gegen „aus allen Nähten platzende Hörsäle“ sein soll.

33 Obwohl die Akademikerarbeitslosigkeit immer deutlich geringer war als Beschäftigungsprobleme anderer Absolventengruppen, wurde ihr in den Medien eine ungewöhnlich hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Aus der individuellen Perspektive der Maturanten/innen war es eine rationale Wahl, diese Bedenken bei Seite zu schieben und eine tertiäre Ausbildung zu beginnen.

Abbildung 3: Zwei Reformzyklen der österreichischen Hochschulpolitik



Quelle: Eigene Zusammenstellung

- Der in den 1990er Jahren beginnende Reformzyklus zielt zum einen auf eine Diversifizierung des tertiären Angebots (Fachhochschulen, Privatuniversitäten) und verlagert zweitens Entscheidungsbefugnisse vom Staat zu den Universitäten (Organisations- und Studienrecht). Die universitäre Autonomie, die dabei gestärkt wird, besteht freilich nicht in der Individualfreiheit in Forschung und Lehre, sondern in institutioneller Autonomie, die mit wirtschaftlicher Eigenverantwortung einhergeht. Damit die Universitäten diese wahrnehmen können, werden die Leitungsstrukturen gestrafft. In der Phase werden weiters die privaten Erträge einer tertiären Qualifikation stärker als zuvor betont, was eine finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Ausbildungskosten nahe legt.

Auf den offenen Zugang zu den Universitäten hatte diese neuerliche Reformwelle zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen. Allerdings gibt es nun mit den Fachhochschulen und den Privatuniversitäten zwei Sektoren mit einer Eingangsselektion. Bemerkenswert ist, dass die Abkehr vom offenen Hochschulzugang bei den Fachhochschulen fast lautlos über die Bühne ging. Das Fachhochschulkonzept war in vieler Hinsicht ein Bruch mit den damals sakrosankten Traditionen der österreichischen Hochschulpolitik, dementsprechend heftig waren die Kontroversen, die Anfang der 1990er Jahre die Genese des FHSStG begleiteten (Pechar 2004b). Aber diese Auseinandersetzungen bezogen sich hauptsächlich auf die privatrechtliche Trägerschaft, auf die Rolle des Fachhochschulrates und auf das Konzept einer gemischten Finanzierung durch den Bund und andere Gebietskörperschaften. Die Studienplatzfinanzierung, die mit dem Recht der Fachhochschulen auf Eingangsselektion einherging, spielte in diesen Kontroversen keine bedeutsame Rolle.

Die Vertreter/innen der Universitäten haben aber von Anfang an auf die Wettbewerbsverzerrung zwischen ihren Institutionen und den Fachhochschulen, die trotz ihres privatrechtlichen Rahmens quasi öffentliche Einrichtungen sind<sup>34</sup>, hingewiesen. Das war deshalb bedeutsam, weil die Fachhochschulen in der öffentlichen Diskussion häufig als Rollenmodell – in Bezug auf geringen Dropout, dichte Betreuung etc. – dargestellt wurden, an denen sich auch die Universitäten orientieren sollten. Eine Zugangsregelung, die den Universitäten keinerlei Einfluss auf die Zahl und Zusammensetzung ihrer Studierenden erlaubt, wurde immer stärker zum Fremdkörper eines Hochschulsystems, das in allen anderen Bereichen die Autonomie und Eigenverantwortung der Institutionen stärkt.

Unter diesen Bedingungen entwickelten sich Positionen, die über die Frontstellungen der 1970er Jahre hinausreichten. Es wurde nun möglich, den offenen Hochschulzugang zu kritisieren und zugleich für die Fortsetzung der Bildungsexpansion einzutreten. Der Schlüssel dafür war die Diversifizierung des Hochschulsystems, die mit der Etablierung der Fachhochschulen einen ersten wichtigen Schritt vollzogen hatte. Damit waren Alternativen zu den Universitäten geschaffen, die es leicht möglich gemacht hätten, die Gesamtzahl der Studienplätze weiter auszubauen, aber zugleich auf die Ausbildungskapazitäten der unterschiedlichen Segmente und Fachrichtungen zu achten. Dann gibt es an manchen Hochschulen und in bestimmten Fächern mehr Bewerber/innen als Plätze. Daher müssen die, die keinen Platz ihrer ersten Wahl finden, eine andere Disziplin oder eine andere Hochschule wählen. Entscheidend ist, dass es in Summe genügend Plätze für alle gibt, die zu einer tertiären Ausbildung motiviert und fähig sind.

Aber der offene Hochschulzugang hatte sich mittlerweile zu einem erfahrungsresistenten Politikmuster entwickelt, von dem alle Hinweise abprallten, dass dieser Sonderweg in eine Sackgasse führt. Die Indizien dafür verschärften sich ab den späten 1990er Jahren: Zum einen wurde deutlich, dass die österreichische Zugangsregelung mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar ist (siehe S. 59ff). Zum anderen wurden die Studienbedingungen in einzelnen Massenfächern unerträglich.<sup>35</sup> Anfang der 1990er Jahre gaben deutliche Steigerungen des Hochschulbudgets Anlass zur Hoffnung, die Finanzierungslücke könnte geschlossen werden. Aber die Sparpakete Mitte der 1990er Jahre – die vorübergehend zu realen Kürzungen führten – machten diesen Erwartungen ein baldiges Ende.

Neben der Hegemonialmacht, die die den offenen Zugang stützenden Deutungsmuster in der hochschulpolitischen Debatte Österreichs nach wie vor innehaben, liegt ein wei-

---

34 Die Finanzierung der Fachhochschulen stammt überwiegend aus öffentlichen Quellen; bei den meisten Fachhochschulen hat die Landes- und/oder Gemeindepolitik einen direkten Einfluss auf die Erhalterorganisationen.

35 Ein besonders drastisches Beispiel war der Konflikt im Herbst 2004 am Institut für Publizistik der Universität Wien. Das Institut wollte auf Grund von Personalmangel die Betreuung von Diplomarbeiten einstellen. Auch eine Erhebung der Arbeiterkammer über die Studienbedingungen an den Wiener Universitäten lässt auf erhebliche Kapazitätsengpässe schließen (Wroblewski/Vogtenhuber 2005).

terer Grund für die Scheu vor einem Kurswechsel im gewaltigen Ausmaß der zu lösenden Probleme.<sup>36</sup> Je schlimmer die Zustände werden, desto aussichtsloser erscheint eine Lösung. Das hemmt die Reformbereitschaft und stützt eine Politik des „Fortwurstelns“, des sich Abfindens mit den bestehenden Defiziten.

Bemerkenswert ist die Allianz in der Problemverdrängung zwischen der staatlichen Hochschulverwaltung einerseits und einem Großteil der Gruppierungen, die für eine Erhöhung der Hochschulausgaben eintritt, andererseits. Letztere stehen zwar in einem Konflikt zur Regierung, der sie ein „Kaputtsparen“ der Universitäten vorwerfen, während diese die Ausstattungsmängel bagatellisiert. Aber beide Seiten wollen am offenen Hochschulzugang festhalten, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen.

- Der Regierung bringt die mit dem offenen Zugang verknüpfte Intransparenz in der Finanzierung der Universitäten große Vorteile. Da es keine präzisen Indikatoren gibt, die eine Bewertung ihrer Politik erlauben, kann sie ihre Finanzierungsverantwortung relativ locker interpretieren.
- Die oppositionellen Verfechter/innen des offenen Zugangs dagegen glauben, der ständige Hinweis auf nicht eingelöste Versprechungen könnte so viel politischen Druck erzeugen, dass der Staat die Universitäten schließlich doch in Abhängigkeit von der Studiennachfrage finanziert.<sup>37</sup>

Die stärkste Kritik am offenen Zugang kommt in den letzten Jahren von den Leitungsorganen der Universitäten, die unter dem neuen Organisationsrecht die volle Verantwortung für die Studienbedingungen tragen – und von Politik und Medien auch zunehmend dafür verantwortlich gemacht werden – jedoch keinen Einfluss auf die Zahl der Studierenden haben. Im März 2005 sorgte ein internes Diskussionspapier der Rektorenkonferenz über *Zulassungsverfahren in kapazitätsbeschränkten Studienrichtungen* für Aufregung. Große Teile der hochschulpolitischen Öffentlichkeit nahmen daran Anstoß, dass diese Materie in den Leitungsgremien diskutiert wurde, obwohl ein Kurswechsel beim Zugang auf Grund des EuGH-Urteils damals bereits sehr wahrscheinlich war.

36 Der Umstieg auf eine Studienplatzfinanzierung würde vor allem in den Massenfächern mit großen Konflikten einhergehen und könnte nur durch mehrjährige Übergangsregelungen bewältigt werden. Ebenso schwierig wäre die Entwicklung eines Preisgerüsts bzw. von Gewichtungsfaktoren für die unterschiedlichen Studienfächer (vgl. Pechar 2006).

37 Es gab vereinzelte Abweichungen von dieser Linie. Z. B. sagte der SPÖ Wissenschaftssprecher Broukal im Herbst 2003 dass *nicht jeder Student das Recht auf ein beliebiges Studium* habe. In überlaufenen Studienrichtungen müssten die Universitäten sagen können: *Wir haben heuer nur Platz für 500 Leute, ihr kommt nächstes Jahr dran* (APA 6. Oktober 2003). Diese Äußerung wurde aber nach einer Intervention der Parteiführung rasch wieder zurückgenommen.



## 4 Der offene Hochschulzugang und das Gemeinschaftsrecht

### Die Diskussion im Vorfeld des EuGH-Urteils

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU wurde darüber diskutiert, ob die unterschiedliche Behandlung von Österreichern/innen und den Bürgern/innen anderer Mitgliedsstaaten beim Hochschulzugang im Widerspruch zum Diskriminierungsverbot stehe, das im Gemeinschaftsrecht verankert ist. Die Mehrheit der Experten/innen vertrat von Anfang an die Auffassung, dass die in Österreich praktizierte Form des Hochschulzugangs einer rechtlichen Anfechtung nicht standhalten würde. Die Regierung müsse sich daher entscheiden, entweder den Universitäten das Recht einzuräumen, einer Überlastung ihrer Ausbildungskapazitäten auf eine Weise vorzubeugen, die nicht nach Staatsbürgerschaft diskriminiert; oder den offenen Hochschulzugang auf alle Bürger/innen der EU auszuweiten.

Die EU sah bereits vor dem Beitritt Österreichs Probleme in den Bestimmungen über den Hochschulzugang. Der damalige EU-Kommissar für Forschung und Entwicklung, Antonio Ruberti, sagte im Mai 1994 in einem Interview mit dem Studentenmagazin *Express*:

Ich glaube nicht, dass diese Bestimmung unverändert bleiben kann, da sie das Prinzip der Nichtdiskriminierung missachtet [...]. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung auf Basis der nationalen Zugehörigkeit konstituiert eines der wichtigsten Prinzipien der EU, es wird daher in Zukunft wichtig sein, dieses Gesetz nach dem Prinzip der Nichtdiskriminierung zu gestalten“ (zitiert nach APA 7. Juli 2005).

Spätestens ab Mitte der 1990er Jahre gab es bei vielen hochschulpolitischen Akteuren – quer durch die politischen Lager – ernste Zweifel am offenen Hochschulzugang. Das wird auch daran erkennbar, dass bei den Fachhochschulen eine andere Form des Zugangs gewählt wurde. In der öffentlichen Diskussion hatten die dem offenen Hochschulzugang zu Grunde liegenden Deutungsmuster jedoch weiterhin eine hegemoniale Position, was eine Systemänderung für die politisch Verantwortlichen riskant erscheinen ließ. Eine nahe liegende Strategie hätte darin bestanden, den vom Gemeinschaftsrecht ausgehenden Druck als Argumentationshilfe bei einer grundlegenden Reform des Hochschulzugangs zu nutzen. Die österreichische Hochschulpolitik hat diesen Weg nicht beschritten, sondern sich für eine Strategie des Abwartens und der Verzögerung entschieden. Aus einer kurzfristigen Perspektive ist das eine rationale Strategie, weil jede Regierung gute Chancen hat, das Problem in die nächste Legislaturperiode zu verschieben. Für die Universitäten hatte diese Strategie den gravierenden Nachteil, dass sie im Sommer 2005 weitgehend unvorbereitet mit einem massiven Handlungsdruck konfrontiert wurden.

Die einzige Antwort der österreichischen Behörden auf die von Brüssel vorgebrachten Bedenken bestand in einer kosmetischen Umformulierung der Zugangsregulierung. Als Kriterium für den Anspruch auf unkonditionalen Zugang zu den Universitäten trat an die Stelle der österreichischen Staatsbürgerschaft eine in Österreich abgelegte Reifeprüfung. Dieses Kriterium wurde auch bei der Quotenregelung vom Frühjahr 2006 beibehalten. Auf diese Weise versuchte die Regierung dem Vorwurf entgegenzutreten, die österreichische Zugangsregelung würde auf der Basis der Staatszugehörigkeit gegen andere EU-Bürger/innen diskriminieren. Freilich sind es in fast allen Fällen österreichische Staatsbürger/innen, die eine Reifeprüfung in Österreich ablegen. Das hinter dieser Umformulierung liegende Motiv ist so fadenscheinig, dass die Kommission am Vorwurf der Diskriminierung festhielt. Sachlich lassen sich keine Argumente anführen, worin eine österreichische Matura etwa dem deutschen Abitur gegenüber überlegen sein sollte, um eine Bevorzugung österreichischer Maturanten/innen zu rechtfertigen. Seit Mitte der 1950er Jahre gibt es eine von Österreich unterzeichnete Konvention des Europarats über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse. Sowohl die strukturelle Ähnlichkeit der Bildungssysteme als auch die gemeinsamen kulturellen Traditionen – Stichwort Humboldt – schließen jeden Zweifel an der Gleichwertigkeit deutscher und österreichischer Abschlusszeugnisse aus. Die Varianz innerhalb der beiden Länder ist mit Sicherheit höher als die zwischenstaatliche Varianz.

Wider Erwarten wurde von keinem der abgewiesenen Studienbewerber/innen aus Deutschland eine Klage gegen Österreich eingebracht. Die Europäische Kommission wurde zunächst nicht aktiv. Erst 1999 leitete sie ein Gesetzesprüfungsverfahren gegen die Republik Österreich ein, weil das Universitätsstudiengesetz (UniStG) vermutlich *nicht in Einklang mit den EU-Verträgen* stehe. Ungeachtet dessen wurde die UniStG-Regelung über den Hochschulzugang in das UG 2002 übernommen.

Aktiv wurden die österreichischen Behörden erst, als das Verfahren vor dem EuGH in eine kritische Phase trat. Im Jänner 2005 veröffentlichte der Generalanwalt des EuGH seine Stellungnahme, die den Vorwurf bekräftigte, dass die österreichischen Zugangsregelungen diskriminierend seien und Studienwillige aus anderen EU-Staaten benachteiligen würden.

Es dürfte unstrittig sein, dass diese Bestimmungen den Inhabern von in Österreich erworbenen Schulabschlusszeugnissen einen sehr breiten Zugang zum Universitätsstudium ermöglichen, während sie Inhaber vergleichbarer Zeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten den in diesen Staaten geltenden, oftmals strengeren Voraussetzungen unterwerfen. [...] Die praktische, wenn nicht gar die beabsichtigte Folge der strittigen nationalen Vorschrift besteht darin, dass hauptsächlich den Inhabern österreichischer Sekundarabschlusszeugnisse der unbeschränkte Zugang zur Hochschulbildung erhalten wird, während er ausländischen Studierenden, für die das österreichische System eine natürliche Alternative darstellt, erschwert wird. Ein solches, im Wesentlichen diskriminierendes Ziel ist mit den Zielen des Vertrages nicht vereinbar.

Österreich habe nicht nachgewiesen, dass sein Hochschulsystem durch den freien Zugang für EU-Bürger finanziell übermäßig belastet würde, sondern nur für das Medizinstudium Zahlen vorgelegt, wonach der Andrang das fünffache der Kapazität übersteigen würde. Das könne nicht auf das gesamte System verallgemeinert werden (APA 20. Jänner 2005).

Da der EuGH in der Regel der Empfehlung des Generalanwalts folgt, war spätestens im Jänner 2005 klar, dass Österreich mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit seine Zugangsregelung werde ändern müssen. Dementsprechend wies die Rektorenkonferenz auf einen akuten Handlungsbedarf des Bildungsministeriums hin. Die Medizinuniversitäten veröffentlichten erste Überlegungen über die konkrete Gestaltung von Zugangsbeschränkungen. Die Bildungsministerin sprach sich hingegen in ihrer Stellungnahme zur Empfehlung des Generalanwaltes gegen *übereilte Maßnahmen* aus. Aus dem Umstand, dass es in den vergangenen zehn Jahren keine einzige Individualklage gegen Österreich gegeben habe, schlussfolgerte sie, *dass sich der Ansturm deutscher Studierender an die österreichischen Universitäten in Grenzen halten wird* (APA 20. Jänner 2005). Auch Bundeskanzler Schüssel sah in einer Stellungnahme Mitte April *keinen Grund zur Panik*. Zunächst müsse man die Entscheidung des EuGH abwarten. Die Politik stehe dann *Gewehr bei Fuß*.

Ende März 2005 beantragte Österreich die Wiederaufnahme des Verfahrens beim EuGH, da durch die Aufhebung des Studiengebührenverbots in Deutschland „entscheidende Veränderungen“ gegenüber dem ursprünglichen Verfahren eingetreten seien. Fünf deutsche Bundesländer – darunter die grenznahen und bevölkerungsreichen Länder Bayern und Baden-Württemberg – hatten angekündigt, Studiengebühren einzuheben. Da diese mit 500 EUR pro Semester über jenen in Österreich liegen würden, entstehe zusätzlicher Druck auf das österreichische Hochschulwesen. Dieser Antrag wurde abgewiesen.

Die Medizinische Universität Wien veröffentlichte Ende März 2006 erstmals konkrete Überlegungen zur Begrenzung von Studienplätzen. Um für den zu erwartenden Ansturm deutscher „Numerus clausus-Flüchtlinge“ gerüstet zu sein, werde bereits im ersten Studienabschnitt die Zahl der Studienplätze für Praktika und Übungen auf 1.560 beschränkt. Das sei die maximale Zahl an Teilnehmern/innen, welche die MUW auf Grund der räumlichen Kapazitäten bewältigen könne. Eine Inskription an der MUW sowie der Besuch von Vorlesungen steht damit weiter allen Studenten/innen offen – die für das Erreichen des nächsten Abschnitts nötige Absolvierung der Praktika aber nicht. Diese Maßnahme sei mit dem offenen Hochschulzugang vereinbar, da eine beschränkte Platzzahl in Lehrveranstaltungen im Universitätsgesetz ausdrücklich erlaubt sei.

Mitte April 2005 gab es eine Kontroverse über die Frage, wie viel „Numerus clausus-Flüchtlinge“ zu erwarten wären. Das Bildungsministerium ging zu diesem Zeitpunkt von mehr als 80.000 potenziellen Bewerber/innen aus Deutschland aus; so viele Personen würden in Deutschland auf einen Studienplatz warten. Die ÖH betrachtete das als *Kaffeepadleserei* und warnte davor, *Panik zu verbreiten*. Die Mobilitätsbereitschaft der deutschen Studierenden sei nicht in diesem Maße gegeben. Derzeit würden nur

0,29 Prozent der deutschen Studenten/innen, die bereits die Möglichkeit dazu hätten, in Österreich studieren. Vor allem die Medizinstudierenden seien nicht sehr mobil. Zu diesem Schluss gelangte die ÖH, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits eine große Zahl deutscher Studierender an der Semmelweis-Klinik in Budapest Humanmedizin studierten – zum Preis von 10.000 EUR pro Jahr.

Am 18. April 2005 gab das Bildungsministerium erstmals konkrete Vorstellungen für den Fall bekannt, dass der EuGH die Uni-Zugangsregelungen aufheben sollte (*Plan B*). Per Gesetz könnte dann den Rektoraten für zwei Jahre das Recht übertragen werden, Kapazitätsgrenzen festzulegen, wobei es eine gesetzlich fixierte Untergrenze geben soll, die beim Durchschnitt der Studienanfänger/innen der letzten drei Jahre liegen könnte. In einem weiteren Schritt müsse man dann eine Regelung auf Dauer vorbereiten, die sich nicht nur auf die deutschen Numerus clausus-Fächer bezieht. Andererseits erklärte Bildungsministerin Gehrler einen Monat später, auch nach dem Urteil des EuGH am freien Hochschulzugang festhalten zu wollen. *Es wird bei uns keinen Numerus clausus geben* (APA 25. Mai 2005).

### **Das Urteil des EuGH – Begründung und österreichische Reaktionen**

Am 7. Juli 2005 veröffentlichte der EuGH das Urteil, dass die österreichischen Zugangsbestimmungen für Studenten/innen aus anderen EU-Ländern gegen EU-Recht verstoßen.

Die Republik Österreich hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG, 149 EG und 150 EG verstoßen, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um sicherzustellen, dass die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich haben. [...] Nach ständiger Rechtsprechung verbietet der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen.

§ 36 Universitäts-Studiengesetz – dessen Bestimmungen in das UG 2002 übernommen wurden – führe

nicht nur eine unterschiedliche Behandlung zum Nachteil derjenigen Schulabgänger ein, die ihren Sekundarschulabschluss in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Österreich erworben haben, sondern auch zwischen diesen Schulabgängern selbst, je nach dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sekundarschulabschluss erworben haben. [...] Diese unterschiedliche Behandlung könnte daher nur dann gerechtfertigt sein, wenn sie auf objektiven,

von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt wird.

Österreich habe aber nicht nachweisen können,

dass ohne § 36 UniStG der Bestand des österreichischen Bildungssystems im Allgemeinen und die Wahrung der Einheitlichkeit der Hochschulausbildung im Besonderen gefährdet wären. [...] Die Republik Österreich (hat sich) darauf beschränkt, in der mündlichen Verhandlung geltend zu machen, dass im Fach Medizin die Zahl der Studienbewerber bis zu fünf Mal so hoch sein könnte wie die Zahl der verfügbaren Studienplätze, was das finanzielle Gleichgewicht des österreichischen Systems der Hochschulausbildung und damit dessen Bestand selbst bedrohen würde.

Der EuGH hielt fest, dass keine Schätzung in Bezug auf andere Studienfächer vorgelegt worden ist und dass die Republik Österreich eingeräumt hat, dass sie insoweit über keine anderen Zahlen verfüge. Im Übrigen haben die österreichischen Behörden eingeräumt, dass die fragliche nationale Bestimmung im Wesentlichen vorbeugenden Charakter habe.

Repräsentanten/innen aus Politik und Justiz in Österreich übten scharfe Kritik an dem Urteil des EuGH. Bundeskanzler Schüssel beklagte die *unsensible Vorgangsweise* (TIROLER TAGESZEITUNG 28. Juli 2005). Man müsse die Kompetenzen des EuGH hinterfragen. Bildung sei eine nationale Angelegenheit. Über den Universitätszugang dürfe nicht die nationale Zuständigkeit *unterminiert* werden. Später sprach Schüssel von einem *nicht begründbaren Urteil*, das *zweitrangigen Studenten aus Deutschland* ein Studium in Österreich ermögliche. Hier offenbare sich ein *grundlegender Fehler* in den europäischen Institutionen (APA 13. Oktober 2005). Ähnlich ÖVP-Klubchef Molterer: *Mittelfristig kann es nicht sein, dass ein Land seine Ausbildungskosten in einen Nachbarstaat, der zufällig die gleiche Sprache hat, exportiert*. Die EU benötige Spielregeln für Auslandsstudierende.

Theoretisch könnte etwa Deutschland den Numerus Clausus so hoch schrauben, dass kaum jemand mehr Medizin studiert. Die kommen alle nach Österreich, werden perfekt ausgebildet und gehen wieder zurück. Das ist undenkbar (APA 22. Juli 2005).

Die SPÖ schloss sich dieser Kritik weitgehend an. Wissenschaftssprecher Broukal forderte einen *Vorrang für österreichische Studierende* (APA 16. Juni 2005). Der frühere Wissenschaftsminister Einem schrieb in einem Kommentar:

Es gibt – man mag das bedauern oder begrüßen – jedenfalls keine Zuständigkeit der Europäischen Union zur Regelung von Bildungsfragen. Daher ist die EU auch nicht zuständig, die Frage des Hochschulzuganges verbindlich zu regeln. Die Entscheidung des EuGH greift aber – wenn auch mit dem Umweg über die Personenfreizügigkeit – in diese der nationalen

Regelung vorbehaltene Frage ein. Diese Art der Ausweitung europäischer Zuständigkeiten ist nicht akzeptabel (DER STANDARD 18. Juli 2005).

Ähnlich der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, Karl Korinek:

Ich halte das Urteil für höchst problematisch. Die Richter haben überhaupt nicht reflektiert, dass das im Ergebnis die Subventionierung des deutschen Bildungssystems durch den österreichischen Steuerzahler ist (DER STANDARD 22. August 2005).

Vertreter/innen der Europäischen Kommission haben die aus Österreich kommende Kritik mehrfach zurückgewiesen. Janez Potocnik, EU-Kommissar für Wissenschaft und Forschung, betonte die Notwendigkeit erhöhter Mobilität. *Die Universitäten sollen geöffnet werden, damit sie auch wettbewerbsfähiger werden und bessere Ergebnisse bringen.* Der Einwand, Österreicher/innen würden nun keinen Platz mehr an den heimischen Universitäten finden, sei nicht nachvollziehbar: *Österreicher können doch auch nach draußen gehen* (DER STANDARD 20. Juli 2005). EU-Kommissionspräsident Barroso meinte, er wäre glücklich, *wenn alle europäischen Universitäten so attraktiv wären wie die österreichischen [...]. Wenn ich Österreicher wäre, wäre ich stolz, wenn meine Universitäten junge Menschen aus der ganzen Welt anziehen.* Gleichzeitig könnten österreichische Studenten/innen an den renommiertesten Universitäten in Deutschland, Frankreich oder Großbritannien studieren, wenn sie die Kriterien erfüllten (APA 21. Dezember 2005). Ähnlich äußerte sich die für Medien und Informationsgesellschaft verantwortliche EU-Kommissarin Viviane Reding. Sie wies auf die Notwendigkeit hin, den Universitäten die Autonomie zu geben, Eingangstests durchzuführen (DER STANDARD 24. Jänner 2006).

### Die Novelle § 124b UG 2002

Bereits einen Tag nach dem EuGH-Urteil wurde im Nationalrat eine Novelle zum UG 2002 mit *ergänzenden Bestimmungen für die Zulassung zu den vom deutschen Numerus Clausus betroffenen Studien* eingebracht und mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen (Novelle § 124b UG 2002). Diese auf zwei Jahre befristete Regelung ermächtigt die Rektorate,

in den Bakkalaureats-, Magister-, Diplom- und Doktoratsstudien, die von den deutschen bundesweiten Numerus clausus-Studien Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin, Zahnmedizin und dem bisherigen deutschen Numerus Clausus-Studium Betriebswirtschaft sowie Kommunikationswissenschaften und Publizistik betroffen sind, den Zugang entweder durch ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens zwei Semester nach der Zulassung [zu] beschränken. Bei der Festsetzung der Zahl der Studierenden ist sicher zu stellen, dass in den jeweiligen Studien mindestens gleich vielen Studierenden wie bisher das Studium möglich ist.



Die Opposition signalisierte partielles Verständnis für die Notmaßnahmen, stimmte dem Gesetz aber aus grundsätzlichen Erwägungen nicht zu. Sie kritisierte vor allem, dass die Regierung keine ausreichenden Anstrengungen unternommen hätte, die österreichischen Interessen gegenüber der Europäischen Kommission bzw. dem EuGH zu vertreten.<sup>38</sup> Österreich – so die Grünen – habe keine ausreichenden Daten zur Verfügung gestellt, um die *prekäre Lage der österreichischen Unis im Falle sehr großer Studierendenströme aus dem Ausland dokumentieren zu können* (APA 9. Oktober 2005). Kritisiert wurde ferner, dass nicht um aufschiebende Wirkung dieses Urteils gebeten wurde. Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich auf die Unterdotierung der Universitäten und die unzureichende Zahl an Studienplätzen. Die Grünen haben mehrfach die Forderung erhoben, die Zahl der Studienplätze von 200.000 auf 300.000 aufzustocken.<sup>39</sup> Unter diesen Bedingungen könnte trotz verstärkter Nachfrage aus Deutschland der offene Hochschulzugang aufrechterhalten werden.

Die ÖH sprach von einem *Hüftschuss-Gesetz*, das *der Universitätsleitung Tür und Tor für einseitige, ausschließlich von Interessen der Professor/innen geleitete strategische Maßnahmen eröffnet* (so der Vorsitzende der ÖH an der WU, DER STANDARD 8. Juli 2005). Die stellvertretende ÖH-Vorsitzende Barbara Blaha vermutete, dass diese Maßnahme ein *trojanisches Pferd* für Hürden auch in anderen überfüllten Studienrichtungen bzw. beim Wechsel von Bakkalaureat- auf Magisterstudien bzw. auf das Doktorat dienen könnte (APA 7. Juli 2006). Das zeige der Umstand, dass auch bei der BWL, für die in Deutschland der Numerus clausus abgeschafft wurde, und in Publizistik, wo es den Numerus clausus nie gab, Zugangsbeschränkungen eingeführt werden dürfen.

Eine Kontroverse bezog sich auf die Frage, ob die Regierung rechtzeitig, zu spät oder voreilig gehandelt hätte. Aus Regierungssicht wurden zum richtigen Zeitpunkt die nötigen Maßnahmen getroffen. Allerdings hatte die Inskription für das WS 2005/06 bereits begonnen, als die Novelle § 124b UG 2002 in Kraft trat. Die Universitäten standen vor der Aufgabe, innerhalb weniger Tage Aufnahmeverfahren zu entwickeln. Die Rektorenkonferenz widersprach daher den Darstellungen, die Vorbereitungszeit für die Universitäten wäre ausreichend gewesen. Die Regierung habe auch nach den ersten Ankündigungen des EuGH-Generalanwaltes im Jänner 2005, wonach Österreich eine Niederlage drohe, eine offene Diskussion über den freien Hochschulzugang abgelehnt. Erst in den letzten Wochen habe es konkrete Gespräche über die möglichen Konsequenzen des EuGH-Urteils gegeben, erklärte Rektorenchef Christoph Badelt in einer Aussendung. *Seriöse Auswahlverfahren, wie sie bei den Medizinischen Universitäten einzuführen sind, können allerdings nicht in wenigen Monaten ausgearbeitet werden.*

38 Ende Juni richteten SPÖ und Grüne eine gemeinsame parlamentarische Anfrage an die Regierung, warum sie die Problematik bei EU-Kollegen, *insbesondere den deutschen, nie angesprochen und für eine für Österreich verträgliche Lösung gekämpft habe* (APA 28. Juni 2005).

39 Eine Besonderheit des österreichischen Hochschulsystems besteht allerdings darin, dass nicht eine klar definierte Zahl an Studienplätzen finanziert wird. Man könnte daher die Frage stellen, ob es – bei adäquater Ausstattung – überhaupt 200.000 Studienplätze gibt.

Auf der anderen Seite gab es auch die Einschätzung, die Regierung hätte voreilig gehandelt und das Urteil des EuGH zu rasch umgesetzt (SALZBURGER NACHRICHTEN 7. Oktober 2005). Sowohl Regierung wie Rektorenkonferenz wiesen darauf hin, dass eine Missachtung der eindeutigen Rechtslage Sanktionen seitens der EU nach sich gezogen hätte. Darüber hinaus hätten sich die Rektorate dem Vorwurf ausgesetzt, Amtsmissbrauch zu begehen.

### **Die Umsetzung der Novelle § 124b UG 2002 durch die Universitäten**

In acht Fächern (Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin, Psychologie, Pharmazie, Publizistik, Biologie, Betriebswirtschaftslehre) durften die Universitäten ab dem WS 2005 die Studienplätze beschränken, wenn der Andrang der Interessenten die Zahl der vergangenen Jahre übersteigt. Am stärksten spürbar waren die Beschränkungen in den medizinischen Fächern. In den meisten anderen Fächern gab es zwar mehr Bewerber/innen als Plätze; zu den Aufnahmeprüfungen ist aber teilweise nur eine geringere Anzahl angetreten, so dass alle Teilnehmer/innen aufgenommen wurden. In einigen Fächern gab es weniger Bewerber/innen als Studienplätze. In den einzelnen Fächern wurden folgende Maßnahmen ergriffen:

- Medizin und Zahnmedizin: An den Medizin-Universitäten Wien und Innsbruck erfolgte die Zulassung nach dem Prinzip *first come, first serve*. In Wien gab es für 2.650 Interessenten 1.560 Anfänger-Studienplätze. In Innsbruck gab es 1.720 vollständige Bewerbungen um 550 Anfänger-Studienplätze. Dagegen wurden an der Medizin-Uni Graz im ersten Semester mehr als 3.000 Studienwerber/innen zugelassen, die Auswahl erfolgte im Jänner 2006 mittels Eignungstest, Kenntnistest und Prüfungsleistungen. In die zahlenmäßig beschränkten Übungen und Seminare wurden im zweiten Semester dann nur 300 Studenten/innen zugelassen – 200 dieser Plätze waren allerdings bereits mit Studierenden besetzt, die im Vorjahr keinen Platz gefunden hatten.
- Veterinärmedizin: Die Auswahl der Studenten/innen an der Veterinärmedizinischen Universität (VUW) erfolgte vor der Inskription. Interessenten mussten sich mit Lebenslauf und Motivationsschreiben um einen der 283 Studienplätze bewerben. Alle etwa 500 vollständigen Bewerbungen wurden einem Bewertungsverfahren unterzogen (Kriterien: Schulische Leistungen in bestimmten Fächern, berufsqualifizierende Vorleistungen, ein Motivationsschreiben sowie ein Eignungstest).
- Psychologie: An den Universitäten Graz und Salzburg gab es Auswahlverfahren. Die Zahl der Teilnehmer/innen überstieg aber nicht die der verfügbaren Plätze. In Klagenfurt überstieg die Zahl der Bewerber/innen nicht die der verfügbaren Plätze. In Wien und Innsbruck erfolgte die Auswahl innerhalb des ersten Semesters.

- Publizistik und Kommunikationswissenschaften: An der Universität Salzburg war eine schriftliche Zulassungsprüfung für 467 Anfänger-Studienplätze geplant, es haben sich aber weniger Personen beworben. In Wien und Klagenfurt wurden alle Studienwerber/innen aufgenommen, ausgesiebt wurde im Rahmen einer Studieneingangsphase.
- Betriebswirtschaft: An der Universität Graz war eine Aufnahmeprüfung angesetzt, zu der aber weniger Bewerber/innen erschienen, als Plätze verfügbar waren. An den Universitäten Wien und Innsbruck und der Wirtschaftsuniversität Wien wurden alle Studienwerber/innen aufgenommen und im Rahmen einer Studieneingangsphase ausgesiebt. Keine Beschränkungen gab es an den Universitäten Linz und Klagenfurt.
- Biologie: In der Biologie wurden an allen Standorten zunächst alle Studienwerber/innen zugelassen. An den meisten Universitäten (Ausnahme Salzburg) wurden die Kapazitäten ab dem zweiten Semester limitiert. Über das Weiterkommen entschieden Fachprüfungen im ersten Semester.
- Pharmazie: In Graz gab es eine Aufnahmeprüfung nach einem zweiwöchigen Einführungsblock; für 117 Plätze gab es 180 Bewerbungen. In Wien und Innsbruck wurden zunächst alle Studienwerber/innen zugelassen, die Auswahl erfolgte durch Prüfungen im ersten Semester.

An einzelnen Verfahren, vor allem am *first come, first serve* Prinzip der Medizinuniversitäten Wien und Innsbruck, gab es öffentliche Kritik. Dieses Aufnahmeverfahren sei nicht nur sachlich unangemessen, es werde auch einer gerichtlichen Anfechtung nicht standhalten.<sup>40</sup> Die betroffenen Universitäten begründeten ihre Entscheidung mit dem auf ihnen lastenden Zeitdruck, der ein elaboriertes Auswahlverfahren im ersten Jahr nicht erlaube. Kritisiert wurde auch der Umstand, dass es keine bundesweite Koordination zwischen den einzelnen Universitäten bzw. Fächern gebe. Die meisten Rektorate sind demgegenüber der Ansicht, dass jede Universität ihre eigenen Auswahlkriterien formulieren sollte. Die so entstehende Pluralität erhöhe die Angebotsvielfalt, was letztlich das Ziel der erweiterten Universitätsautonomie sei. Alle Universitäten hätten von sich aus ein Interesse, faire und transparente Prüfungsbedingungen anzubieten, weil sie nur auf diesem Weg die besten Studierenden anziehen können und davon ihre Reputation abhängt. Daher bestehe hier kein politischer Regulierungsbedarf. Ein Mindestmaß an Koordination – z. B. in terminlicher Hinsicht, um Mehrfachbewerbungen auszuschalten – sei aber sehr wohl sinnvoll. Dass es dazu im ersten Jahr nicht gekommen ist, wird mit der mangelnden Vorbereitungszeit erklärt.

---

40 Eine schlüssige Argumentation für rechtliche Schritte wäre, dass deutsche Studienwerber/innen durch das Zulassungsprozedere benachteiligt werden: *Das Verfahren funktioniert derzeit nach dem Zufallsprinzip: Wer sich vor dem Urteil des EuGH angemeldet hat, der wurde zugelassen, andere nicht.* Auch die Zusendung der für die Inskription notwendigen Zahlscheine per Post bevorzugte Österreicher, so der Verfassungsrechtler Theo Öhlinger (APA 14. Juli 2005).

## Quoten für Inländer/innen in der Medizin

Im Herbst 2005 konstituierte sich im Bildungsministerium eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel, die provisorische Regelung in eine dauerhafte Lösung überzuführen, die sowohl dem Gemeinschaftsrecht als auch den österreichischen Bedürfnissen entspricht. Zunächst wurden folgende Optionen diskutiert:

- Notfallregelung („Safe Guard“-Klausel) zur Sicherung des Nachwuchses an Medizinern in Österreich
- Anknüpfung an den Wohnsitz
- Zulassung nur für Personen mit österreichischem Reifezeugnis („Herkunftslandsprinzip“)
- Ausgleichszahlungen der EU-Länder
- Langfristig eine generelle EU-Regelung

Von diesen fünf Optionen zielten die beiden letzten auf eine Lösung in einem europäischen Geist, welche die Maxime der Nichtdiskriminierung ernst nimmt. Sehr schnell, und ohne die Gründe dafür öffentlich zu diskutieren, hat das BMBWK diese Optionen aber schon Ende 2005 eliminiert. Bildungsministerin Gehler sprach sich zunächst für ein *Herkunftslandsprinzip auf europäischer Ebene* aus. Nur wer den Zugang in seiner Heimat schafft, soll auch in einem anderen EU-Land studieren dürfen (APA 21. Juli 2005). Das hätte freilich der bisherigen Regelung in Österreich entsprochen, die vom EuGH aufgehoben wurde.

Im Februar 2006 hat sich die Regierung schließlich in Fächern, in denen *die Homogenität des Bildungssystems schwerwiegend gestört ist* für Inländerquoten entschieden („Safeguard-Regelung“). Betroffen ist das Studium der Human- und Zahnmedizin an den Medizinuniversitäten Wien, Innsbruck und Graz. 75 Prozent der Studienplätze an diesen Universitäten sind für Personen mit österreichischem Reifezeugnis reserviert, 20 Prozent für EU-Bürger/innen und fünf Prozent für Nicht-EU-Bürger/innen. Vertreter/innen der Europäischen Kommission, vor allem Bildungskommissar Jan Figel<sup>1</sup>, hatten zuvor mehrfach Bedenken gegen eine Quote für ausländische Studenten/innen geäußert. Dennoch gibt es die begründete Hoffnung, dass die Europäische Kommission vorerst keine neuerliche Klage einbringt. Immerhin war ein Vertreter der Kommission in die Arbeitsgruppe eingebunden, die für die nun präsentierte Lösung verantwortlich ist. Viel wahrscheinlicher ist die Klage einer Privatperson. Ob sich der EuGH in diesem Fall von den österreichischen Argumenten überzeugen lässt, ist umstritten. Die Verfassungsjuristen/innen (z. B. Heinz Mayer oder Theo Öhlinger, DER STANDARD 14. Februar 2006) tendieren zu einer positiven, die Europarechtler/innen (z. B. Alina Lengauer oder Margit Maria Karrolus, APA 14. Februar 2006) zu einer negativen Einschätzung.

Gleichzeitig mit der Quotenregelung hat die Regierung für die Medizinuniversitäten neue Obergrenzen festgelegt und die Zahl der Studienplätze auf weniger als die Hälfte (von mehr als 3.500 auf 1.500) reduziert. Im Studienfach Medizin gilt das Recht auf Eingangsselektion nun unbefristet. Die Fokussierung auf die Medizin ist nachvollziehbar, da der Ansturm der „Numerus clausus-Flüchtlinge“ hauptsächlich in diesem Fach stattgefunden hat. Allerdings wäre zu klären, worin sich die Medizin von anderen Fächern unterscheidet, in denen es ebenfalls ein Ungleichgewicht zwischen Studienangebot und -nachfrage gibt.

Mit der Regelung vom Februar 2006 ist der offene Hochschulzugang de facto abgeschafft, wenngleich die Bildungsministerin und ranghohe Vertreter des Bildungsressorts beteuern, an dieser Politik festzuhalten. Es stellt sich die Frage, ob sich der Widerstand gegen eine europäische Lösung beim Hochschulzugang gelohnt hat. Ursprünglich ging es ja um den Erhalt des offenen Hochschulzugangs. Aber in der Medizin wurden nun Zugangsbeschränkungen definitiv fixiert. Hätte man nicht – in Antizipation des EuGH-Urteils – rechtzeitig die Aufnahmeregelungen einführen können, die es jetzt ohnehin gibt? Österreich hätte sich nicht nur die Konfrontation mit der Europäischen Kommission erspart, sondern wahrscheinlich auch die Lawine an „Numerus clausus-Flüchtlingen“, die in diesem Ausmaß erst durch den Knalleffekt des EuGH-Urteils ausgelöst wurde.<sup>41</sup>

Wie im Vorjahr gibt es auch im WS 2006/07 keine einheitlichen Aufnahmeverfahren. In der Medizin und der Psychologie gibt es eine terminliche Koordination, um Doppelbewerbungen zu verhindern. Beschränkungen und Aufnahmeverfahren gibt es an folgenden Universitäten bzw. Fächern:

- Medizinuniversitäten: In Wien gibt es in Humanmedizin 660 und in Zahnmedizin 80 Plätze. In Innsbruck gibt es in Humanmedizin 360 und in Zahnmedizin 40 Plätze. In Graz gibt es in Humanmedizin 144 und in Zahnmedizin 16 Plätze. An allen Medizinuniversitäten gilt die Quotenregelung: 75 Prozent der Studienplätze gehen an Österreicher/innen, 20 Prozent an EU-Ausländer/innen, fünf Prozent an Angehörige anderer Staaten. In Wien und Innsbruck fand Anfang Juli ein ganztägiges Aufnahmeverfahren mittels des aus der Schweiz importierten Eignungstests für das Medizin-Studium (EMS) statt, in Graz fand die Auswahl im September über einen eigens entwickelten Test statt. Während der EMS kein Wissenstest ist, sondern verschiedene relevante Studien-Fähigkeiten wie medizinisch-naturwissenschaftliches Grundverständnis, räumliches Vorstellungsvermögen, Umgang mit Zahlen, Einheiten und Formeln, Textverständnis etc. überprüft, wird in Graz vor allem das schulische

41 Der lawinenartige Ansturm deutscher Bewerber/innen seit Herbst 2005 ist das Ergebnis eines plötzlichen „Druckausgleichs“: Mit einem Schlag und bei größtmöglicher Medienaufmerksamkeit wurden die Barrieren entfernt zwischen einem bevölkerungsstarken Numerus clausus-Land, in dem sich über die Jahre gewaltige Warteschlangen gebildet haben, und einem Kleinstaat, in dem es vorerst keine Zugangsbeschränkungen gab. Bei einer geordneten Öffnung des Zugangs gegenüber der EU – und gleichzeitiger Einführung von Aufnahmeverfahren – hätte sich die Studiennachfrage aus Deutschland vermutlich nicht so stürmisch entwickelt.

Vorwissen aus den für die Medizin relevanten Bereichen der Biologie, Chemie, Physik und Mathematik abgefragt.

- Veterinärmedizin Wien: Beschränkung auf 284 Plätze. Auswahlverfahren über Motivationsschreiben, studien- und berufsqualifizierende Vorleistungen, Eignungstest und Auswahlgespräche.
- Universität Wien: In Biologie (480 Plätze), Molekulare Biologie (190), Pharmazie (270), Psychologie (1060) und Publizistik (900). Auswahlverfahren: Alle Studenten/innen werden zunächst zugelassen, die Auswahl erfolgt während des ersten Semesters anhand der Prüfungsleistungen (mindestens zwei Prüfungen). Keine Beschränkung in BWL.
- Universität Innsbruck: In Psychologie (400 Plätze), Pharmazie (98) und Biologie (214). Auswahlverfahren: Aufnahmetest für Psychologie (Mischung aus Intelligenz-, Sprach- und Wissenstest nach vorgegebener Stoffabgrenzung), in Pharmazie und Biologie werden alle Studenten/innen zugelassen und erst anhand der Prüfungsleistungen im ersten Semester selektiert. Keine Beschränkung in BWL.
- Universität Graz: In Psychologie (252 Plätze), Pharmazie (100) und Biologie (160). Auswahlverfahren: Aufnahmetest für Psychologie (Test über Schulwissen auf Maturaniveau), Aufnahmeprüfung für Pharmazie über pharmazierelevante Grundbegriffe der Chemie und Biologie nach zweiwöchigem Einführungsblock, in Biologie werden alle Studienwerber/innen aufgenommen und anhand der Prüfungsleistungen im ersten Semester selektiert. Keine Beschränkung in BWL.
- Universität Salzburg: In Kommunikationswissenschaft (280 Plätze) und Psychologie (246). Auswahlverfahren: Aufnahmetest für Psychologie (Mischung aus Intelligenz-, Sprach- und Wissenstest nach vorgegebener Stoffabgrenzung), Aufnahmetest für Kommunikationswissenschaft (Mischung aus Intelligenz-, Sprach- und Wissenstest, zum Teil nach vorgegebener Stoffabgrenzung). Keine Beschränkung in Biologie.
- Wirtschaftsuniversität Wien: Alle Studienwerber/innen werden zugelassen und anhand der Prüfungsergebnisse in den ersten beiden Semestern selektiert. Dabei gibt es aber keine Platzbeschränkung – wer die Prüfungen schafft, kommt weiter.
- Universität Klagenfurt: In Psychologie (230 Plätze) und Publizistik (150). Auswahlverfahren: Alle Studienwerber/innen werden zugelassen und anhand der Prüfungsergebnisse im ersten Semester selektiert. Keine Beschränkung in BWL.
- Keine Beschränkungen gibt es an der Universität Linz, der Montanuniversität Leoben, an der Uni für Bodenkultur sowie an den Technischen Universitäten Wien und Graz.



## **Das Gemeinschaftsrecht und die nationalen Interessen Österreichs**

Das EuGH-Urteil hat in Österreich deshalb so große Irritationen ausgelöst, weil bei diesem Konflikt zwei unterschiedliche Logiken aufeinanderprallen: die Logik der über nationale Steuermittel finanzierten Bildungssysteme und die Logik eines europäischen Hochschulraums, in dem die Bürger/innen aller Mitgliedstaaten gleichgestellt sind. Wenn die Bildungssysteme von den Mitgliedstaaten finanziert werden (und daran rüttelt niemand), dann sollten die nationalen Regierungen über eine Kontrolle aller kostenwirksamen Faktoren verfügen. Dies wird aber durch das Diskriminierungsverbot unterminiert. Andererseits ist das Diskriminierungsverbot für die Erweiterung der Mobilität im Bildungsbereich von grundlegender Bedeutung.

Das Konzept des europäischen Hochschulraums ohne Mobilitätsbarrieren beruht auf der impliziten Annahme einigermaßen ausgeglichener Wanderungssalden von incoming und outgoing students. Die Erfahrung Österreichs mit den deutschen „Numerus clausus-Flüchtlingen“ zeigt, dass diese Annahme nicht in allen Fällen zutrifft. Innerhalb Österreichs herrscht weitgehende Einigkeit, dass die vom EuGH erzwungene Aufhebung der alten Zugangsregelung zu erheblichen Beeinträchtigungen geführt hat. Aber worin besteht diese Beeinträchtigung?

- Eine Antwort lautet: der EuGH – bzw. die EU – habe den Spielraum Österreichs bei der Gestaltung seines Hochschulsystems unzumutbar eingengt und de facto die Abschaffung des offenen Hochschulzugangs erzwungen. Das sei deshalb nicht zu akzeptieren, weil Bildung gemäß dem Vertrag von Maastricht eine nationale Angelegenheit ist. Dieses Argument eines schleichenden Souveränitätsverlustes wird primär von den Anhängern/innen des offenen Hochschulzugangs betont.
- Eine andere Antwort bezieht sich stärker auf die fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Aspekte. Trotz der Abschaffung des offenen Hochschulzugangs und der Einführung von Aufnahmeverfahren überschreitet in einigen Fächern der Anteil deutscher Studierender das zumutbare Maß an Solidarität gegenüber der Gemeinschaft.

Welche Chance haben diese beiden Argumentationsstränge, auf europäischer Ebene Gehör zu finden? Ein Widerstand gegen die Aushöhlung der nationalen Souveränität innerhalb der EU hat wenig Aussicht auf Erfolg. Formell hat die EU nicht in die autonomen Gestaltungsrechte der österreichischen Hochschulpolitik eingegriffen. Der Abbau von Mobilitätsbarrieren wird von der EU nicht mit bildungs-, sondern mit arbeitsmarktpolitischen Argumenten begründet. Österreich hätte am offenen Hochschulzugang festhalten können, freilich um den Preis eines Kollapses einiger Studienbereiche. Gegen die wachsenden Interdependenzen zwischen den einzelnen Politikbereichen anzukämpfen, kommt freilich einem Kampf gegen Windmühlen gleich. Glaubhaften Widerstand gegen einen schleichenden Souveränitätsverlust innerhalb der EU kann man nur leisten, wenn man die Vertiefung der europäischen Integration grundsätzlich ablehnt. Alle maßgeb-

lichen politischen Kräfte Österreichs befürworten aber diese Integration. Man darf sie daher an das Wort des Kommissionspräsidenten Barroso erinnern, dass es innerhalb der EU nicht möglich ist, *Rosinen zu picken*.

Erfolg versprechender sind die fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Argumente. Im WS 2005/06 kamen an den Medizinuniversitäten Graz und Innsbruck mehr als 40 Prozent der Studienanfänger/innen aus Deutschland. Bei den Aufnahmeverfahren im Juli 2006 kamen an der Medizinuniversität Innsbruck 60 Prozent, in Wien immerhin 30 Prozent der Bewerber/innen aus Deutschland. Wären nur die Testwerte ausschlaggebend gewesen<sup>42</sup>, gäbe es an den beiden Universitäten nur 46 Prozent österreichische Studienanfänger/innen, während 52 Prozent aus der EU, vor allem aus Deutschland kämen. Das würde auf Dauer eine unzumutbare Belastung darstellen. Österreich würde etwa die halben Kapazitäten seiner Medizinuniversitäten der Ausbildung deutscher Bürger/innen widmen, von denen ein Großteil wieder in ihre Heimat zurückginge. Trotz hoher Ausgaben für Medizinuniversitäten wäre möglicherweise die Versorgung mit Ärzten/innen gefährdet. Österreich hat sich mit einer Quotenregelung gegen diese Belastung zur Wehr gesetzt, und es bleibt abzuwarten, wie die Europäische Kommission auf diese Maßnahme reagiert.

Grundsätzlich sind drei Szenarien denkbar, um den Widerspruch zwischen europäischen und nationalen Interessen zu bearbeiten:

- Man löst den Widerspruch zugunsten eines in sich konsistenten nationalen Musters auf. Die EU müsste das Diskriminierungsverbot so interpretieren, dass es die Hoheit der nationalen Regierungen bei der Gestaltung des Hochschulzugangs nicht länger beeinträchtigt. Man könnte etwa damit argumentieren, dass es auch in den USA, wo es doch fraglos eine hohe zwischenstaatliche Mobilität von Studierenden gibt, keine solche Einschränkung gibt. *In state students* und *out of state students* werden von öffentlichen Hochschulen ganz anders behandelt. Erstere zahlen (für amerikanische Verhältnisse) sehr niedrige Gebühren, während man von *out of state students* deutlich höhere Gebühren verlangt. Aber ein solcher Vergleich hinkt, denn das europäische Diskriminierungsverbot soll ja als Hebel zur Schaffung eines gemeinsamen Hochschulraumes wirken. In den USA benötigt man das nicht, denn dort gibt es den „amerikanischen Hochschulraum“ seit langem (es gibt keine Sprachbarrieren, keine nationalen Bildungstraditionen etc.). Würde man in der Tat das Diskriminierungsverbot aushöhlen, wäre das voraussichtlich ein erheblicher Rückschlag für einen integrierten europäischen Bildungsraum.
- Man hält am Status quo fest und versucht, den Widerspruch zwischen europäischer Idee und nationaler Finanzierung durch ad hoc Maßnahmen auszutarieren. Immerhin könnte man argumentieren, dass es auch innerhalb einiger nationaler Systeme ähnliche Widersprüche gibt. Beispielsweise werden in Deutschland die Hochschulen

42 Die Quotenregelung sichert 75 Prozent der Plätze für Österreicher/innen.

von den Ländern finanziert, aber jedem/r Bundesbürger/in stehen die Hochschulen aller Länder offen. Das gastgebende Land subventioniert somit das entsendende Land, ohne dass viel Aufhebens darum gemacht wird. Ähnliches gilt für die österreichischen Fachhochschulen, die etwa zur Hälfte aus den Steuermitteln der Länder bezahlt werden. Auch dieser Vergleich stößt an Grenzen, denn das nationale Solidargefühl ist zweifellos ungleich höher als das europäische. Der/die Steuerzahler/in aus Hessen wird es eher akzeptieren, Studierende aus Niedersachsen mitzufinanzieren, als solche aus Portugal. Im Übrigen ist es vermutlich nur eine Frage der Zeit, bis diese Konflikte auch innerhalb der Staaten aufbrechen. In Deutschland ist dies eben geschehen; kürzlich wurde vom Mainzer Wissenschaftsminister Jürgen Zöllner (SPD) ein Konzept zu einem Lastenausgleich zwischen den Ländern vorgelegt.<sup>43</sup> Diese Option würde einen Konflikt auf Dauer stellen, der – wie das EuGH-Urteil in Österreich gezeigt hat – die EU-Akzeptanz in der Bevölkerung erheblich beeinträchtigt.

- Man versucht den Widerspruch offensiv in Richtung einer europäischen Lösung aufzulösen. Das würde einen Lastenausgleich erfordern, der die aufnehmenden Staaten zumindest partiell für die aus der studentischen Mobilität erwachsenden Kosten entschädigt. Auch dabei kann man an nationale Muster anknüpfen, z. B. an den Finanzausgleich zwischen den Kantonen in der Schweiz. Aber auf einer rein bilateralen Basis (der entsendende Staat zahlt einen Betrag an den aufnehmenden Staat) würde das in der EU vermutlich nicht funktionieren.<sup>44</sup> Warum sollte z. B. Deutschland an Österreich eine Entschädigung für seine „Numerus clausus-Flüchtlinge“ zahlen, wenn es doch diese nur deshalb gibt, weil sich das eigene Land außer Stande sieht bzw. nicht willens ist, die nötigen Studienplätze zu finanzieren? Ein multilaterales Modell eines Lastenausgleichs ist auf Grund seiner Komplexität kurzfristig nicht realistisch. Das ist aber kein Grund, darüber nicht nachzudenken. In der EU gibt es viele Institutionen und Regelungen, die noch vor wenigen Jahren als unrealistisch angesehen wurden. Mittel- und langfristig könnte das Problem, das derzeit als Spezialproblem kleiner Staaten mit großen Nachbarn derselben Sprachgemeinschaft erscheint (neben Österreich ist auch Belgien betroffen), auch für andere Länder spürbar werden.<sup>45</sup>

43 Vgl. taz Nr. 7923 vom 16.3.2006, <http://www.taz.de/pt/2006/03/16/a0105.1/text.ges>, 1. Der Hintergrund der deutschen Debatte ist die Einführung von Studiengebühren in den von der CDU regierten Ländern. Die von der SPD regierten Länder befürchten nun „Gebührenflüchtlinge“ aus Unionsländern, vor denen sie sich mit „Strafzöllen“ schützen wollen.

44 In diese Richtung zielte ein Vorschlag der SPÖ: Jeder solle studieren können, wo er will, sein Heimatland müsse aber dafür aufkommen. Damit müsste etwa Deutschland für jene Numerus clausus-Flüchtlinge, die nach Österreich kommen, die Kosten übernehmen (APA 22. Juli 2005).

45 So gibt es etwa Sprachen, die innerhalb der gesamten EU eine weite Verbreitung haben (vor allem Englisch, aber auch Französisch, Deutsch oder Spanisch); sobald eine größere Mobilität außerhalb der geförderten Austauschprogramme in Gang kommt, können diese Länder ebenfalls mit mehr incoming als outgoing students rechnen. Im Vereinigten Königreich ist das bereits jetzt der Fall.

## 5 Die aktuelle Situation

Das historische Verdienst des offenen Hochschulzugangs besteht darin, in der Frühphase der Hochschulexpansion diese Politik gegen erste Zweifel verteidigt und die Universitäten „offen gehalten“ zu haben. Die Bildungsexpansion war ein kultureller Umbruch von großer Tragweite und von zahlreichen Faktoren abhängig. Die Beseitigung ökonomischer Barrieren (Ausbau der Studienbeihilfe, Abschaffung der Studiengebühren) war wichtig, aber nicht ausreichend. Ebenso wichtig war ein Klima, das kulturelle Lernprozesse begünstigte und die mentalen Barrieren reduzierte, die Scheu vor einer fremden Welt, der man sich nicht zugehörig fühlte. Vermutlich hätte sich die Einführung von Zugangsbeschränkungen in dieser Phase dämpfend auf die Bildungsaspirationen bislang „bildungsferner“ Schichten ausgewirkt.

Ab den 1980er Jahren wurden die positiven Intentionen dieser Politik zunehmend von negativen Effekten überschattet, die daraus resultieren, dass der offene Zugang keine für ein reifes Massenhochschulsystem geeignete Form der Hochschulfinanzierung gestattet. Das Versprechen, die Universitäten offen zu halten, war gut und wichtig, um die Expansion in Gang zu bringen, aber es reicht nicht aus, um ein Hochschulsystem zu finanzieren, in dem die Triebkräfte der Expansion nachhaltig verankert sind.

Auf Grund des EuGH-Urteils hat sich die Diskussion über die Vor- und Nachteile des offenen Zugangs zugespitzt. Dieses Urteil hat zu den schon bestehenden Problemen eine neue Dimension (die „Numerus clausus-Flüchtlinge“) hinzugefügt, was die Regierung veranlasste, die Notbremse zu ziehen. Aber auch ohne diese von außen kommende Belastung sind Reformschritte seit langem notwendig. Die nächsten Jahre sollten dafür genutzt werden, die durch das EuGH ausgelösten „Notmaßnahmen“ in kohärente Zugangsregelungen überzuführen, die auch dem aus der österreichischen Binnenperspektive kommenden Reformdruck gerecht werden.

Gegenwärtig gibt es an den österreichischen Universitäten drei Kategorien von Fächern mit grundlegend verschiedenen Studienbedingungen:

- die Medizin, mit einer realistisch definierten, d. h. auf die Ausbildungskapazitäten abgestimmten Zahl an Studienplätzen und dem Recht, aus Bewerbern/innen auswählen zu dürfen;
- die Mehrzahl der Fächer, in denen es halbwegs akzeptable Betreuungsverhältnisse gibt, die andererseits kein Recht zur Studienzulassung haben (was ihnen eine bessere Abstimmung von Studienangebot und -nachfrage ermöglichen würde);
- die Massenfächer mit völlig unakzeptablen Betreuungsverhältnissen, von denen einige (jene, bei denen es in Deutschland einen Numerus clausus gibt) provisorisch Obergrenzen festlegen dürfen, was aber nichts daran ändert, dass diese Obergrenzen von realistisch definierten Studienplätzen weit entfernt sind.

Ein Schwerpunkt der künftigen Diskussion wird das weitere Schicksal der Massenfächer sein. Dabei sollte die Frage im Zentrum stehen, wie man von den unrealistischen Obergrenzen, die im Sommer 2005 festgelegt wurden, zu einer auf die faktischen Ausbildungskapazitäten abgestimmten Zahl an Studienplätzen gelangt. Zuletzt wurde aber weniger über diese Frage diskutiert, sondern darüber, ob man an den Obergrenzen überhaupt festhalten soll. In diesen Fächern gäbe es nämlich keine ausreichende Bedrohung durch deutsche Numerus clausus-Flüchtlinge. Die Bildungsministerin hält es „für wahrscheinlich“ (APA 15. März 2006), dass diese Obergrenzen nach dem Wintersemester 2007/2008 wieder fallen werden. Es besteht demnach die Gefahr, dass der Symbolik des offenen Hochschulzugangs die Qualität dieser Fächer geopfert wird. Es geht dabei nicht nur um die Qualität der Ausbildung, sondern auch darum, dass das akademische Personal dieser Disziplinen in seinen Forschungsmöglichkeiten extrem eingeschränkt ist.

Des Weiteren erfordert die Implementierung des Bologna-Prozesses strategische Entscheidungen bezüglich der quantitativen Relationen zwischen dem Undergraduate und dem Graduate Bereich. Der Bachelor ist kein „Zwischenabschluss“, der im Regelfall mit einem Graduiertenstudium fortgesetzt wird. Würde man ihn als Zwischenabschluss konzipieren, wäre der Bologna-Prozess keine strukturelle, sondern nur eine nominelle Reform, eine mit hohen Implementierungskosten belastete Maßnahme zur Fortschreibung des Status quo. Den Bachelor als berufsqualifizierenden Abschluss zu konzipieren macht nur dann Sinn, wenn tatsächlich ein erheblicher Teil der Absolventen/innen ins Beschäftigungssystem übertritt.

Die Logik gestufter Studiengänge verlangt nach einer quantitativen Engführung. Dies auszusprechen gilt in Österreich immer noch als Tabubruch. Es spricht aber nichts dafür, diese Engführung ausschließlich der Selbstselektion der Studierenden zu überlassen. Die Universitäten benötigen das Zulassungsrecht zur Aufnahme in ein Graduiertenstudium. Gemeinsam mit den Universitäten sollte die staatliche Hochschulpolitik eine Planung des Studienangebots im Graduiertenbereich vornehmen, die sich an der Entwicklung des Arbeitsmarktes im Forschungsbereich und den akademischen Professionen orientiert.

## 6 Zusammenfassung

### *Merkmale des offenen Hochschulzugangs*

Generell sind für den Hochschulzugang zwei Entscheidungsdimensionen relevant: zum einen braucht man Kriterien, die ein Urteil über die Fähigkeiten der Bewerber/innen erlauben (Entscheidung in Bezug auf Studierfähigkeit). Immer dann, wenn die Zahl der (als fähig erachteten) Bewerber/innen jene der offenen Plätze übersteigt, benötigt man Kriterien, die eine Zuteilung von Studienplätzen erlauben (Entscheidung in Bezug auf Kapazitätsengpässe).

Österreich hat – wie die meisten Länder des europäischen Festlands – ein schulisches Berechtigungswesen, d. h. es urteilt über die Studierfähigkeit von Bewerbern/innen auf der Basis des Abschlusszeugnisses der gehobenen Sekundarstufe. Der österreichische Sonderweg besteht darin, dass das Problem der Kapazitätsengpässe bis vor kurzem ignoriert wurde.

Der Eckpfeiler des schulischen Berechtigungswesens ist die „allgemeine Studienberechtigung“, ein Konstrukt, das auf Bildungssysteme mit einer geringen Partizipationsrate im Tertiärbereich zugeschnitten ist. Wenn diese Systeme expandieren, kommt es zu häufigen Konflikten zwischen den rechtlichen Ansprüchen auf Hochschulzugang und der faktischen Begrenzung der Ausbildungskapazitäten. Zur Lösung dieser Konflikte wurde in ganz Europa die Studienberechtigung zumindest in den teuersten Fächern durch Kapazitätsvorbehalte eingeschränkt (*Numerus clausus*). Nur Österreich hat (bis vor kurzem) in allen Fächern am unbedingten Berechtigungscharakter des Reifezeugnisses festgehalten.

### *Wirkungen und Folgen des offenen Hochschulzugangs*

Das wichtigste Ziel des offenen Hochschulzugangs besteht darin, die Expansion der Hochschulbildung durch die Beseitigung aller Eingangsbarrieren zu fördern. Verschiedene internationale Indikatoren und Vergleiche zeigen, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde. Österreich liegt bei allen aussagekräftigen Indikatoren für tertiäre Bildung (Übertritts- und Abschlussraten) am unteren Ende des OECD Spektrums. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern haben hier die 25–34jährigen immer noch etwa dieselben Abschlussquoten wie die 45–54jährigen. Das zeigt, dass sich die Absolventenrate im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts – also jener Zeit, in der der offene Hochschulzugang praktiziert wurde – nur geringfügig erhöht hat. Auch in dem von einer nordamerikanischen Forschungsgruppe erstellten *Global Higher Education Ranking* liegt Österreich bei der „Accessibility“ unter 13 Staaten an der letzten Stelle. Gelegentlich wird die Steigerung in den weiblichen Partizipationsraten dem offenen Hochschulzugang zugeschrieben. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass es diese Steigerungen überall gegeben hat.



In einigen Ländern, in denen es eine Eingangsselektion durch Hochschulen gibt, waren sie noch stärker als in Österreich.

Während das angestrebte Ziel somit verfehlt wurde, hatte der offene Hochschulzugang eine Reihe nicht intendierter Effekte, die sich sehr ungünstig auf die Entwicklung der österreichischen Universitäten ausgewirkt haben. Generell ist es seit Anfang der 1970er Jahre zu einer Verschlechterung in den Betreuungsrelationen gekommen, die aber nur mit sehr groben Kennziffern dargestellt werden kann, da es an den Universitäten (im Gegensatz zu den Fachhochschulen) keine transparente Studienplatzfinanzierung gibt. Auf Grund der „Kostenkrankheit“ bei personalintensiven Dienstleistungen ist diese Verschlechterung viel größer als die Differenz, die bei einem Vergleich der Wachstumsraten von Studierenden einerseits, des (inflationbereinigten) Hochschulbudgets andererseits deutlich wird.

Eine Verschlechterung der Betreuungsrelationen ist im Zuge der Hochschulexpansion in vielen OECD Ländern eingetreten. Außergewöhnlich ist in Österreich aber die Ungleichverteilung in der Ressourcenausstattung der einzelnen Studienbereiche. Der offene Hochschulzugang hat zum Problem grotesk überfüllter Massenfächer geführt, in denen ein regulärer Studienbetrieb fast unmöglich ist. Etwa 72.000 Studierende, das ist ein knappes Drittel aller Hörer/innen, befinden sich in Fächern mit „extrem ungünstigen Betreuungsrelationen“ (wo die Betreuungsrelationen um mindestens 100 Prozent über dem Durchschnittswert liegen); extrem ungünstige Werte werden in vielen Studien der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften erreicht. Weitere 57.000 Studierende befinden sich in Fächern mit „ungünstigen Betreuungsrelationen“ (50 Prozent über den durchschnittlichen Werten), vor allem im Bereich der Rechts- und Geisteswissenschaften. Dagegen gibt es in den Technischen Universitäten und den naturwissenschaftlichen Fakultäten vielfach eine Unterauslastung.

Der offene Hochschulzugang hat schließlich Auswirkungen auf die Lehr- und Lernkultur an den Universitäten. Wenn die Politik permanent gute Absichten verkündet, aber keine budgetären Verpflichtungen eingeht, die eine Realisierung dieser Absichten gestatten würden, zwingt sie die Universitäten, dieselbe Unverbindlichkeit gegenüber ihren Studenten/innen an den Tag zu legen. Davon geht wiederum das Signal an die Studierenden aus, dass auch sie nur reduzierte Verpflichtungen haben (z. B. sind Anmeldungen zu Lehrveranstaltungen oder Prüfungen nur lockere Absichtserklärungen, Studierende können selbst entscheiden, ob sie eine Prüfung ablegen wollen etc.). Ohne solche laissez-faire Bedingungen wäre der offene Hochschulzugang gar nicht denkbar. Der Lehrbetrieb würde in einer Reihe von Fächern zusammenbrechen, würde man versuchen, eine andere Lehr- und Lernkultur durchzusetzen. So gesehen ist die wechselseitige Unverbindlichkeit Studierender und Lehrender das Ventil, das den Druck vor allem in den Massenfächern reduziert, der sonst wegen der mangelnden Ressourcen ein unerträgliches Ausmaß annehmen würde.

### *Politische Kontroversen um den offenen Hochschulzugang*

Das Konstrukt „offener Hochschulzugang“ war eine Reaktionsbildung auf das Numerus clausus-Urteil in Deutschland (1972). Es war die mit hoher Symbolkraft inszenierte Entscheidung der österreichischen Hochschulpolitik, diesem Weg nicht zu folgen. In den 1970er Jahren beruhte diese Politik auf einem breiten Konsens aller relevanten Akteure, es gab nur vereinzelt Widerstand (vor allem bei einigen Berufs- und Interessensvereinigungen). Der offene Hochschulzugang wurde in dieser Phase hauptsächlich von Personen bzw. Gruppen in Frage gestellt, die die Hochschulexpansion generell skeptisch beurteilten und mit Zugangsbeschränkungen eine Reduktion der Zahl der Studierenden anstrebten. In dieser Zeit sind archetypische Argumentationsfiguren entstanden, die auch in den aktuellen Debatten noch nachwirken, obwohl diese Positionen heute noch weniger Gewicht haben als damals: Wer die Hochschulexpansion will, so der Tenor dieses Arguments, müsse auch für den offenen Hochschulzugang eintreten, wer an dieser Politik Kritik übt, wolle die Universitäten auf den Stand der 1960er Jahre zurückführen.

In den 1970er Jahren gründete sich die Politik des offenen Hochschulzugangs auf Prognosen, die das später erreichte Ausmaß der Hochschulexpansion massiv unterschätzt haben. Annähernd doppelte so viele Erstinskribierende wie prognostiziert haben in den 1990er Jahren ein Studium begonnen. Die Hochschulpolitik wurde vom realen Verlauf der Expansion überrascht, hat aber die Konsequenzen der drastischen Größenverschiebungen gegenüber den früheren Planungsparametern nie offen thematisiert.

Ab Mitte der 1980er Jahre wurden die Ausstattungsmängel und Finanzengpässe der österreichischen Universitäten zu einem bestimmenden hochschulpolitischen Thema. Als gegen Ende des Jahrzehnts über die Einrichtung eines Fachhochschulsektors diskutiert wurde, war eines der prominentesten Argumente für diesen Schritt die Hoffnung auf eine „Entlastung“ der Universitäten. Die damals bei vielen hochschulpolitischen Akteuren/innen – quer durch die politischen Lager – einsetzenden Zweifel am offenen Hochschulzugang haben dazu geführt, dass bei den Fachhochschulen eine andere Form des Zugangs gewählt wurde. Die Vertreter/innen der Universitäten haben von Anfang an auf die dadurch entstandene Wettbewerbsverzerrung zwischen ihren Institutionen und den Fachhochschulen hingewiesen.

### *Der offene Hochschulzugang und das Gemeinschaftsrecht*

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU wurde darüber diskutiert, ob die unterschiedliche Behandlung von Österreicher/innen und den Bürgern/innen anderer Mitgliedsstaaten beim Hochschulzugang im Widerspruch zum Diskriminierungsverbot stehe, das im Gemeinschaftsrecht verankert ist. Die Mehrheit der Experten/innen vertrat die Auffassung, dass die in Österreich praktizierte Form des Hochschulzugangs einer rechtlichen Anfechtung nicht standhalten würde. Ungeachtet dessen hat die Regierung an dieser Regelung festgehalten und nur kosmetische Veränderungen vorgenommen. Im Jahr 1999 leitete die Europäische Kommission ein Gesetzesprüfungsverfahren gegen Österreich

wegen des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ein. Im Juli 2005 urteilte der EuGH, dass die Zugangsregelung in Österreich nach der Staatsbürgerschaft diskriminiere.

Als Reaktion auf dieses Urteil hat die Regierung auf zwei Jahre befristete Obergrenzen in jenen Fächer eingeführt, in denen es in Deutschland einen Numerus clausus gibt (Novelle § 124b UG 2002). Bei der Festlegung der Obergrenzen hat man sich an den Studierendenzahlen der vergangenen Jahre orientiert, was aber nicht die schon zuvor bestehenden Engpässe der Massenfächer gelöst hat. Im Februar 2006 hat die Regierung für die Medizin Inländerquoten festgelegt, wobei 75 Prozent der Studienplätze für Personen mit österreichischem Reifezeugnis reserviert sind, 20 Prozent für EU-Bürger/innen und fünf Prozent für Nicht-EU-Bürger/innen. Es ist unklar, ob diese Regelung EU-konform ist. Gleichzeitig mit der Quotenregelung hat die Regierung für die Medizin neue Obergrenzen festgelegt und die Zahl der Studienplätze auf weniger als die Hälfte (von mehr als 3.500 auf 1.500) reduziert. Im Studienfach Medizin gilt das Recht auf Eingangsselektion nun unbefristet.

### *Die aktuelle Situation*

Gegenwärtig gibt es an den österreichischen Universitäten drei Kategorien von Fächern mit grundlegend verschiedenen Studienbedingungen:

- die Medizin, mit einer realistisch definierten, d. h. auf die Ausbildungskapazitäten abgestimmten Zahl an Studienplätzen und dem Recht, aus Bewerbern/innen auswählen zu dürfen;
- die Mehrzahl der Fächer, in denen es halbwegs akzeptable Betreuungsverhältnisse gibt, die andererseits kein Recht zur Studienzulassung haben (was ihnen eine bessere Abstimmung von Studienangebot und -nachfrage ermöglichen würde);
- die Massenfächer mit völlig unakzeptablen Betreuungsverhältnissen, von denen einige (jene, bei denen es in Deutschland einen Numerus clausus gibt) provisorisch Obergrenzen festlegen dürfen, was aber nichts daran ändert, dass diese Obergrenzen von realistisch definierten Studienplätzen weit entfernt sind.

Ein Schwerpunkt der künftigen Diskussion wird das weitere Schicksal der Massenfächer sein. Des Weiteren erfordert die Implementierung des Bologna-Prozesses strategische Entscheidungen bezüglich der quantitativen Relationen zwischen dem Undergraduate- und dem Graduate-Bereich.

## Literatur

- Baumol, W.J./Bowen W.G.: *Performing Arts - The Economic Dilemma*. New York: 20<sup>th</sup> Century Fund 1966.
- BMBWK: Hochschulbericht 2002. Wien: BMBWK 2002.
- BMBWK: Materialien zur sozialen Lage der Studierenden. Wien: BMBWK 2003.
- BMBWK: Hochschulbericht 2005. Wien: BMBWK 2005.
- BMfU: Kleiner Bildungsführer. Wien: BMfU 1966.
- BMWF: Hochschulbericht 1975. Wien: BMWF 1975.
- BMWF: Hochschulbericht 1978. Wien: BMWF 1978.
- Educational Policy Institute: *Global Higher Education Rankings. Affordability and Accessibility in Comparative Perspective*. <http://www.educationalpolicy.org/pdf/Global2005.pdf>, 2005.
- Engelbrecht, Helmut: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens. Band 5: Von 1918 bis zur Gegenwart*. Wien: Österreichischer Bundesverlag 1988.
- Firnberg, Hertha: Vorwort in: BMWF: Hochschulbericht 1975. Wien: BMWF 1975.
- Firnberg, Hertha: Vorwort in: BMWF: Hochschulbericht 1978. Wien: BMWF 1978.
- Hirschman Albert O.: *Selbstbefragung und Erkenntnis*. München: Hanser 1996.
- Hödl, Elisabeth: *Hochschulzugang in Europa. Ein Ländervergleich zwischen Österreich, Deutschland, England und der Schweiz*. Wien: Böhlau 2002.
- Horowitz, Helen Lefkowitz: *Campus Life. Undergraduate Cultures from the End of the Eighteenth Century to the Present*. New York: Alfred A. Knopf 1987.
- Linsenmann, Ingo: *Die Bildungspolitik der Europäischen Union*. In: Weidenfels, Werner (Hg): *Europa Handbuch*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2002, 523–530.
- Moll, Richard: *Playing the Selective College Admission Game*. New York: Penguin 1994.
- Neisser, Heinrich: *Konsens und Dissens in der Hochschulpolitik*. In: Kellermann, Paul (Hg): *Universität und Hochschulpolitik*, Wien/Graz: Böhlau 1986, 428–434.
- OECD: *Educational Policy and Planning: Austria*. Paris: OECD 1968.
- OECD: *Education at a Glance. OECD Indicators 2006*. Paris: OECD 2006.
- Pechar, Hans: *Austrian Higher Education Meets the Knowledge Society*. In: *The Canadian Journal of Higher Education* 2004a, Volume XXXIV, No. 3, 55–72.
- Pechar, Hans: *Fachhochschulen als Innovationsmotor – das FHStG steht am Beginn einer neuen hochschulpolitischen Reformphase*. In: Prisching, M./Lenz, W./Hauser, W. (Hg.): *10 Jahre FHStG. Fachhochschul-Recht zwischen Bewahrung und Reform*. Wien: Verlag Österreich 2004b, 67–92.
- Pechar, Hans: *Leistungsvereinbarung und Studienangebotsplanung*. In: *Zeitschrift für Hochschulrecht* 2006, 5. Jg. Heft 4, 103–109.
- Pechar, Hans/Wroblewski, Angela (2002): *Retrospektive Schätzung studienaktiver Hörer/innen an Universitäten der Wissenschaften für den Zeitraum 1996/97 – 2000/01*. Forschungsbericht im Auftrag des BMBWK.

- Piskaty, Georg: Hochschulausbildung und Beschäftigung. Bemerkungen zu einem aktuellen Thema aus der Sicht der gewerblichen Wirtschaft. In: Kellermann, Paul (Hg.): Universität und Hochschulpolitik. Wien/Graz: Böhlau 1986, 320–324.
- Pohoryles, Ronald/Rögl, Heinz: Bildungsexpansion und bildungspolitische Entscheidungen. Forschungsbericht an das BMWF. Wien: IAS 1985.
- Schneeberger, Arthur: Öffentliche Diskussion und Steuerung der Studienwahl – Eine Analyse anhand der österreichischen Entwicklung seit 1960. In: Kellermann, Paul (Hg.): Studienaufnahme und Studienzulassung. Klagenfurt: Kärntner Drucks- und Verlags GmbH 1984.
- Schneeberger, Arthur: Divergenzen zwischen Hochschulexpansion und technisch-wirtschaftlichem Wandel. In: Kellermann, Paul (Hg.): Universität und Hochschulpolitik. Wien/Graz: Böhlau 1986, 325–341.
- Stichweh, Rudolf: Wissenschaft, Universität, Profession. Soziologische Analysen. Frankfurt/Main: Suhrkamp 1994.
- Straubhaar, Thomas/Winz, Manfred: Reform des Bildungswesens. Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht. Bern: Haupt 1992.
- Teichler, Ulrich: Hochschulzugang und Hochschulzulassung im internationalen Vergleich. In: Kellermann, Paul (Hg.): Studienaufnahme und Studienzulassung. Klagenfurt: Kärntner Druck- und Verlagsgesellschaft 1984, 9–24.
- Titze, Hartmut: Der Akademikerzyklus. Historische Untersuchungen über die zyklische Wiederkehr von Überfüllung und Mangel in akademischen Karrieren. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1990.
- Windolf, Paul: Die Expansion der Universitäten 1870 – 1985. Stuttgart: Enke 1990.
- Wroblewski, Angela/Vogtenhuber, Stefan: Studienbedingungen an Wiener Universitäten. Bestandsaufnahme WS 04/05. Wien: IHS 2005.

