

HANS PECHAR

ÖSTERREICHISCHE BILDUNGSPOLITIK SEIT DEN 1990ER JAHREN

I. DER BILDUNGSPOLITISCHE PARADIGMENWECHSEL ANFANG DER 1990ER JAHRE

Das Ende des Kalten Kriegs hatte keinen unmittelbaren Einfluss auf die österreichische Bildungspolitik. Aber der Zusammenbruch des Kommunismus ist mit gesellschaftspolitischen Entwicklungen einhergegangen, deren Wurzeln bis in die späten 1970er Jahre zurückreichen, die jedoch durch den „Sieg des Kapitalismus“ beschleunigt und ideologisch aufgeladen wurden. Dadurch wurde das Kräftegleichgewicht zwischen Markt und Staat verändert und der Wohlfahrtsstaat ökonomisch, politisch und ideologisch in die Defensive gedrängt. Das sich über zwei Jahrhunderte erstreckende Wachstum des Staates und der Staatsausgaben, das Ökonomen wie Wagner und Schumpeter in den Rang eines „Gesetzes“ gehoben haben, ist zum Stillstand gekommen und hat sich tendenziell umgekehrt.¹ Der Konsens darüber, welche kollektiven Versorgungsleistungen nötig bzw. wünschenswert sind, wurde deutlich schmaler. In mehreren Feldern begann der Staat, sich aus der Bereitstellung und Finanzierung von Gütern zurückzuziehen und gewinnorientierten Unternehmen und NGOs das Feld zu überlassen. All das hatte massive Auswirkungen auf das Bildungswesen, das seit den 1960er Jahren eine Säule der westlichen Wohlfahrtsstaaten ist. Auch in der Bildungspolitik haben sich Anfang der 1990er Jahre neue Paradigmen durchgesetzt. In dieser Zeit hat es zahlreiche Bildungsreformen gegeben, die sich aber in ihrer Ausrichtung von den Reformen der 1960er und frühen 1970er Jahre deutlich unterscheiden. In den weiteren Abschnitten wird dieser Paradigmenwechsel an Hand zentraler Konfliktfelder – Finanzierung, Governance und Chancengerechtigkeit – näher dargestellt.

¹ Christopher Hood, Umkehrung der Theorie wachsender Staatstätigkeit, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, Frankfurt/Main 1996, 93–124.

II. DER STREIT UM DIE ÖFFENTLICHEN BILDUNGSAusGABEN

1. Wachstum und Stagnation bei den Bildungsausgaben

Konflikte über die Finanzierung sowohl von Schulen wie Universitäten bilden in der von uns betrachteten Periode einen Schwerpunkt der bildungspolitischen Diskussion. Die Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre haben noch unter günstigen finanziellen Rahmenbedingungen stattgefunden. Es dominierte eine offensive Interpretation der Staatsaufgaben und zumindest im Bildungsbereich befürworteten alle politischen Kräfte eine sehr aktive Rolle des Staates. Die damit einhergehende Bereitschaft zu Erhöhung der öffentlichen Ausgaben wurde durch günstige ökonomische Randbedingungen erleichtert: Vollbeschäftigung, zunächst relativ ausgeglichene Staatshaushalte und später hohe Bereitschaft zum *deficit spending*. Aber ab Mitte der 1970er Jahre verschlechterte sich die Wirtschaftslage, die hohe und rasch anwachsende Staatsverschuldung wurde in der Folge als Problem empfunden.

Seit Mitte der 1980er Jahre zählt – trotz unterschiedlicher Akzente – die Budgetkonsolidierung zu den politischen Prioritäten aller Bundesregierungen. Hand in Hand damit setzte sich eine vorsichtiger Interpretation der staatlichen Rolle in der Bildung durch, was dem Interesse, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben einzubremsen, die nötige Legitimation verlieh. Dadurch entstand ein erheblicher Druck auf das Bildungsressort, das Wachstum der Ausgaben einzudämmen. Ein erster Kulminationspunkt waren die „Sparpakete“ Mitte der 1990er Jahre, die sowohl Schulen wie Universitäten betrafen. Weitere Höhepunkte waren die Budgetkürzung für die Universitäten von 2,405 Mrd. € (1999) auf 2,313 Mrd. € (2000) sowie die Kürzung der Jahreswochenstundenzahlen im Schulbereich (2003).

Für diese Neuorientierung in der Budgetpolitik hat die Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union seit 1995 eine maßgebliche Rolle gespielt. Der Eintritt Österreichs in die EU ist in einen Zeitraum intensivierter Integrationsbestrebungen gefallen (gemeinsame Währung, verstärkte Ansätze politischer Integration, Weichenstellungen in Richtung Osterweiterung), die auch zur Festlegung verbindlicher budgetpolitischer Konvergenzkriterien geführt haben. Der Spielraum nationalstaatlicher Politik im allgemeinen und der nationalen Bildungspolitik im besonderen ist damit enger geworden.

Tabelle 1 stellt die gesamten Bildungsausgaben des Bundes für den Zeitraum 1960 bis 2005 dar.² Die Beschränkung auf die Bundesausgaben erfolgt, weil nur diese Ausgaben einigermaßen zufriedenstellend dokumentiert sind (vgl. weiter unten). Sie machen

2 Ich bedanke mich bei Mark Nemet (BMUK) und Martin Unger (IHS) für ihre Unterstützung bei der Beschaffung dieser Daten. Allfällige Ungenauigkeiten liegen natürlich in meiner Verantwortung. Geringfügige Ungenauigkeiten könnten deswegen entstanden sein, weil wegen der wiederholten Brüche in den Berechnungsmethoden und der Gliederung der amtlichen Statistik die Aufbereitung längerer Zeitreihen sehr schwierig ist.

Tabelle 1: Entwicklung der Bildungsausgaben des Bundes, 1960–2005

| Jahr | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 |
|---------------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| Anteil am Bundeshaushalt | | | | | | | | | | |
| Erziehung und Unterricht | 6,52% | 6,94% | 8,41% | 9,18% | 9,19% | 8,55% | 7,76% | 6,96% | 5,98% | 5,09% |
| Universitäten/ Hochschulen | 1,19% | 1,71% | 2,11% | 2,60% | 2,75% | 2,82% | 2,85% | 2,93% | 2,47% | 3,12% |
| Gesamt | 7,71% | 8,66% | 10,52% | 11,78% | 11,94% | 11,37% | 10,61% | 9,89% | 8,45% | 8,21% |
| Anteil am BIP | | | | | | | | | | |
| Erziehung und Unterricht | 1,71% | 1,86% | 2,27% | 2,75% | 2,83% | 2,95% | 2,69% | 2,87% | 2,64% | 2,36% |
| Universitäten/ Hochschulen | 0,31% | 0,46% | 0,57% | 0,78% | 0,85% | 0,97% | 0,99% | 1,21% | 1,09% | 1,44% |
| Gesamt | 2,03% | 2,32% | 2,84% | 3,53% | 3,68% | 3,92% | 3,68% | 4,08% | 3,73% | 3,80% |

Quelle: BMUK, BMWF, eigene Berechnungen

annähernd 80% der gesamten öffentlichen Bildungsausgaben aus.³ Diese Ausgaben werden als Anteile des gesamten Bundeshaushalts und des BIP ausgedrückt, weil diese Darstellungsform aussagekräftiger ist als eine Auflistung absoluter Beträge. Ihr Anteil am BIP setzt sie zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Beziehung.⁴ Dies ist der am häufigsten verwendete Indikator für Bildungsausgaben, denn er eignet sich auch am besten für internationale Vergleiche. Der Anteil der Bildungsausgaben am Bundeshaushalt zeigt, wie sich im Zeitverlauf die politische Priorität der Bildung im Vergleich zu anderen öffentlichen Aufgaben verändert hat.

- 3 Ein Gesamtüberblick über alle öffentlichen Bildungsausgaben, der neben den Ausgaben des Bundes auch jene der Länder und Gemeinden umfasst, findet sich für das Jahr 1994 in Hans Pechar, Was kostet die Bildung? Mechanismen, Konflikte und Trends bei der Finanzierung des österreichischen Bildungssystems, in: Bildung, ein Wert? Österreich im internationalen Vergleich (Informationen zur politischen Bildung Nr. 12), Innsbruck 1997, 49–66. Eine solche Synopse ist mit Hilfe publizierter bzw. leicht zugänglicher Daten nicht möglich, sondern erfordert umfangreiche Forschungs- und Erhebungsarbeiten.
- 4 Ein Nachteil liegt aber darin, dass ein hohes Wirtschaftswachstum in bestimmten Jahren diesen Indikator nach unten drückt, ohne dass es zu realen Kürzungen gekommen wäre. Dies dürfte auch der Grund für einige Schwankungen in Tab.1 sein. Wirklich aussagekräftig sind nur mittel- bis langfristige Entwicklungstrends, die um solche kurzfristige Schwankungen bereinigt sind.

Diese Zeitreihe macht deutlich, wie sich in den letzten Jahrzehnten die gesellschaftliche Bedeutung des Bildungssystems erhöht hat. Der Anteil der Bildungsausgaben des Bundes am BIP hat sich zwischen 1960 (2%) und 1995 (4,1%) zunächst verdoppelt, ist aber im darauf folgenden Jahrzehnt auf 3,8% zurückgegangen. Der wichtigste Grund für diese massive Ausgabensteigerung ist die Bildungsexpansion, deren Höhepunkt in die Jahre 1965–1975 fällt. Danach flacht sich das Wachstum ab und in bestimmten Zeiträumen geht der Anteil der Bildungsausgaben am BIP zurück. Der Anteil der Bildungsausgaben am Bundesbudget zeichnet sich durch eine gleichmäßigere Entwicklung aus (da hier die kurzfristigen Schwankungen des BIP keine Rolle spielen), man sieht hier sehr klar, dass dieser Anteil bis 1980 zugenommen und danach abgenommen hat.

Die Entwicklung der Bildungsnachfrage, welche die Hauptdeterminante dieser Ausgabenentwicklung ist, kann durch zwei Faktoren erklärt werden.

Zum einen hat sich die Bildungspartizipation erhöht: ein steigender Anteil der Altersgruppe hat über die Schulpflicht hinaus das Bildungsangebot der weiterführenden Schulen und Hochschulen in Anspruch genommen. Gleichzeitig hat sich auch der Anteil der teuren Schulformen (z.B. BHS) erhöht.

Daneben spielt auch die demografische Entwicklung eine wichtige Rolle. In den 1960er und 1970er Jahren sind die „Baby Boomer“ in das Bildungssystem eingetreten und haben den Effekt steigender Partizipationsraten noch verstärkt. Ab den 1980er Jahren sind schwächer werdende Geburtskohorten in das Bildungssystem eingetreten. Dieser Trend wurde Ende der 1990er Jahre für kurze Zeit unterbrochen, als das „demographische Echo“ des „Geburtenberges“ – die Kinder der Baby Boomer – ins schulfähige Alter kamen. Langfristig sind aber Schulen und Universitäten nun mit immer kleineren Altersgruppen konfrontiert.

Das Zusammenspiel von steigender Partizipation und wechselhaften Geburtenjahrgängen hatte freilich im Schulbereich einerseits, an den Universitäten andererseits, sehr unterschiedliche Auswirkungen. An den Schulen, wo bis zum 15. Lebensjahr Schulpflicht besteht und auch im Sekundarbereich II bereits eine sehr hohe Partizipationsrate erreicht ist, hat die demographische Entwicklung zu sinkenden Schülerzahlen geführt. Im Hochschulbereich wurden die schwächeren Geburtenjahrgänge hingegen durch die weiterhin steigende tertiäre Bildungsbeteiligung zumindest ausgeglichen. Es ist daher nicht – wie die Bildungsplanung in den 1970er Jahren glaubte – zu einer Reduktion der Studentenzahlen gekommen. Dementsprechend unterschiedlich haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen des Schul- und Hochschulbereichs entwickelt: An den Schulen haben trotz sinkender Gesamtausgaben die Ausgaben pro Schüler zugenommen. Im Hochschulbereich sind umgekehrt die Gesamtausgaben gestiegen, aber dieses Wachstum war schwächer als jenes der Studentenzahlen, daher sind hier die inflationsbereinigten Pro-Kopf Ausgaben gefallen.

Darin zeigt sich eine geringe Elastizität in der öffentlichen Bildungsfinanzierung. Es ist weder im Schul-, noch im Hochschulbereich gelungen, eine aufgabenbezogene Form der Bildungsfinanzierung zu entwickeln (für welche die Schüler- bzw. Studentenbestände

natürlich der wichtigste Indikator wären). Daher können jene Bereiche, in denen die Bildungsnachfrage sinkt, ihre Personal- und Sachausstattung weitgehend halten (was zu einem starken Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben führt). Umgekehrt können die am stärksten expandierenden Bereiche ihre Personal- und Sachausstattung nur in vergleichsweise schwachem Maß erweitern (was sinkende Pro-Kopf-Ausgaben zur Folge hat).

2. STEIGENDE PRO-KOPF AUSGABEN IM SCHULBEREICH

Es ist unmöglich, mit Hilfe der publizierten amtlichen Statistiken einen guten Überblick über die Gesamtausgaben für Schulen zu gewinnen oder längere Zeitreihen zu erstellen. Neben den wiederholt auftretenden Brüchen in der Zählweise, die eine Vergleichbarkeit im Zeitverlauf erschweren, ist das durch eine – aus dem Blickwinkel sozialwissenschaftlicher Fragestellungen – mangelhafte Qualität der amtlichen Statistik verursacht, die fast ausschließlich auf die Behördenlogik zugeschnitten ist. Daher enthält diese Statistik zwar unzählige Datenberge von einer stupenden Detailtreue, aber es ist andererseits schwierig bis unmöglich, aggregierte Kennziffern zu bilden, die sich zur Beantwortung bildungs- und gesellschaftspolitisch relevanter Fragestellungen eignen.

Ein weiterer Grund für die mangelhafte Transparenz der Finanzströme liegt in der überaus komplexen Teilung von Kompetenzen und Finanzierungsverpflichtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Es gibt eine grundsätzliche Zweiteilung des österreichischen Bildungssystems in den Pflichtschulbereich einerseits und das höhere Bildungswesen auf der anderen Seite. Vereinfacht kann man sagen, dass der Pflichtschulbereich (Volks-, Haupt- und Berufsschulen) Angelegenheit der Länder und Gemeinden, der weiterführende und postsekundäre Bereich (mittlere und höhere Schulen, Kollegs und Akademien,⁵ Universitäten und Hochschulen) hingegen Bundessache ist.⁶ Die Fachhochschulen haben zwar eine privatrechtliche Trägerschaft, sind aber quasi öffentliche Einrichtungen, die fast ausschließlich öffentlich finanziert werden.⁷

-
- 5 Ab dem Studienjahr 2007/08 werden die früheren Pädagogischen Akademien umstrukturiert und als Pädagogische Hochschulen geführt und werden dem Hochschulbereich zugeordnet.
 - 6 Auch Bildungseinrichtungen in privater Trägerschaft erhalten öffentliche Mittel, und zwar überwiegend vom Bund. Das Privatschulgesetz unterscheidet zwischen Schulen in kirchlicher Trägerschaft und anderen Privatschulen. Kirchliche Schulen haben einen Rechtsanspruch auf eine Personalsubvention in der Höhe der vollen Lehrerkosten. Die übrigen Privatschulen haben keinen Rechtsanspruch auf staatliche Förderung, die Art und Höhe der Subvention ist hier Ermessenssache.
 - 7 Es gibt eine Mischfinanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden, z. T. Kammern. Auch die Steuerungsorgane dieser Institutionen sind überwiegend durch politische Funktionen der sie finanzierenden Gebietskörperschaft besetzt. Vgl. Hans Pechar/Ada Pellert, FH-

Die Verflechtung und Überlappung von Kompetenzen und Finanzierungsverpflichtungen macht eine Ermittlung des Finanzbedarfs für Schulen außerordentlich schwierig. Auf der Basis der so entstehenden Intransparenz wiederum können verschiedene Partikularinteressen durchgesetzt werden, die in einem öffentlichen Diskurs schwer zu legitimieren wären. Vor allem die Lehrgewerkschaften, die mit großem Erfolge in der öffentlichen Diskussion Bildungspolitik mit Interessenspolitik dieser Berufsgruppe gleichsetzen, profitieren von diesem Umstand. Die Gewerkschaften haben in der Vergangenheit sehr großzügige „Abschläge“ von den Lehrverpflichtungen durchgesetzt,⁸ die dafür verantwortlich sind, dass es trotz einer im internationalen Vergleich sehr günstigen Lehrer/Schüler-Relation teilweise große Klassen gibt.

Es gibt aber auch Konflikte zwischen den Gebietskörperschaften, die wegen der intransparenten Datenlage nicht rational ausgetragen werden können. Der Bund trägt im Pflichtschulbereich zwar einen Großteil der Kosten, hat aber auf viele Kosten verursachende Faktoren (vor allem auf den Stellenplan der Landeslehrer) nur geringen Einfluss. Solange es einen Lehrermangel gab (bis etwa Mitte der 1970er Jahre), hat der Bund die von den Ländern gemeldeten Personalkosten ohne weitere Rückfrage ersetzt. In dem Ausmaß, in dem die ursprünglichen Engpässe von einem Überangebot an Lehrern abgelöst wurden, übte dieses Angebot einen Druck auf eine Erweiterung der Planstellen – sowohl bei Bundes- wie bei Landeslehrern – aus. Bei den Landeslehrern war diese Tendenz wegen der Trennung von Dienstgeberrolle (Land) und Finanzierungsverpflichtung (Bund) besonders ausgeprägt.

Ab den späten 1970er Jahren versuchte der Bund, Einfluss auf die Stellenpläne der Landeslehrer zu gewinnen („Stellenplanrichtlinien“, die die Grundlage für den Ersatz der Personalkosten durch den Bund darstellten). Da die Einhaltung dieser Richtlinien jedoch nicht kontrolliert wurde, war dieser Maßnahme ein nur geringer Erfolg beschieden. Ende der 1980er Jahre wurde in einem zweiten Schritt vereinbart, dass die Länder dem Bund Daten zur Verfügung stellen, die Einblick in die faktische Entwicklung der Personalstände ermöglichen. Bei den Bundeslehrern ist die Situation insofern einfacher, als hier die Entscheidung über den Stellenplan und die Finanzierungsverpflichtung auf derselben Ebene angesiedelt ist. Seit den frühen 1980er Jahren gibt es für die Bundeslehrer ein

Entwicklungs- und Finanzierungsplanungen, in: Lorenz Lassnig/Martin Unger (Hrsg.), Fachhochschulen – Made in Austria. Review des neuen Hochschulsektors, Wien 2005, 103–129.

- 8 Abgesehen von dieser fachspezifischen Gewichtung nach Lehrverpflichtungsgruppen wird die Zahl der realen Unterrichtsstunden, die zur Abdeckung der Lehrverpflichtung erforderlich sind, sowohl durch Aufwertungsfaktoren als auch durch Abschläge vermindert. Aufwertungsfaktoren stellen eine Abgeltung für besondere Belastungen an einzelnen Schulen dar (z.B. für Abendschulen, Tagesheimschulen, Schulversuche). Abschläge werden für zusätzliche Tätigkeiten gewährt, die einzelne Personen übernehmen (Ordinarie, Kustodiate).

Personalinformationssystem, das eine schülerzahlbezogene Planstellenbewirtschaftung ermöglicht.

Der demographisch bedingte Rückgang der Schülerpopulation hat keine aliquote Kürzung der öffentlichen Bildungsausgaben nach sich gezogen. Selbst in den Perioden restriktiver Budgetpolitik haben sich die realen Aufwendungen pro Schüler fast durchgängig erhöht. Das liegt zum einen an der starken Position der gewerkschaftlichen Interessensvertretung, aber es gibt auch eine Reihe sachlicher Gründe:

Einerseits gab es pädagogische Innovationen und Verbesserungen, die sich in diversen Zuschlägen bei der Berechnung des Planstellenbedarfs niedergeschlagen haben (z.B. Zuschläge für Schulversuche, für Fördermaßnahmen von Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache, für die Integration von lernschwachen und behinderten Kindern in das Regelschulwesen etc.).

Ein weiterer Faktor ist die „Kostenkrankheit“ von Dienstleistungen.⁹ 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.

Schließlich spielt der „Altersstruktureffekt“, der Anstieg der Personalkosten auf Grund der Verschiebung in der Lebensaltersstruktur der Lehrer, eine bedeutsame Rolle. Es gibt ein Ungleichgewicht in der Alterszusammensetzung der Lehrer: Die heute über 50jährigen sind am stärksten vertreten. Wegen der starken senioritätsbezogenen Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst bewirkt das auch bei konstantem Personalstand eine Steigerung des Personalaufwands.

3. SINKENDE PRO-KOPF AUSGABEN AN DEN HOCHSCHULEN

Die finanzielle Situation im Hochschulbereich¹⁰ unterscheidet sich grundlegend von jener der Schulen.

9 Das Argument von der Produktivitätslücke von Dienstleistungen, die eine „Kostenkrankheit“ nach sich ziehe und zu einer sukzessiven Verteuerung dieser Dienstleistung führe, wurde in den 1960er Jahren von Baumol/Bowen (William J. Baumol/William G. Bowen, *Performing Acts – The Economic Dilemma*, New York 1966) für den Bereich der darstellenden Kunst entwickelt und später auf andere Dienstleistungen ausgedehnt.

10 Mit Hochschulen sind nur die Universitäten und Fachhochschulen gemeint. Die anderen Institutionen des Tertiärbereichs (Akademien, Schulen für den medizinisch-technischen Dienst, Kollegs) werden in Österreich nicht als Teil des Hochschulsystems betrachtet und in einem Budgetkapitel mit den Schulen (Erziehung und Unterricht) budgetiert. Auch nach dem Upgrading der Pädagogischen Akademien zu Hochschulen verbleiben diese Institutionen in derselben Budgetgruppe wie die Schulen.

Zum einen ist hier die Datenlage besser, weil hier die Finanzierungsverpflichtung nur bei einer Gebietskörperschaft, dem Bund, liegt.¹¹

Weiters haben, anders als bei den Schulen, die Studentenzahlen in keiner Phase abgenommen¹². Die Zunahme in der Bildungspartizipation auf tertiärer Ebene hat bewirkt, dass auch in den Jahren, in denen schwächere Geburtsjahrgänge in den Hochschulbereich übergetreten sind, die Studentenzahlen weiter gewachsen sind. Zwar haben sich die Wachstumsraten ab den 1990er Jahren deutlich verringert, aber es ist nie zu der demographisch bedingten Entlastung der Universitäten gekommen, mit der die Hochschulpolitik in den 1970er Jahren fest gerechnet hat.

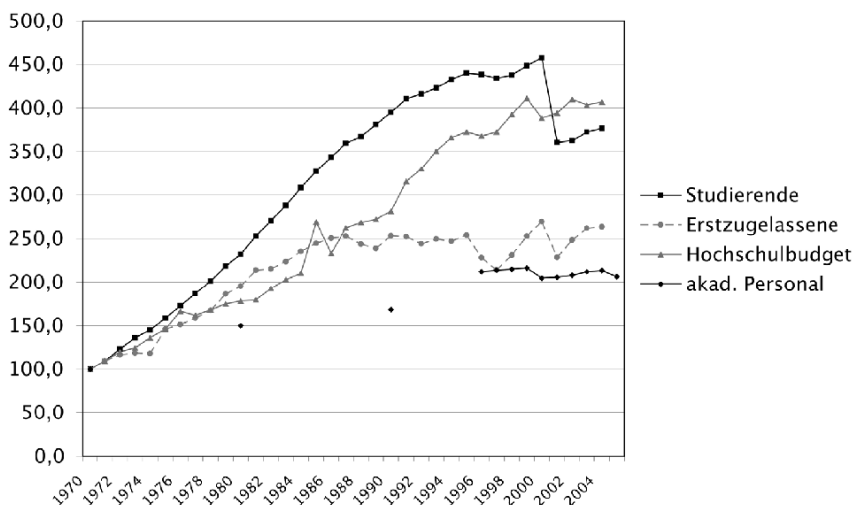
Die stetige Zunahme der Bildungsnachfrage an den Universitäten wurde aber von keiner ausreichenden Erhöhung des Hochschulbudgets begleitet. Die inflationsbereinigten staatlichen Hochschulausgaben sind schwächer gewachsen als die Zahl der Studierenden. Das hat – neben räumlichen Engpässen – vor allem zu einer sukzessiven Verschlechterung in den Betreuungsrelationen der Studierenden geführt. Wie bei den Schulen haben sich die Personalkosten für die Lehre auch an den Universitäten durch den „Altersstruktureffekt“, vor allem aber durch die „Kostenkrankheit“ von Dienstleistungen verteuert. Aber da – anders als bei den Schulen – die inflationsbereinigten Personalausgaben pro Student gesunken sind, hat sich die quantitative Relation zwischen den Studierenden und dem Lehrkörper stetig verschlechtert (Abbildung 2).

Aus diesen Gründen haben die Sparmaßnahmen der Bundesregierung seit den 1980er Jahren bei den Universitäten wesentlich schwerwiegendere Auswirkungen als bei den Schulen. Im „goldenen Zeitalter“ der Bildungspolitik, in den späten 1960er und 1970er Jahren erschien die Finanzierung der Hochschulexpansion als unproblematisch, da staatliche Bildungsausgaben als Zukunftsinvestitionen höchster Priorität betrachtet wurden. Zudem glaubte man damals, die Expansion der Universitäten würde sich in überschaubaren Grenzen halten und der Finanzierungsbedarf würde daher nicht über den damals schon erreichten ansteigen. Die Hochschulplanungsprognosen der 1970er Jahre gingen davon aus, dass Mitte der 1980er Jahre die Neuzugänge an die Universitäten mit ca. 16.000 Erstinskribierenden ihren Höhepunkt erreichen würden und danach – auf

11 Allerdings gibt es bei den Fachhochschulen neben den Beiträgen des Bundes eine Ko-Finanzierung durch Länder, Gemeinden und andere öffentliche Körperschaften. Diese Subventionen haben von Fall zu Fall sehr unterschiedliche Höhe und werden hier nicht weiter behandelt: Vgl. dazu Pechar/Pellert, FH-Entwicklungs- und Finanzierungsplanungen (wie Anm. 7) 103–129.

12 Zwar weist die amtliche Statistik für das WS 2001, in dem erstmals Studiengebühren verlangt wurden, einen Rückgang gegenüber dem Vorjahr um ca. 45.000 Hörer aus. Diese Reduktion ist allerdings ein statistisches Artefakt, denn die amtliche Statistik hat nicht zwischen studienaktiven Hörern und Scheininskribenten unterschieden. Die tatsächliche Studienaktivität ist nicht zurückgegangen. Für die folgenden Überlegungen, die sich auf die Kosten verursachenden Betreuungsaktivitäten der Universitäten beziehen, sind aber nur diese aktiven Studierenden von Belang.

Abbildung 2: Entwicklung von Hochschulbudgets, Studierenden, Erstzugelassenen und akademischem Personal (Index, 1970 = 100)



Quelle: BMWF, eigene Berechnungen

Grund sinkender Geburtenjahrgänge – wieder auf etwa 10.000 bis Ende der 1990er Jahre sinken würden.¹³

Die faktische Entwicklung ist bekanntlich anders verlaufen. 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 geburtenstarken Jahrgänge scheiterte, weil die steigenden Übertrittsraten die demographische Entlastung mehr als wettmachten.

Die drastischen Größenverschiebungen gegenüber den früheren Planungsparametern haben zu keinen Konsequenzen bei der Zulassungs- und Finanzierungspolitik geführt. Die Hochschulpolitik hat am offenen und gebührenfreien Hochschulzugang zunächst festgehalten. Aber die reale Unterstützung dieser Politik wurde immer schwächer.

13 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 von einer ähnlichen Vorstellung aus.

Während in den 1970er Jahren das Wachstum der Hochschulausgaben mit dem der Studentenzahlen Schritt hielt, nahmen die realen Ausgaben pro Hörer seither ab. Ab der 2. Hälfte der 1980er Jahre wurden die Auseinandersetzungen über die staatliche Finanzierung der Universitäten zum wichtigsten Konfliktstoff der Hochschulpolitik. Den ersten Höhepunkt bildete ein dreiwöchiger Streik im Herbst 1988 an allen Universitäten, der von den meisten Universitätsleitungen unterstützt wurde. Weitere Zuspitzungen waren die Konflikte um die Sparpakete Mitte der 1990er Jahre und um die Einführung der Studiengebühren¹⁴ im Jahr 2001.

Abbildung 2 vermittelt einen Eindruck von der Verschlechterung der Ausbildungsbedingungen im Zuge der Hochschulexpansion. Allerdings stellt diese Tabelle Durchschnittswerte dar, von denen sich die konkrete Situation der einzelnen Fächer zum Teil drastisch unterscheidet. Da der österreichische Sonderweg beim Hochschulzugang keine Finanzierung nach Studienplätzen erlaubt, gibt es eine ausgeprägte Ungleichverteilung in der Ressourcenausstattung der einzelnen Studienbereiche.¹⁵ Es gibt grotesk überfüllte Massenfächer, in denen ein regulärer Studienbetrieb fast unmöglich ist. Etwa 72.000 Studierende, das ist ein knappes Drittel aller HörerInnen, befinden sich in Fächern mit „extrem ungünstigen Betreuungsrelationen“ (wo die Betreuungsrelationen um mindestens 100% über dem Durchschnittswert liegen); extrem ungünstige Werte werden vor allem in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften erreicht.

III. VERÄNDERUNGEN IN DER ORGANISATIONSFORM VON SCHULEN UND HOCHSCHULEN

III.1. Zunehmende Regelungsdichte und die Forderung nach Autonomie

Neben der Finanzierung lag ein zweiter bildungspolitischer Schwerpunkt in der Kontroverse über die angemessene Organisationsform von Schulen und Hochschulen. In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird diese Thematik mit dem Anglizismus „Governance“ bezeichnet, mit dem die Eigenarten von Leitungsstrukturen beschrieben werden, in denen sich zivilgesellschaftliche und politische Einflusssphären überlappen.

14 Seitens der Regierung wurden die Studiengebühren als ein Schritt zur Verbesserung der Ausbildungsqualität bezeichnet. De facto sind sie ein Beitrag der Studenten zur Budgetkonsolidierung, denn die finanzielle Situation der Universitäten hat sich durch sie nicht verbessert. Um annähernd denselben Betrag, den die Universitäten aus den Studiengebühren lukrieren, wurde das staatliche Hochschulbudget im Jahr 2000, also unmittelbar vor Einführung der Studiengebühren gekürzt.

15 Hans Pechar, Der offene Hochschulzugang in Österreich, in: Christoph Badelt/Wolfhard Wegscheider/Heribert Wulz (Hrsg.), Hochschulzugang in Österreich, Graz 2007, 21–81.

Abgesehen von vorschulischen Einrichtungen,¹⁶ der beruflichen Lehre und der Weiterbildung sind die Bildungseinrichtungen überwiegend in öffentlicher Trägerschaft. Der Anteil der Schüler in Privatschulen liegt um die 10 % und somit in der Bandbreite der Mehrheit der OECD Staaten.¹⁷ Private Universitäten sind erst seit knapp einem Jahrzehnt gesetzlich zugelassen, sie spielen eine marginale Rolle¹⁸ und bieten überwiegend Studien an, die mit dem Angebot der öffentlichen Universitäten nicht konkurrieren, sondern dieses ergänzen. Die Debatte zur Governance von Schulen und Hochschulen bezog sich also fast ausschließlich auf öffentliche Einrichtungen. Es ging dabei auch nicht um eine Privatisierung dieser öffentlichen Einrichtungen, sondern um die Frage, in welcher Form die öffentlichen Bildungseinrichtungen organisiert sein sollten.

Im Zentrum der Governance Debatte steht die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Schule bzw. Hochschule; anders formuliert: nach dem Ausmaß der relativen Autonomie der einzelnen Institutionen in einem öffentlichen Bildungssystem. Diese Debatte kann zum einen als Reaktion auf die qualitativen und quantitativen Veränderungen bildungspolitischer Interventionen im Zuge der Bildungsexpansion verstanden werden, zum anderen als Ausdruck von Verschiebungen im Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft. Die erhöhte ökonomische und sozialpolitische Relevanz von Bildung auf allen Ebenen hat der Bildungspolitik ab Mitte der 1960er Jahre einen ganz neuen Stellenwert gegeben, der sich in verstärkten politischen und administrativen Aktivitäten niedergeschlagen hat. Die im vorigen Abschnitt dokumentierten erhöhten öffentlichen Investitionen in Bildung wurden von einer Verrechtlichung und Regulierung begleitet, mit deren Hilfe Schulen und Hochschulen verstärkt externen Anforderungen unterworfen wurden. Es handelte sich sowohl um ökonomische – z.B. Orientierung an den Erwartungen des Arbeitsmarktes – wie sozialpolitische – z.B. Chancengerechtigkeit – Anforderungen. Ab den 1980er Jahren gab es eine aus den Bildungsinstitutionen kommende Gegenbewegung gegen die damit einhergehende „hohe Regulungsdichte“ in der Bildungspolitik. Die Vertreter von Schulen und Hochschulen forderten „mehr

16 Kindergärten wurden in Österreich bislang nicht als Bildungsinstitutionen verstanden, sondern als Betreuungseinrichtungen zur Entlastung berufstätiger Mütter. Die gegenwärtige Diskussion über ein verpflichtendes Vorschuljahr und über einen generellen Ausbau vorschulischer Einrichtungen ist ein Zeichen dafür, dass sich dieses Verständnis wandelt und dass der Bildungsaspekt stärker betont wird. Das wird zweifellos Auswirkungen auf die Finanzierung dieses Bereichs, möglicherweise auch auf seine Organisationsform haben. Bei einem verpflichtenden Vorschuljahr müsste der Staat die Kosten tragen.

17 „Ausreißer“ sind diesbezüglich Belgien und vor allem die Niederlande, wo zwei Drittel der Schüler Privatschulen besuchen.

18 Das ist (abgesehen von jüngeren Entwicklungen in einigen mittel- und osteuropäischen Reformländern) in Europa der Regelfall. Hingegen gibt es sowohl in den USA als auch in Asien und Lateinamerika große private Hochschulsektoren. Private Eliteuniversitäten gibt es allerdings nur in den USA, in fast allen übrigen Ländern ist der private Bereich der „Massensektor“, während sich die Eliteuniversitäten im öffentlichen Sektor befinden.

Autonomie“. Erst in den 1990er Jahren wurde deutlich, dass dem Autonomiebegriff vielfältige und zum Teil widersprüchliche Konnotationen inne wohnen. Im Widerstand gegen die hohe Regelungsichte zeigt sich auch ein Schwinden obrigkeitsstaatlicher Mentalitäten, die in den davor liegenden Jahren die Artikulation offenen Widerstands gegen die Maßnahmen von Regierung und Behörden gar nicht denkmöglich erscheinen ließen.

Wie beim Konflikt um die öffentliche Finanzierung der Bildung hatte auch die Governance-Debatte sehr unterschiedliche Auswirkungen auf das Schulwesen einerseits, den Tertiärbereich andererseits.

III.2. Schulautonomie und Zweidrittelmehrheit

Die Schule war immer in relativ hohem Ausmaß externen Anforderungen ausgesetzt. Überspitzt könnte man sagen: für die Schule bedeutete die neue Bildungspolitik ab den 1960er Jahren eine „Modernisierung“ der externen Vorgaben; an die Stelle von Kirche, Militär und anderen traditionserhaltenden Institutionen traten der Bedarf der Ökonomie und die politische Forderung nach einer Egalisierung der Bildungschancen. Das traditionelle schulrechtliche Verständnis, das Schule als Behörde und Unterricht als Verwaltungshandeln definiert, wurde dadurch zunächst nicht tangiert. Die legalistische und bürokratische Interpretation des schulischen Unterrichts hat mit der spezifischen rechtsstaatlichen Tradition zu tun, die Österreich mit Deutschland teilt. Aber ab den 1980er Jahren stieß die Vorherrschaft einer „Verwaltungslogik“ (Schule als Behörde) vor einer „pädagogischen Logik“ auf zunehmende Kritik. In Reaktion darauf hat der Gesetzgeber den Schulen mehr autonome Spielräume eröffnet.

1993 ist es durch die 14. Schulorganisationsgesetz-Novelle zu einem Ausbau der Schulautonomie gekommen, die vor allem die Möglichkeit eines eigenständigen Schulprofils durch erweiterte Lehrplanmöglichkeiten vorsieht.¹⁹ Autonome Spielräume in Bezug auf pädagogische, finanzielle, administrative und personelle Entscheidungen sind allerdings nur in geringem Maße aufeinander abgestimmt worden, sodass für die Nutzung der Spielräume in manchen (z.B. pädagogischen) Bereichen die dazu nötigen Voraussetzungen in anderen (z.B. personellen) Bereichen fehlten. Da die Maßnahmen zur Erweiterung der Schulautonomie zeitlich mit den Konflikten über die Bildungsfinanzierung (vgl. voriger Abschnitt) zusammenfielen, werden die erweiterten Freiräume von vielen Lehrern unter dem Gesichtspunkt der „Verwaltung des Mangels“ interpretiert und daher eher als Belastung denn als Gewinn gesehen. In polemischer Zuspitzung wird gelegentlich auch von einer „Privatisierung“ der Bildung gesprochen.

¹⁹ Helmut Seel/Josef Scheipl, Das österreichische Bildungswesen am Übergang ins 21. Jahrhundert, Graz 2004, 239ff.

Die 14. Schulorganisationsgesetz-Novelle hat auch gewisse Möglichkeiten einer schulautonomen Budgetpolitik geschaffen. Schulen haben – wie die Universitäten bereits 1988 – eine „Teilrechtsfähigkeit“ erhalten, die es ihnen erlaubt, eigene Einnahmen („Drittmittel“) zu akquirieren. Diese Möglichkeit eröffnet sich vor allem durch die Vermietung von Räumen in der unterrichtsfreien Zeit. Darüber hinaus wurde auch das Werbeverbot gelockert.

Neben den Maßnahmen um mehr Beweglichkeit für die Einzelschule gab es auch eine Diskussion um erhöhte Flexibilität bei den organisationsbezogenen rechtlichen Regelungen für das Gesamtsystem. Eine österreichische Besonderheit der 2. Republik ist die Starrheit der rechtlichen Rahmenbedingungen. Das Schulorganisationsgesetz wurde im Jahre 1962 in den Verfassungsrang erhoben. Mit dieser Maßnahme wollte man den mühsam errungenen Schulkompromiss gegenüber sporadischen Veränderungen in den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen absichern.²⁰ Die erforderliche Zweidrittelmehrheit war selbst in großkoalitionären Zeiten für größere rechtliche Anpassungen nur sporadisch erreichbar, daher führte diese Regelung in der Praxis zu Kompromissen, die häufig niemanden zufrieden stellten. Auf regionaler Ebene begünstigte sie über die nach dem politischen Kräfteverhältnis zusammengesetzten Kollegien der Landesschulräte auch die „Aufteilung“ der Schulleitungen auf die politischen Parteien.

Die im Anschluss an das schlechte Abschneiden bei PISA neuerlich in Gang gekommene Gesamtschuldiskussion hat erneut Zweifel an dieser Bestimmung aufkommen lassen, die ganz offenkundig die Veränderungsresistenz des österreichischen Bildungssystems begünstigt. Da die ÖVP, welche den Status quo erhalten will, der große Profiteur des Zweidrittelmehrheitserfordernisses ist, wollte sie auch dann an dieser Bestimmung festhalten, als alle anderen Parteien mehr Beweglichkeit in der Bildungspolitik forderten. Der öffentliche Druck sorgte im Jahr 2005 schließlich für ein Einlenken der ÖVP. Sie erklärte sich bereit, alle Schulfragen künftig mit einfacher Mehrheit beschließen zu lassen. Aber plötzlich bestand die SPÖ darauf, die Schulgeldfreiheit, die ohnehin niemand in Frage stellt, in den Verfassungsrang zu erheben. Die ÖVP hat im Gegenzug auch die Einführung einer Gesamtschule von einer Zweidrittelmehrheit abhängig gemacht.²¹ Somit wurde eine Chance verspielt, mehr Beweglichkeit in die Bildungspolitik zu bringen.

20 Hermann Schnell, *Bildungspolitik in der Zweiten Republik*, Wien 1993, 129.

21 Es wurde folgende Passage in das Schulorganisationsgesetz aufgenommen: „Der Gesetzgeber hat ein differenziertes Schulsystem vorzusehen, das zumindest nach Bildungsinhalten in allgemeinbildende und berufsbildende Schulen und nach Bildungshöhe in Primar- und Sekundarschulbereiche gegliedert ist, wobei bei den Sekundarschulen eine weitere angemessene Differenzierung vorzusehen ist.“ Somit würde eine mit einfacher Mehrheit vorgenommene Einführung der Gesamtschule eine Verfassungsklage nach sich ziehen. Die meisten Verfassungsjuristen glauben, dass der Verfassungsgerichtshof diese Passage als Festschreibung von Hauptschule und Gymnasium interpretieren wird.

III. 3. Universitäten: von der staatlichen Anstalt zum öffentlichen Unternehmen

Anders als die Schulen waren die Universitäten, zumindest in ihrem Selbstverständnis, durch die Freiheit von Forschung und Lehre bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts von allen externen Anforderungen abgeschirmt. Nun wurde eine Institution, die sich als Heimstätte der geistigen Aristokratie verstand, mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes und egalitären Ansprüchen konfrontiert. Große Teile der akademischen Oligarchie erlebten das neue hochschulpolitische Paradigma als Kampfansage der staatlichen Politik. Tatsächlich heißt es in den Erläuterungen zum AHStG, dem ersten hochschulpolitischen Meilenstein dieser Jahre: „Die Heranbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses und die wissenschaftliche Berufsvorbereitung sind Fragen von so entscheidender Bedeutung, dass der Gesetzgeber an ihnen nicht vorbeigehen darf.“²² Eine euphemistische Formulierung dafür, dass diese Fragen nun als zu wichtig erachtet wurden, um sie den Universitäten zu überlassen.

Es gab immer weniger Fragen der Hochschulbildung, an denen der Gesetzgeber vorbeigehen wollte, und so sahen sich die Universitäten mit einer sukzessiven Stärkung der staatlichen Regulierung konfrontiert, die zwangsläufig zu Lasten ihrer traditionellen Autonomieräume gehen musste. Das UOG 1975 war der Höhepunkt dieser Entwicklung. An die Ordinarienuniversität, in deren feudalen Enklaven die Lehrstuhlinhaber nicht nur über Studenten, sondern auch über den wissenschaftlichen Nachwuchs unumschränkt verfügten, wurde die Zumutung herangetragen, auch die in der Hierarchie tiefer angesiedelten Gruppen in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen. Wegen des heftigsten Widerstandes großer Teile der Professorenschaft zog die Demokratisierung der Universitäten eine massive Verrechtlichung des Hochschulbetriebs nach sich. Die Universität wurde „in Verbindung mit den auf ihre Angehörigen bezogenen Interessenvertretungen zur kompliziertesten Organisation Österreichs.“²³

Die konkreten Erfahrungen mit dem UOG 1975 bestätigten weder die Befürchtungen, noch die Hoffnungen, die dem neuen Governance-Modell entgegengebracht wurden. Auch die Erwartung der staatlichen Reformpolitik, die Demokratisierung werde eine größere gesellschaftliche Relevanz bewirken, wurde enttäuscht. Die ständisch erstarrte Universität der 1960er Jahre hat sich durch die Ausweitung der Partizipationsrechte in den Selbstverwaltungskörpern nicht revitalisiert und in die von Wirtschaft und Politik geforderte Expertenorganisation verwandelt. Die Gremien der „Gruppenuniversität“

22 Vgl. Eva Götz, Chronologie der Studienreform 1962–1996, in: BMWF (Hrsg.), Materialien zur Studienreform I, Wien 1993, 35.

23 Manfred Welan, Die neue Universitätsorganisation oder Die dritte Organisationsreform seit 1945, in: Ada Pellert/Manfred Welan, Die formierte Anarchie. Die Herausforderung der Universitätsorganisation, Wien 1995, 115.

arbeiteten ineffizient und banden viel Energie durch das Schmieden von Allianzen. Ihre Fähigkeit zur Selbststeuerung war gering.

In den 1980er Jahren, als sich die Emotionen um das UOG 1975 gelegt hatten, trat der Konflikt mit der staatlichen Hochschulpolitik um mehr Autonomie in den Vordergrund. Zunächst hielt das Ministerium noch am alten Governance-Muster fest, während sich die Universitäten immer vehementer gegen diese „Regulierungswut“ wandten. Aber Ende der 1980er Jahre gab es in der staatlichen Bürokratie erste Anzeichen der Einsicht, dass eine zentralistische Steuerung eines Massenhochschulsystems an Grenzen stößt. Die reformorientierten Teile der staatlichen Politik und Verwaltung öffneten sich nun dem Konzept der „institutionellen Autonomie“ von Universitäten. Davon versprach man sich auch eine Entlastung bei Finanzierungskonflikten: Sparzwänge konnten „nach unten“ delegiert werden. Zwar gab es gegen eine Schwächung der staatlichen Regulierung starke bürokratische Widerstände, auch die SPÖ wollte mehrheitlich zunächst an der paternalistischen Tradition festhalten. In den frühen 1990er Jahren setzten sich aber die Reformkräfte durch.

An den Universitäten wurde nun die Ambivalenz der Autonomieforderung erkennbar. Hier ging man zunächst ganz selbstverständlich vom Konzept der Individualautonomie aus. Die Politik strebte hingegen eine Stärkung der institutionellen Autonomie und des akademischen Managements an und eröffnete damit eine gänzlich neue Front der hochschulpolitischen Debatte. Die staatlichen Regelungen, gegen die man an den Universitäten noch kurz zuvor gekämpft hatte, waren zwar lästig, konnten aber leicht umgangen werden. Es blieben immer genügend „Schlupflöcher“, die de facto ein hohes Maß individueller Autonomie gewährleisteten. Ein starkes akademisches Management, das die Leistungen der einzelnen Einheiten in Forschung und Lehre viel wirkungsvoller bewerten kann als die staatliche Bürokratie, stellt dem gegenüber eine größere Bedrohung für die individuelle Autonomie der Hochschullehrer dar. Große Teile des wissenschaftlichen Personals befanden sich nun in der widersprüchlichen Lage, dass sie vom Staat mehr Autonomie verlangten, aber die staatlichen Reformen, die die Autonomie der Organisation, nicht die Individualautonomie stärkten, zurückweisen mussten.

Das UOG 1993 war ein erster und eher zaghafter Schritt in Richtung institutioneller Autonomie. Der vom damalige Wissenschaftsminister Busek zunächst präsentierte Reformentwurf²⁴ nahm bereits die Eckpunkte des derzeit geltenden UG 2002 vorweg, stieß aber auf heftigen Widerstand aller universitären Kurien. Der wichtigste Konflikt bezog sich auf die Frage, wer das oberste Leitungsorgan der Universität bestellt und kontrolliert. Das ministerielle Reformkonzept sah eine externe politische Kontrolle vor: Die Leitungsorgane sollten vom Minister bestellt werden, denn dieser benötige eine Einflussmöglichkeit, um seine politische Verantwortung für die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Universitäten wahrnehmen zu können. Die Universitäten wollten eine rein

24 BMWF, Die neue Universitätsstruktur. Reformkonzept (Grünes Papier), Wien 1991.

interne Kontrolle durchsetzen und an der bisherigen Rektoratsverfassung festhalten, weil diese als der Kern der universitären Autonomie betrachtet wurde.

Der letztlich gefundene Kompromiss war eine Zwischenlösung von kurzer Dauer, denn er führte zu unklaren Entscheidungskompetenzen zwischen den akademischen Senaten – deren Macht im UOG 1993 noch nicht spürbar eingeschränkt wurde – und den Rektoren neuen Typs, die nun erstmals zu Universitätsmanagern aufgewertet wurden. Überspitzt formuliert: Die Rektoren trugen nun auch die Verantwortung für Entscheidungen, die vom Senat getroffen wurden. Es waren daher vorwiegend die neuen Rektoren, die auf eine Veränderung drängten, noch bevor das UOG 1993 an allen Universitäten voll implementiert war. Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Diskussion um das UOG 1993 und der nun in Angriff genommenen Organisationsreform bestand darin, dass eine zahlenmäßig kleine, aber sehr einflussreiche Gruppe von Universitätsvertretern von vornherein einbezogen war. Eine von der Rektorenkonferenz gebildete Arbeitsgruppe hat wesentlich zur Gestaltung beigetragen.²⁵

2002 wurde ein neues Organisationsgesetz verabschiedet, das ab 2004 an allen Universitäten implementiert wurde.²⁶ Seine wichtigsten Merkmale sind:

- Die Universitäten erhalten volle Privatrechtsfähigkeit. Sie werden aber nicht, wie gelegentlich unterstellt, „privatisiert“, sondern erhalten die Rechtsform einer Körperschaft öffentlichen Rechts. An die Stelle staatlicher Anstalten treten „öffentliche Unternehmen“.²⁷
- Der Bund hat weiterhin die Verpflichtung zur Basisfinanzierung der Universitäten, aber diese erfolgt nicht mehr im Rahmen des Bundesbudgets mit dem Instrumentarium der Kameralistik. Vielmehr erhalten die Universitäten ein Globalbudget, über das sie uneingeschränkt selbst verfügen. 80% des Globalbudgets wird auf der Basis von Leistungsvereinbarungen zwischen Universität und Ministerium vergeben, die restlichen 20% auf der Basis von Indikatoren.
- Die interne Organisation jeder Universität ist gesetzlich nicht vorgegeben, sondern wird im Rahmen der Satzung durch den akademischen Senat festgelegt.
- Oberstes Aufsichts- bzw. Steuerungsorgan jeder Universität ist ein Universitätsrat, der – festgelegt durch die Satzung – zwischen fünf und neun externe Mitglieder umfasst. Je zur Hälfte werden diese Mitglieder durch den akademischen Senat und durch den Minister festgelegt.

25 Stefan Titscher/Georg Winckler/Hubert Biedermann von Hampp (Hrsg.), *Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*, München – Mering 2000.

26 Martha Sebök, *Universitätsgesetz 2002. Gesetzestext und Kommentar*, Wien 2002.

27 Das Governance-Modell des UG 2002 hat starke Ähnlichkeiten mit jenem der öffentlichen Universitäten in den USA und Kanada.

- Der Rektor wird vom Universitätsrat aus einem Dreivorschlag des akademischen Senats gewählt. Diese Position wird dadurch gegenüber den Kollegialorganen gestärkt, sie steht nun andererseits in einem höheren Abhängigkeitsverhältnis vom externen Aufsichtsorgan.
- Die Universität ist der Dienstgeber des gesamten akademischen und nicht-akademischen Personals. Neu eintretende Mitarbeiter stehen nicht mehr in einem öffentlichen, sondern in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis.

Die tiefe Zäsur des UG 2002 in der österreichischen Hochschulpolitik – und diese Zäsur ist einschneidender als selbst jene des UOG 1975 – besteht in der Verabschiedung des kulturstaatlichen Konzeptes, das in Österreich ca. 150 Jahre (seit den Reformen 1849) die Grundlage der Hochschulpolitik war. Im kulturstaatlichen Modell akzeptiert die Universität die hochschulpolitische Gesamtverantwortung des Staates (mit Ausnahme der „inneren akademischen Angelegenheiten“ von Forschung und Lehre) und gewinnt dadurch Sicherheit. Der Staat verzichtet auf ihre Instrumentalisierung für kurzfristige politische Ziele und gewinnt langfristige „Erträge“ einer prosperierenden Kultur. Auf der Grundlage der Staatsidee des philosophischen Idealismus, die den Staat als Vertreter der allgemeinen Vernunft definiert, wird dieser als „Schutzmacht“ der Universität gegenüber den Partikularinteressen der Gesellschaft gesehen, der ihre akademische Freiheit sichert (Freiheit „durch den Staat“, nicht „vom Staat“ – wie in den liberalen angelsächsischen Modellen).

Das kulturstaatliche Modell hat lange Zeit gut funktioniert und den deutschsprachigen Universitäten bis ins frühe 20. Jahrhundert eine weltweite Führungsrolle ermöglicht. Mit dem Einsetzen der Hochschulexpansion ist es aber in eine Krise geraten. Die staatliche Hochschulpolitik machte zunehmend sozial- und wirtschaftspolitische Kriterien geltend und setzte einen nicht enden wollenden Reformprozess in Gang, den die Universitäten immer stärker als illegitime Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten betrachteten. Sie sahen im Staat nicht mehr einen benevolenten Schutzherrn, sondern einen regulierungswütigen und inkompetenten Gegner. Die staatliche Hochschulpolitik hat ihrerseits bereits mit dem UOG 1993 ihre kulturstaatliche Verantwortung relativiert. Das UG 2002 beseitigt die letzten Relikte dieses Konzeptes.²⁸

²⁸ Eine Paradoxie dieses Prozesses besteht darin, dass der Autoritätsverlust öffentlicher Entscheidungsträger bei den Hochschulangehörigen besonders drastische Formen angenommen hat, diese aber dennoch mehrheitlich an einer engen Bindung zwischen Staat und Universitäten festhalten wollten.

IV. CHANCENGERECHTIGKEIT IM ÖSTERREICHISCHEN BILDUNGSSYSTEM

IV.1. Der politische Diskurs über Chancengerechtigkeit

In welchem Ausmaß wird Bildung in Österreich sozial vererbt? Diese Fragestellung hat in den vergangenen Jahrzehnten wechselhafte Konjunkturen durchlaufen. Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts war das nur ein Thema radikaler Gesellschaftskritik, die staatliche Bildungspolitik stand dem Einfluss der sozialen Herkunft auf die Bildungslaufbahn gleichgültig gegenüber und hat ihn als genetische Determination umgedeutet. In den 1960er und frühen 1970er Jahren gab es – nicht zuletzt durch neue Theorien über den Zusammenhang von Bildung und Wirtschaftswachstum angeregt – erste Bemühungen zur „Ausschöpfung“ brachliegender Begabungsreserven. Vor dem Hintergrund der über Jahrhunderte tief verankerten ständischen Bildungstradition ist es erstaunlich, wie rasch sich damals in unterschiedlichen politischen Lagern und Interessensgruppierungen ein Konsens gebildet hat, dass Chancengleichheit in der Bildung ein zentraler gesellschaftlicher Grundwert sei.

Wie fragil dieser Konsens war, wurde freilich deutlich, als sich Ende der 1970er Jahre der Konflikt über die Gesamtschule zuspitzte. Obwohl die Schulversuche zu einer einheitlichen Sekundarstufe I überwiegend positive Ergebnisse gebracht hatten, rückte das konservative Lager von der reformfreundlichen Position der frühen 1970er Jahre ab. Da gesetzliche Änderungen in der Schulorganisation einer Zweidrittelmehrheit bedürfen, hatte das Veto der ÖVP schwerwiegende Konsequenzen für den bildungspolitischen Spielraum der SPÖ, die fast dreißig Jahre lang das Bildungsressort leitete. Da sie im Pflichtschulbereich die im eigenen Programm angestrebten strukturellen Reformen nicht durchführen konnte, konzentrierte sie ihre bildungspolitischen Energien auf die strukturkonservative Expansion der früheren Elitezweige. Wenn es schon nicht möglich war, die Basis der Qualifikationspyramide durch egalitäre Reformen zu festigen, dann sollten zumindest die bestehenden Formen höherer Bildung so weit wie möglich ausgebaut werden, in der Hoffnung, auf diesem Weg könnte eine größere Durchlässigkeit für sozial schwache Schichten erzielt werden. Aber diese strukturkonservative Expansion hat den Einfluss der sozialen Herkunft auf die Bildungslaufbahn nicht spürbar reduziert.

Damit soll nicht gesagt werden, in den letzten Jahrzehnten hätte es keine Fortschritte bei der Chancengerechtigkeit in der Bildung gegeben. Die spektakulärsten Erfolge wurden bei der Beseitigung geschlechtsspezifischer Zugangsbarrieren zu weiterführender Bildung erzielt. Noch 1971 lag die Frauenquote bei der Matura bei 44%, bei den Erstabschlüssen an Hochschulen bei 25%.²⁹ Mitte der 1980er Jahre haben die Frauen bei der Matura gleichgezogen, in jüngster Zeit auch bei den Abschlüssen an Hochschulen. Sofern man ausschließlich auf die immanenten Erfolgskriterien des Bildungssystems

29 Vgl. BMBWK, Hochschulbericht 2002, Bd. 1, Wien 2002, 168ff.

achtet, lassen sich mittlerweile eher Defizite bei Männern feststellen. Diese bemerkenswerten Verbesserungen der Bildungschancen von Frauen in relativ kurzer Zeit wären nicht möglich gewesen, hätten nicht im selben Zeitraum ökonomische und kulturelle Prozesse zu massiven Veränderungen im Geschlechterverhältnis geführt. Diese Veränderungen haben bewirkt, dass die Bildungsschichten nunmehr bei den Bildungsinvestitionen in den eigenen Nachwuchs nicht mehr nach dem Geschlecht unterscheiden.

Nicht weniger bemerkenswert sind die Erfolge im Bereich der Integration Behinderter. Auch diese Veränderungen wurden durch gesamtgesellschaftliche Prozesse ausgelöst bzw. von ihnen begleitet. Das Bild von der Rolle behinderter Menschen in der Gesellschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten spürbar gewandelt. In vielen Bereichen gibt es Bemühungen zur Erleichterung der Teilhabe behinderter Menschen am sozialen Leben. Die Bildungspolitik spielt dabei eine Schlüsselrolle. Die Integration behinderter Kinder im Schulbereich hat nicht nur deren eigene Lebensqualität erhöht, auch die dadurch ausgelösten Bewusstseinsveränderungen bei nicht behinderten Schülern und deren Eltern tragen zur Akzeptanz einer aktiven Teilhabe Behinderter am gesellschaftlichen Leben bei.

An der Abhängigkeit der Bildungschancen von der sozialen Herkunft³⁰ hat sich hingegen wenig geändert. Auf den ersten Blick erscheint die Verbreiterung des Zugangs zu höherer Bildung als großer Gewinn an sozialer Durchlässigkeit. Für jene Gruppen, die von der Bildungsexpansion profitieren konnten, trifft das tatsächlich zu und auch gesamtgesellschaftlich stellt die Ausweitung höherer Bildung einen wichtigen Zuwachs an Humankapital dar. Aber aus der Perspektive gesamtgesellschaftlicher Chancengerechtigkeit wird die Besserstellung der einen Gruppe durch die Schlechterstellung derjenigen wettgemacht, die von der Bildungsexpansion nicht profitieren konnte.

Die in Österreich dominierende rein quantitative Expansion, die von keinen qualitativen Strukturreformen begleitet wurde, bewirkte nämlich ein soziales *creaming out* jenes Schultyps, der vor der Bildungsexpansion die überwiegende Mehrheit einer Alterskohorte umfasste. Seither verkam die Hauptschule – zumindest in den Ballungszentren – zur „Restschule“, die nur noch von den „Kellerkindern der Bildungsexpansion“³¹ besucht wurde. Solga/Wagner³² haben für Deutschland gezeigt, dass sich mit zunehmender

30 Neben der sozialen Herkunft ist der Migrationshintergrund eine wesentliche Quelle von Disparitäten in der Bildung, wobei hier vielfach soziale Benachteiligung und sprachliche bzw. kulturelle Defizite zusammentreffen.

31 Klaus Klemm, Jugendliche ohne Ausbildung. Die „Kellerkinder“ der Bildungsexpansion, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 1991/6, 887–898.

32 Heike Solga/Sandra Wagner, Die Zurückgelassenen – die soziale Verarmung der Lernumwelt von Hauptschülerinnen und Hauptschülern, in: Rolf Becker/Wolfgang Lauterbach (Hrsg.), *Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*, Wiesbaden 2004, 195–224.

Bildungsexpansion die soziale Distanz zwischen Hauptschülern und Gymnasiasten vergrößert hat. Von einem sozial relativ gut durchmischten Schultyp hat sich die Hauptschule zu einer homogenen Restschule entwickelt, in der die Kinder der unteren sozialen Schichten unter sich bleiben. Weil diesen Schulen nun keine Rollenmodelle mehr zur Verfügung stehen, die mit besserem kulturellem Kapital ausgestattet sind, verarmt ihre Lernumwelt. Dieser Effekt wurde durch den zunehmenden Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund noch verstärkt.

Das Thema der sozialen Bedingtheit von Bildungschancen hat – nach dem Boom der 1960er und 1970er Jahre – sowohl in der Politik wie in der Bildungsforschung ein Schattendasein geführt. Zuletzt – vor allem wegen des schlechten Abschneidens Österreichs bei PISA – hat es erneut öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. Die Insuffizienz der Datenlage erlaubt derzeit keine empirisch gesättigte Analyse der sozialen Reproduktion im Bildungssystem. In der Folge erfolgt auf der Basis verfügbarer, vorwiegend amtlicher Daten eine aktuelle Bestandsaufnahme der sozialen Disparitäten auf den unterschiedlichen Bildungsstufen.

IV.2. Sekundarstufe I

Früher als in allen anderen OECD-Staaten (mit Ausnahme Deutschlands) stehen österreichische Schüler vor einer wichtigen Schnittstelle des Bildungssystems, die in hohem Ausmaß die gesamte Bildungslaufbahn determiniert, „da durch den Besuch der AHS-Unterstufe die Wahrscheinlichkeit einer weiteren Karriere in einer höheren Schule deutlich erhöht wird“.³³ Die aktuellsten verfügbaren Daten zum Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Schulwahl auf der Sekundarstufe I stammen aus der Volkszählung von 2001.³⁴ Dabei zeigt sich der starke Zusammenhang zwischen höchster abgeschlossener Bildung des Vaters und der Schulart von 12-Jährigen. Während 83 % der Kinder von Vätern mit einem Pflichtschulabschluss eine Hauptschule (und immerhin mehr als 3 % eine Sonderschule) besuchen, liegt dieser Anteil im Akademikermilieu bei weniger als einem Viertel. Wenn der Vater eine Matura hat, sind die 12-Jährigen mehrheitlich an einer AHS, hat der Vater keine Matura, so schwankt der Anteil der Kinder an einer AHS zwischen 12 % (Pflichtschule) und 28 % (BMS). Sehr ähnlich stellt sich dieser Zusammenhang auch zwischen sozialem Herkunftsmilieu und Schulbesuch nach Vaterberuf dar: 86 % der 12-jährigen Kinder von Hilfsarbeitern besuchen eine Hauptschule, aber nur 27 % von Angestellten oder Beamten mit Hochschulabschluss. Von ihnen gehen 72 % auf eine AHS, ähnlich wie zwei Drittel der Kinder von Selbständigen in Technik und Wissenschaft. Überdurchschnittlich hohe Anteile von Hauptschülern finden

33 Günter Haider/Claudia Reiter (Hrsg.), PISA 2003 – Nationaler Bericht, Graz 2004, 74.

34 Adelheid Bauer, Volkszählung 2001: Soziodemographische Determinanten der Bildungsbeteiligung, in: Statistische Nachrichten 2/2005 (2005) 108–120.

sich unter Landwirtekindern (fast 90%), Arbeiterkindern (über 80%) und den Kindern von Angestellten/Beamten mit Pflichtschul- oder Lehrabschluss (über 70%).

Bekanntlich wird die frühe Schultypendifferenzierung mit der Überlegenheit homogener Lerngruppen begründet. Abgesehen davon, dass es viele Argumente für heterogene Lerngruppen gibt,³⁵ kann von einer leistungsmäßigen Homogenität der Schultypen auch in unserem früh differenzierenden System keine Rede sein. So zeigt z.B. die nationale Auswertung der PISA-Studie³⁶ eine deutliche Überlappung der Leistungskurven in AHS und Hauptschule. In Mathematik erreicht knapp ein Viertel der Hauptschüler den PISA-Kompetenzlevel 4 oder besser. Dieser Wert wird aber von einem Drittel der Absolventen einer AHS-Unterstufe nicht erreicht. Die Trennung in AHS-Unterstufe und Hauptschule führt also keineswegs zu leistungshomogenen Gruppen. Der hohe Anteil schwacher Schüler in der AHS und umgekehrt starker Schüler in der Hauptschule ist ein klares Indiz für die sekundären Herkunftseffekte,³⁷ die durch die verfrühte Schultypendifferenzierung verstärkt werden.

IV.3. Sekundarstufe II

Eine weitgehend offene Frage ist, wie viele Schüler nach dem Ende der Pflichtschulzeit das österreichische Bildungssystem ohne einen Abschluss verlassen. Hierzu gibt es nur sehr vage Schätzungen, die zwischen 1% und 12% eines Altersjahrganges schwanken. Die Volkszählung von 2001³⁸ weist 2,3% der 15-Jährigen, 7,2% der 16-Jährigen und 10,7% der 17-Jährigen als nicht mehr in Ausbildung befindlich aus. Unklar bleibt jedoch, wie hoch der Anteil ohne irgendeinen Abschluss in dieser Gruppe ist.

Die Daten der Volkszählung 2001 zeigen am Beispiel der 16-Jährigen, wie sich die soziale Selektion des Bildungssystems in der Sekundarstufe II fortsetzt. Wenn der Vater über einen Pflichtschulabschluss verfügt, besuchen 8% der 16-jährigen Jugendlichen (immer noch) eine Pflichtschule, 44% absolvieren eine Lehre, 16% besuchen eine BMS und gut 30% eine maturaführende Schule. Ganz anders das Bild der 16-Jährigen, deren Vater einen Hochschulabschluss vorweisen kann: Von dieser Gruppe ist 1% (noch) an

35 Im Pflichtschulbereich sind heterogene Lerngruppen wegen der Asymmetrie der Peergroup Effekte vorteilhaft: Schüler mit geringerem sozioökonomischen Status werden durch ihre Mitschüler stärker beeinflusst als umgekehrt.

36 Haider/Reiter (Hrsg.), PISA 2003 (wie Anm. 33).

37 „Primäre“ Effekte beziehen sich auf die kognitiven Nachteile bildungsferner Herkunft, während die „sekundären Herkunftseffekte“ sich auf die vor allem von den Eltern getroffenen Bildungsentscheidungen beziehen, die für den weiteren Bildungsweg ihrer Kinder ausschlaggebend sind: Vgl. Rolf Becker/Wolfgang Lauterbach (Hrsg.), *Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*, Wiesbaden 2004, 12ff.

38 Bauer, *Volkszählung 2001* (wie Anm. 34).

einer Pflichtschule, 3% machen eine Lehre und 4% besuchen eine BMS, aber 91% gehen auf eine maturaführende Schule und zwar überwiegend (70%) auf eine AHS. Die Partizipation an weiterführender Bildung hängt in hohem Ausmaß von der Bildung der Eltern, ihrer beruflichen Position und ihrem Einkommen ab. 70% der Kinder aus höheren Bildungsschichten – jedoch nur ein Viertel der Kinder aus niedrigeren Bildungsschichten – besuchen eine AHS-Oberstufe oder BHS.

Diese gewaltigen sozialen Disparitäten haben viele Ursachen, von denen die meisten für die Politik schwer zu beeinflussen sind. Ein Faktor von hoher Signifikanz wäre freilich leicht zu verändern, nämlich die frühe Schultypendifferenzierung. Tabelle 2 zeigt, in wie hohem Ausmaß die Entscheidung für den Besuch einer Hauptschule oder einer AHS die weitere Bildungskarriere beeinflusst.

Tabelle 2: Bildungsabschluss in der Sekundarstufe II nach Vorbildung auf der Sekundarstufe I

| | Sekundarstufe II | | | | | |
|-----------------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sekundarstufe I | Keine weitere Ausbildung | Lehre | BMS | BHS | AHS | Total |
| Hauptschule | 17,8% | 55,4% | 15,6% | 8,6% | 2,6% | 100% |
| AHS | 5,8% | 7,8% | 9,4% | 22,4% | 54,7% | 100% |

Quelle: Schwarz et al. 2002³⁹

4. HOCHSCHULSYSTEM

Der Bericht zur sozialen Lage der Studierenden gibt unter anderem Auskunft über die soziale Zusammensetzung der österreichischen Studierenden sowie die je nach sozio-ökonomischem Hintergrund – unterschiedliche Studiensituationen. Auf 1.000 Väter mit Hochschulabschluss kommen zirka 58 Studienanfänger mit Vätern desselben Bildungsniveaus, auf 1.000 Väter mit Pflichtschulabschluss kommen hingegen nur 11 Studienanfänger mit Vätern desselben Bildungsniveaus. Studierende aus akademischem Milieu sind also gegenüber Studierenden, deren Väter einen Pflichtschulabschluss aufweisen, etwa um den Faktor sechs überrepräsentiert.

In der Studierenden-Sozialerhebung 2003 wurde auch ein Schichtindex gebildet, der die höchste Schulbildung und den Berufsstatus von Vater oder Mutter abbildet. Demnach stammt zirka jeder fünfte Studierende entweder aus niedriger oder aus hoher

39 Franz Schwarz/Martin Spielauer/Karin Städtner, Gender, regional and social differences at the transition from lower to upper secondary education (ÖIF-Working paper 23), Wien 2002, 15.

sozialer Schicht (siehe Tabelle 3). Jeweils um die 30 % stammen aus der mittleren bzw. gehobenen Schicht. Ein Vergleich mit der ‚potentiellen‘ Vätergeneration zeigt die überdurchschnittliche Vertretung höherer Schichten an den Hochschulen besonders deutlich. Diese ist an Universitäten der Künste am stärksten ausgeprägt und an FH-Studiengängen am geringsten.

Tabelle 3: Herkunftsschicht der Eltern von Studierenden 2002

| Herkunftsschicht | Wiss. Univ. | Univ. d. Künste | FH-Studieng. | Studierende Gesamt | Vätergeneration laut MZ 2001 |
|------------------|-------------|-----------------|--------------|--------------------|------------------------------|
| Niedrig | 22,0% | 15,1% | 28,1% | 22,5% | 60,7% |
| Mittel | 28,7% | 28,3% | 29,6% | 28,7% | 22,3% |
| Gehoben | 30,5% | 35,8% | 28,8% | 30,4% | 11,3% |
| Hoch | 18,8% | 20,8% | 13,5% | 18,3% | 5,8% |
| Gesamt | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Quelle: Wroblewski/Unger 2003

Die Herkunftsschicht setzt sich aus einer Kombination der Bildung und der beruflichen Stellung der Eltern zusammen.

Häufig wird behauptet, die Einführung der Studiengebühren im Jahr 2001 hätte zu einer deutlichen Zunahme der sozialen Selektion beim Hochschulzugang geführt, weil sich nun viele Studierwillige das Studium nicht mehr leisten könnten. Als empirischer Beleg wird der Rückgang der inskribierten Hörer um ca. 20 % genannt, bei dem es sich freilich um eine Bereinigung um Scheininskribenten handelt.⁴⁰ Dass es zu keinem nachhaltigen Rückgang in der Studienbeteiligung an den Universitäten gekommen ist, zeigt sich an der Zahl der Neuzugänge, die mittlerweile deutlich über dem Wert vor der Einhebung von Studiengebühren liegt. Die soziale Zusammensetzung der Studierenden hat sich nicht geändert. Der Anteil aus einkommensschwachen und bildungsfernen Familien war auch in der langen Periode des gebührenfreien Studiums gering. Seit Einführung der Studiengebühren bewegt er sich in derselben Schwankungsbreite wie zuvor. Es wurde auch behauptet, Studiengebühren würden die Universitäten wieder zu einer Männerbastion machen. Der Frauenanteil an den Studierenden, der 2000 bei 51 % lag, beträgt heute 53 %.

⁴⁰ Unter den Bedingungen des sowohl offenen wie gebührenfreien Zugangs gab es eine große Zahl „studieninaktiver Hörer“ (Scheininskribenten). Eine Auswertung der Prüfungsstatistiken ergab, dass Ende der 1990er Jahre ist ein Viertel der eingeschriebenen Studierenden in zwei aufeinander folgenden Jahren zu keiner einzigen Prüfung angetreten ist.

5. LEBENSBEGLEITENDES LERNEN

Bis dato existiert keine Zeitreihe über die Partizipation in Erwachsenen- oder Weiterbildung in Österreich. Mit der Auswertung des Mikrozensus-Sonderprogramms vom Juni 2003 liegen seit kurzem erstmals umfassende Informationen über lebenslanges Lernen in Österreich vor.⁴¹ Da es bei Erwachsenen wenig Sinn macht, die soziale Herkunft des Elternhauses zu analysieren, bezieht sich die Frage nach den sozialen Ungleichheiten in der Weiterbildung auf die eigene schulische Bildung und berufliche Stellung. Die sozialen Disparitäten in der Erstausbildung setzen sich im Bereich der Weiterbildung fort, zum Teil verschärfen sie sich.

10% der Pflichtschulabsolventen, aber rund die Hälfte der Hochschulabsolventen haben in den 12 Monaten vor der Befragung an einer Weiterbildungsmaßnahme (beruflich oder privat) teilgenommen. Die Weiterbildungsquote von Akademikern ist also um den Faktor 5 höher. Wesentlich größer sind die Unterschiede, wenn man nur die beruflichen Weiterbildungen betrachtet. Hier haben nur 4% der Pflichtschulabsolventen teilgenommen, aber 27% der Akademiker, was einer fast siebenmal so hohen Quote entspricht. Auch nach beruflicher Stellung zeigen sich deutliche Unterschiede in der Bildungsbeteiligung. Während mehr als die Hälfte der Beamten in höheren oder hochqualifizierten Tätigkeitsbereichen im letzten Jahr vor der Erhebung an mindestens einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben, trifft das nur auf 8% der Arbeiter zu. Die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen folgt also dem Matthäus-Prinzip: „Wer hat, dem wird gegeben“.

41 Statistik Austria, Lebenslanges Lernen – Ergebnisse des Mikrozensus Juni 2003, Wien 2004.