

**Studienzulassung und Studienqualität:  
Gute Studierende brauchen gute Universitäten und gute Universitäten gute Studierende**

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft  
10. – 11. 3. 2006

**Studienqualität im Europäischen Hochschulraum: Internationale Mobilität  
unter dem Vorzeichen nationalstaatlicher Bildungsverantwortung  
und den Bedingungen diskriminierungsfreier Studienzulassung**

Guy HAUG (\*)

Vorbemerkungen

\* Ich werde als Sachverständiger und als Bürger, nicht als Vertreter der EU-Kommission, sprechen. Die Ideen und Auffassungen sind nur meine Eigenen, nicht diejenigen der Kommission. Ich werde auch meine Erfahrung als Leiter einer hochselektiven „*Grande Ecole*“ und als Mitglied mehrerer Qualitätssicherungsgremien in Betracht ziehen.

\* Mein Thema ist so breit, dass es im Grunde fast alle wichtigen Schienen in die Zukunft aufgreift (Qualität, Europa, Mobilität, soziale Verantwortung des Staates für Hochschulwesen, Freizügigkeit und Nicht-Diskriminierung). Ich musste deswegen einen Schwerpunkt wählen und habe dazu das Prinzip der Nicht-Diskriminierung, wie es aus den jüngeren Urteilen des Europäischen Gerichtshof zu entnehmen ist, gewählt. Ich hoffe, dies ist was die Organisatoren von mir erwarten und was die Teilnehmer am meisten interessieren wird.

\* Ich werde nicht versuchen, eine wissenschaftliche Darstellung der Thematik abzuliefern, sondern nur eine eher impressionistische Wahrnehmung (eine Art von „*educated guessing*“) der jetzigen Lage und vorsehbarer Entwicklungen.

**1. Bestimmende Rahmenbedingungen für Universitätspolitik in Europa**

Aus wenigstens drei Richtungen kommen Bedingungen, welche Universitätspolitik in Europa (EU) direkt bestimmen:

\* Aufrechthaltung der Rechte der Bürger, auf immer klarerer Weise: Recht auf Bildung, und zwar im Studium in Europa auf ungehinderte Mobilität und auf Nicht-Diskriminierung (mit Hinsicht auf Zulassung, Studiengebühren sowie, mit einigen Bedingungen, auf Studien-Stipendien oder Darlehen) aufgrund der Nationalbürgerschaft. Dazu kommen noch das wachsende Recht auf Tragbarkeit der nationalen Stipendien, und die verbesserte Anerkennung der Diplome (dank des Bologna Verfahrens und EU-Regelungen sowie die neue Direktive über die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen) außerhalb des Mitgliedstaats wo sie erworben wurden.

\* Die öffentliche (meistens staatliche) Verantwortlichkeit für Hochschulwesen, natürlich gegenüber der Nationalgemeinschaft, aber im Einklang mit EU Recht, auf Ebenen sowie: Effektiver und fairer Zugang zu Hochschulen (aber was passiert wenn in einem Fach an einer

Hochschule auf Einmal 70% aller Studierende aus einem anderen EU Land kommen?), Qualität der Bildung und Forschung (aber inwiefern werden europäische Kriterien und Standards angewandt?), Effizienter Einsatz öffentlicher Finanzmittel (inklusive, wo dies zutrifft, für ausländische Studierende, die auf Kosten des Gastlands studieren aber öfters dort auch Geld für Wohnung und Unterhaltung ausgeben) und Relevanz der Studien mit Hinsicht auf soziale und wirtschaftliche Bedürfnisse (aber was passiert, wenn eine Großzahl von ausländischen europäischen Absolventen wieder nach Hause zurückkehrt, oder im Gegenteil den lokalen Arbeitsmarkt überschwemmt?).

\* Die Gesellschaft und die Märkte, insbesondere die Tendenzen im Arbeitsmarkt (wechselnde Nachfrage auf wechselnde Kompetenzen, Globalisierung, neue Erwartungen für Qualität, Gerechtigkeit, Effizienz und Freiheit im Gebrauch des universitären öffentlichen Dienstes). Jedoch ist es dem EGH klar, dass ausländische Studierende dem örtlichen Arbeitsmarkt nicht Rechnung tragen müssen und dies von ihnen nicht verlangt werden darf.

Dies sind also die Rahmenbedingungen, innerhalb welcher, Universitäten in der EU sich zu entwickeln und zu modernisieren haben, mit Hinsicht auf Qualitätssicherung, employability, Mobilität, Wert ihrer Diplome im Lande und draußen, Rechnungstragung gegenüber Regierung und Gesellschaft, usw.

## **2. Neue Spannungen über Zulassung, Finanzierung und Qualitätssicherung**

In diesem, sich ändernde Viereck entstehen neue Spannungen. Mit Hinsicht auf Nicht-Diskriminierung und Europa sollte man folgende Spannungsfelder nennen:

\* Zwischen Individuum und Gesellschaft: Es handelt sich um das ganze Hinterfeld auf welchem sich die Theorie des privaten und „sozialen“ Verdienst der Bildung („*rate of return to education*“). Hier geht es um die Polen volle Wahlfreiheit des Studiums für Studierende auf einer Seite und soziale Kosten und Nutzen (Ausbildungskosten, Angemessenheit am Arbeitsmarkt) auf der anderen Seite: Inwiefern sollte die Gesellschaft freie Studienmöglichkeiten zur Verfügung stellen, wenn die Chancen, damit einen passenden Job zu erwerben, gering sind? Inwiefern sollte die schon von früheren Rednern erwähnte „Meritokratie“ ins Spiel kommen? Genug es bei Zulassungsverfahren, nur die traditionelle, direkte Laufbahn zu Hochschulstudien zu bewerten, oder sollten eine Reihe von Alternativen für „nicht traditionelle“ Studierende offen gemacht werden, im Sinne vom Lebenslangen Lernen und der Anrechnung schon erworbenen Kompetenzen?

\* Zwischen nationalen und europäischen/internationalen Erwägungen: Spannungen können in dieser Hinsicht ganz positiv sein und zu erfreulichen Entwicklungen führen; ich habe mich seit Jahren darüber gefreut, dass wenn irgendwo in der EU eine Kategorie von Studierenden misshandelt wird, es üblich für die Betroffenen anderswo im europäischen Bildungsraum eine Möglichkeit gibt, diese Einschränkungen zu beseitigen, wie z.B. zur Zeit wenn in Deutschland sogar hervorragende FH Absolventen von den Universitäten als nicht gut genug abgelehnt wurden, und anstatt sich in England ein M.A. oder M.Sc. holten, mit welchem sie dann zu Hause auf dem selben Niveau als Universitätsabsolventen, aber vielleicht noch etwas früher, in den Arbeitsmarkt einsteigen konnten. Man darf jedoch nicht übersehen, dass in anderen Fällen Spannungen entstehen, die nicht so immer so deutlich und positiv einzuschätzen sind: Dass ein Gastland ausländische Studierende umsonst studieren lässt klingt erfreulich, außer wenn die damit verbundene Subventionierung aus öffentlichen Mitteln als

nicht mehr akzeptabel betrachtet wird und die Mobilität zurückgewiesen wird (wie z.B. Im Fall von Dänemark, wo aufgrund einer schwellenden Nachfrage aus China eine Höchstzahl von ausländischen Studenten - anstatt Studiengebühren für wenigstens diejenigen, die in der Lage waren, zu bezahlen, eingeführt wurde, mit dem Resultat, dass die Gelder jetzt an britische und US-Universitäten - anstatt dänische – fließen. Dasselbe gilt mit Hinsicht auf die Zulassung von Studierenden aus andern EU und Nicht-EU Ländern, die Gewährung von Studienstipendien und anderen Beihilfen sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt: Wenn es zu viel wird (und dieser Begriff ist natürlich nicht neutral, sondern politisch zu bestimmen), dann drohen Maßnahmen, die nicht erfreuliche Folgen mit Hinsicht auf Mobilität, Zusammenleben und gute Verständigung mit sich bringen können. Die Frage ist dann, auf wie viel Solidarität zwischen (besonders EU) Ländern kann man zählen: Die Antwort ist sicher unterschiedlich, aber ein ist sicher: Solidarität, auch im EU-Kontext, ist nicht unbeschränkt – dies ist auch was der EGH selbst sagt mit Hinblick auf Rechte auf eine Pension, Krankenversicherung oder Studienstipendium. Im Hochschulwesen kann dies natürlich auch Auswirkungen auf die Internationalisierung der Universitäten (vielleicht nicht in allen Formen, aber wenigsten einige, wie die Präsenz ausländischer Studierenden in bestimmten Disziplinen, Hochschulen oder Länder. Es gibt sicher viele Fälle von „win-win“ Entwicklungen, wie im schon erwähnten Beispiel der FH. Es gibt aber auch Andere, wo sich ziemlich schnell die Frage stellt: Wer gewinnt, wer verliert an diesen neuen Spannungen?

\* Spannungen innerhalb der Universitäten sowie der Qualitätssicherungssysteme:

Berücksichtigung durch Universitäten von europäischen/internationalen Entwicklungen (sich in die Lage setzen, den Absolventen Diplomen zu vergeben, deren Gültigkeit und Güte im ganzen europäischen Raum anerkannt wird, sie zum europäischen, nicht nur nationalen Arbeitsmarkt vorzubereiten), breiteres Konzept der Evaluierung der „Qualität“ (nicht nur nach rein akademischen Kriterien, sondern viel globaler, mit Hinsicht auf die Aufgaben von Universitäten in der Gesamtgesellschaft im eigenen Land und in Europa, usw.

### **3. Unterschiedliche Aussetzung der Mitgliedstaaten zu diesen neuen Spannungen**

In diesem Zusammenhang möchte ich die durch die EGH Rechtsprechung entstandene Lage<sup>1</sup> analysieren (zwar nicht kritisieren) und über vorsehbare Folgen nachdenken. Es entstehen daraus Probleme, weil die materiellen Konsequenzen die Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich treffen aufgrund ihrer ganz unterschiedlichen jetzigen Situation betreffend:

\* Zulassungsbedingungen: Es gibt in der EU alle mögliche Lösungen, von bedingungslos offenen Universitäten zu Anderen mit Zulassungsexamen (mit geringer oder hoher Selektivität; auf nationaler oder institutioneller Ebene; nach rein akademischen Kriterien oder mit Vorschau auf Motivierung und berufliche Chancen; mit manchmal - so wie bei den französischen „Grandes Ecoles“ - die fast unumgängliche Besuchung von Vorbereitungskursen) oder strengem Numerus Klausus oder einfach unzureichenden Studienplätzen. Manchmal existieren mehrere dieser Möglichkeiten zusammen innerhalb eines nationalen Systems – oder gar für unterschiedliche Studiengänge an einer einzigen Universität. Die Probleme im EU-Kontext entstehen besonders wenn eine größere Zahl von Studierenden die Einschränkungen zu Hause fliehen will und es in einem anderen Mitgliedstaat wesentlich bessere Zulassungsbedingungen – oder ein ganz offene

---

<sup>1</sup> Die zukünftliche EU Direktive über grenzüberschreitende Dienstleistungen in der EU könnte diese Lage möglicherweise noch zuspinnen, sobald es klar wird, ob bzw. inwiefern „Bildungsdienstleistungen“ der Direktive zu unterwerfen sind.

Aufnahmenpolitik – gibt. Mit dem Verbot jeglicher Diskriminierung nach EU-Staatsangehörigkeit bei der Zulassung entstehen manchmal dadurch eine Belastung der Hochschulen und höhere Kosten im Gastland, die man als eine Abwälzung nationaler Probleme auf ein Nachbarland betrachten kann. Gleichzeitig entsteht dadurch eine Infragestellung der Hochschulpolitik im Herkunftsland, z.B. wenn die geplante Anzahl von gebrauchten Tierärzten oder Architekten völlig zerstört wird, weil Hunderte von Studierenden im Ausland ein entsprechendes Diplom erwerben, welches dann zu Hause anerkannt sein muss.

\* Studiengebühren und Anrecht auf Stipendien/Darlehen: Hier auch herrschen in der EU sehr große Unterschiedlichkeiten, innerhalb der nationalen Systemen sowie zwischen ihnen: Gar keine, geringe oder relativ hohe Gebühren, kombiniert oder nicht mit sehr unterschiedlichen Stipendien- und/oder Darlehenssystemen (weit verbreitet oder nur für die ärmsten Studierenden, basierend auf Eigen- oder Familieneinkommen, mit sehr unterschiedlichen Zurückzahlungsbedingungen der Darlehen) oder mit „*vouchers*“ (Anrecht auf Ermäßigung der Studiengebühren).

Im Gegensatz zu den USA und vielen anderen Ländern (wo es zwischen „in-state“ und „out-of-state tuition fees“ wesentliche Unterschiede gibt) herrscht in der EU der Verbot unterschiedlicher Studiengebühren zwischen heimischen und anderen EU Studierenden. Jegliche Unterschiede sind jedoch zulässig zwischen EU-Bürger und Nicht-EU-Studierenden; dies hat sicher auch dazu beigetragen, dass britische Universitäten seit einem Jahrzehnt ein viel größeres Interesse an chinesischen und asiatischen als an EU Studenten zeigen. Hier wendet der EGH als Grundkriterium die Staatsangehörigkeit an.

Für das Anrecht an Studienbeihilfe (Stipendium, Darlehen, vermutlich auch „*vouchers*“) gilt kommt jedoch ein anderer Faktor in Betracht: Ob Studierende mit dem Gastland schon persönlich verbunden sind, ganz besonders weil sie schon dort lebten vor Anfang des Studienprogramms. Entscheidend ist also hier nicht die Staatsangehörigkeit, sondern die Residenzhaft. Wer Resident ist hat ein Anrecht auf soziale Beihilfe auch für das Studium, ob Bürger des Landes oder eines anderes EU-Landes. Hier auch gibt es einen wesentlichen Unterschied mit den USA, wo die wichtigsten Stipendienprogramme auf Föderaler, nicht staatlicher Ebene existieren.

#### **4. In welche Richtungen übt sich der Druck auf Hochschulpolitiken aus?**

Unter diesen - teilweise neuen oder nur jetzt klar verstandenen – Bedingungen sitzen einige Mitgliedstaaten unter wachsendem politischem (wenn nicht wirtschaftlichem oder budgetärem) Druck, eine Lösung zu empfundenen Problemen zu suchen und zu finden. Die am meisten betroffenen Länder sind natürlich diejenigen mit offenen Türen und geringen Gebühren, die eine hochgeschätzte Dienstleistung zu einem sehr geringen Preis anbieten.

Man könnte sich natürlich irgendwelches Ausgleichssystem auf europäischer Ebene vorstellen, indem man die weniger oder positiv betroffenen Mitgliedstaaten dazu bewegen müsste.

Bis dies geschieht gibt es für Mitgliedstaaten im Grunde die Wahl zwischen zwei Strategien:

\* die Turen zuschließen, mit Quoten und/oder straffen Zulassungsbedingungen; dies könnte ganz negative Auswirkungen auf Mobilität haben - ganz besonders auf die „vertikale“ Mobilität, d.h. für Studierende, die im Ausland nicht nur einige Kredite (wie im „horizontalen“ Erasmus Modell), sondern einen ganzen Studiengang absolvieren wollen (wie es sich mit dem Ba/Ma Bologna Modell verbreiten sollte);

\* oder den tatsächlichen Preis für Nicht-Staatsbürger erhöhen (näher des Werts der Dienstleistung); dies ist genau was das Vereinigte Königreich schon eingesetzt hat: Erhöhte Studiengebühren, mit neuen Studienbeihilfen. Auch andere Länder, wo ähnliche Probleme auf Systemebene oder in einigen Disziplinen empfunden werden, werden fast automatisch auf Lösungen stoßen, die sich aus den unterschiedlichen Kriterien für Zulassung und Studiengebühren (Staatsangehörigkeit) und Anrecht auf Studienbeihilfe (Residenz) ergeben. Höhere Studiengebühren und verschärfte Zulassungsbedingungen sind zulässig, wenn sie für alle EU-Bürger auf gleicher Weise gelten. Deswegen gibt es auch die Vermutung, dass aus der jetzigen Rechtslage der Druck zur Einführung von (höheren) Studiengebühren und (generalisierten) Zulassungsregelungen wächst. Studienbeihilfe kann man dagegen auf diejenigen, die schon im Lande residierten, einschränken.

## **5. Auswirkungen auf Universitäten**

Die oben erwähnten Alternativen sind überwiegend Fragen, die sich auf der Ebene von Ganzsystemen stellen, d.h. Fragen, die von Regierungen, ggf. durch Gesetzesnovellierungen und Anpassungen der Stipendiensysteme zu regeln sind. Die Universitäten selbst stehen im Hintergrund und können in der Regel diese Fragen nicht selbst bestimmen. Jedoch hat die Problematik auch auf einzelne Universitäten eine Auswirkung, z.B. in den folgenden drei Bereichen.

\* Globale Qualitätssicherung, die weit über die Qualität der Vorlesungen und des Lehrpersonals andere wichtige Aspekte in Betracht nimmt:

- Andere Faktoren der Qualität des Lernprozesses (sowie der Forschung): Information von Bewerbenden und Zulassungsverfahren; Gleichgewicht, Inhalt und Flexibilität der Curricula, Methoden des Unterrichts und des Lernens, Orientierung und Tutoring;
- Relevanz für Arbeitsmärkte und soziale Nachfrage (auch mit Hinsicht auf „social fairness“, z.B. für die Aufnahme und Begleitung von Nicht-traditionellen Studenten zum Erfolg);
- Vergleichbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Zusammenhang;
- Effizienz (nach der Erfolgsrate und der Durchschnittsdauer des Studiums).

\* Differenzierung des Angebotes im Vergleich zu anderen Universitäten, z.B. betreffend:

- Institutionsprofilierung (im Leitbild, aber viel mehr in dem „service mix“ (Disziplinen Niveaus, Orientierung, Dienstleistungen an Industrie und Gesellschaft sowie Weiterbildungsprogramme usw.);
- Informationsverbreitung und Zulassungsbedingungen und –Verfahren auf jeder Hauptebene (Bachelor, Master, Doktorat); die oben diskutierte Problematik sieht auf jedem der drei Niveaus anders aus, und es stellt sich langsam durch, dass sich Bachelor Programme weiterhin am lokalen/nationalen Markt orientieren, während für Masters der Wettbewerb auf europäischer Ebene und für Doktorate auf Weltebene stattfindet; dabei nimmt die Behandlung der „vertikalen“ Mobilität und der Nicht-traditionellen Bewerber eine besondere Bedeutung ein.

\* Evaluierung: Inwiefern nehmen die angewandte Standarte und Kriterien die oben genannten Unterschiede und die daraus entstehenden Probleme in Betracht, z.B. was die Qualität der Betreuung von Auslandstudierenden oder die unterschiedlichen Möglichkeiten der Auswahl von bewerber an geht? Diese frage wird natürlich noch schwieriger im Fall von internationalen Rankings, wo öfters einzige Universitäten besser oder schlechter abschneiden aufgrund struktureller Unterschiede in der Zulassung, Finanzierung und Anpassungsfreiheit.

\* Internationalisierung sollte auf jeden Fall weiter ausgebaut werden, auch wenn aufgrund des EU-Rechts einiges nicht möglich bzw. verpflichtet ist; wie schon erwähnt haben sich die britischen Universitäten aus Finanzierungsgründen immer mehr nach den nicht EU-Märkten gerichtet und dafür ihre einjährige Master Programme verwandt und für sie eine Ausnahme in der Bologna Kreditskala für Masters erhalten. Dies ist ein gutes Beispiel davon, wie Rechtbesprechung, internationale Märkte und Qualitätssicherung im Verhältnis stehen.

*(\*) Guy HAUG ist Berater internationaler Organisationen im Bereich Hochschulentwicklung- und Kooperation. Er arbeitet z.Z. bei der EU-Kommission in Brüssel. Vorher war er einer der Gestalter des Bologna-Prozesses. Er ist auch Mitglied des Österreichischen Akkreditierungsrats. Die Auffassungen, die hier zum Ausdruck kommen, sind seine eigene und nicht diejenigen der EU Kommission oder irgendwelcher anderen Organisation.*

*Dr. Guy Haug  
Generaldirektion Bildung und Kultur der  
Europäischen Kommission  
Guy.HAUG@cec.eu.int*