

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

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

**Haben wir zu viele oder zu wenige Studierende: Die Steuerung des Hochschulzugangs  
im Spannungsfeld von Bildungsqualität, Chancengleichheit und Ressourcenallokation**

Sigurd Höllinger

1. Zu viele, zu wenige Studierende?

Die Frage ist im System des allgemeinen offenen Hochschulzuganges nicht sinnvoll. Alle, die die Bildungsvoraussetzungen haben und studieren wollen, müssen in jeder gewählten Studienrichtung in der bevorzugten Universität aufgenommen werden. Der Zustrom bestimmt, außer in den künstlerischen Studien und in Sportwissenschaften, die Menge der Studierenden. Der Auslöser für diese Politik des offenen Zugangs war aber die Frage, ob Österreich ausreichend viele Studierende hat, die zu Absolvent/innen und hoch qualifizierten Fachkräften geworden, die für das gewünschte Wirtschaftswachstum die erforderliche „man power“ bilden können. Die These Investitionen in Bildung und Wissenschaft fördern Wirtschaftswachstum wurde von der OECD Anfang der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts den Regierungen der Mitgliedsländer nahe gebracht, Bedarfsstudien wurden durchgeführt<sup>1</sup>. Für Österreich stellte sich großer Bedarf heraus, der mit mehr Schüler/innen in den Sekundarschulen und an den Hochschulen abgebaut werden sollte. In den sechziger Jahren galt es, in jedem politischen Bezirk zumindest eine höhere Schule zu haben (Piffli-Percevic). Ab 1970 wurde die Expansion der Hochschulen betrieben (Firnberg). Alle jungen Menschen, die kommen wollten, die finanzschwachen und erfolgreichen Studierenden durch staatliche Stipendien unterstützt, wurden aufgenommen. Die wirtschaftspolitisch begründete Expansionspolitik ließ sich mit der gesellschaftspolitisch argumentierenden – Einlösung des Versprechens der Chancengleichheit – verbinden. Beide Politiklinien wollten mehr Menschen mit Hochschulbildung und daher offene Universitäten und Hochschulen. Der Staat wurde als Akteur der Grobsteuerung für prinzipielle Vermehrung höherer Bildung zur Modernisierung begriffen. Diese breite Legitimation der Expansionspolitik wurde noch durch die angewachsene Nachfrage nach höherer Bildung verstärkt: „Unsere Kinder sollen es besser haben.“

Bald, aber so früh, dass noch gar keine realen Auswirkungen dieser Politik erkennbar waren, traten Vertretungen einzelner traditioneller akademischer Berufe mit der Sorge drohender Arbeitslosigkeit oder Einkommenseinbußen auf den Plan. Die „Massenuniversität“ wurde schon bekämpft, als es sie noch gar nicht gab. Politische Kräfte, die den freien Markt als zentrale Kategorie in ihrem Programm vertraten, forderten die staatliche Planung der Größen bestimmter Studierenden- und Absolvent/innenmengen. Gleichzeitig gehörte es schon zum gesicherten, verfügbaren Wissen, dass der Bedarf, wenn auch nur in groben Kategorien, mittelfristig kaum, längerfristig überhaupt nicht, weil von nicht vorhersehbaren Entwicklungen

---

<sup>1</sup> Josef Steindl, Bildungsplanung und wirtschaftliches Wachstum. Der Bildungsbedarf in Österreich bis 1980, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1967

abhängig, prognostizierbar ist. Außerdem wurde klar, dass Hochschulabsolvent/innen in manchen Bereichen sich ihr Marktsegment neu schufen. Man konnte auch erfahren, wie in den Staatsplanungsländern die „Produktion“ von Fachkräften genau geplant und gleichzeitig in abschreckender Weise Zwang ausgeübt und die Entwicklung zerstörerisch verplant wurde.

Die Widersprüchlichkeit in der Beurteilung der Studierendenzahlen hat Bestand. Berufsverbände akademischer Funktionär/innen, Fachvertreter/innen klagen über zu viele Studierende in einzelnen Bereichen. Die jährliche Veröffentlichung der neuesten Zahlen im internationalen Vergleich durch die OECD in „Education at a Glance“ hat die Aufregung anderer Art zur Folge. Österreich liegt im unteren Mittelfeld mit seinen Anfänger/innen-, Studierenden- und Absolvent/innenzahlen. Bei der Doktoratsquote hingegen ist Österreich Spitze. Die niedrigen Zahlen werden mit Besonderheiten des österreichischen Bildungssystems erklärt: noch kleiner Fachhochschulsektor, erfolgreiche Sekundarschulen, deren Absolvent/innen in Österreich Funktionen wahrnehmen, die in anderen Ländern von Hochschulabsolvent/innen ausgeübt werden. Österreich hat weniger lange als viele andere OECD-Länder die kurz dauernden Bachelor-Studien. Alle diese Besonderheiten erklären nicht einmal die Abstände zum OECD-Durchschnitt, geschweige zu den Ländern mit Spitzenwerten wie Finnland oder Schweden. Die relativ hohe Doktoratsquote sagt vor allem darüber etwas aus, dass es noch zu selten anspruchsvolle Doktoratsstudien, aber in geringer Zahl gibt, die den Einstieg in das selbständige Forschen ermöglichen und nicht wegen der Visitenkarten absolviert werden.

## 2. Der offene Hochschulzugang

Der offene Hochschulzugang ist eine der zwei heiligen Kühe der österreichischen Hochschulpolitik. Die andere war die Gebührenfreiheit, die 2001 abgeschafft und im Universitätsgesetz 2002 übernommen wurde. Eine Änderung des offenen Hochschulzugangs durch das Universitätsgesetz 2002 wurde nicht auf der Basis eines inhaltlichen Programmpunktes oder einer Auseinandersetzung nicht vorgenommen, sondern weil nicht alle anstehenden Probleme gleichzeitig als lösbar erschienen. Die Einführung von moderaten Studiengebühren gelang ohne größere Konflikte. Die Ankündigung ihrer Abschaffung spielt im gegenwärtigen Wahlkampf eine Rolle. Negiert wird dabei, dass sozial diskriminierende Auswirkungen vermieden werden konnten. Übersehen werden die positiven Effekte: Das Studium wird ernster genommen, die Anforderungen an die Universitäten sind stärker legitimiert und konsequenter, die Studierenden werden für die Universitätsleitungen wichtiger.

Der offene Hochschulzugang ist ein größeres und komplexeres Tabu als die Gebührenfreiheit, bei dem Eingriffe nicht mit Sicherheit sofort erkennbare schädigende Auswirkungen haben können. Zweifellos hat sich der offene Hochschulzugang im Hinblick auf das Ziel „Vermehrung der Zahl der Absolvent/innen“ nur als eingeschränkt erfolgreich erwiesen. 40 % der Anfänger/innen vollenden das erste begonnene Studium nicht. Die Anzahl der Studienanfänger/innen ist heute etwa vier Mal so hoch wie am Beginn der Expansion, ihre Zusammensetzung nach sozialer Herkunft ist aber unverändert. Nahezu alle Kinder der bildungsnahen Schichten kommen an die Universität. Begabungen und Neigungen bildungsferner Familien bleiben in großer Zahl durch ein Hochschulstudium ungefördert. Die Sozialstruktur der österreichischen Bevölkerung hat sich in drei Jahrzehnten zwar verändert. Der Befund ist aber sicher: Der freie Hochschulzugang hat im Vergleich zu anderen Industrieländern einen viel geringeren Zuwachs an Hochschul-Gebildeten zur Folge, und

soziale Ungleichheit wurde nur unzulänglich abgebaut. Der offene Hochschulzugang wurde sozial einseitig genutzt.

Die wirtschaftspolitisch und gesellschaftspolitisch begründeten Zielsetzungen der Expansionspolitik sind noch gültig, aber heute von geänderten Bedingungen, die die bereits erfolgte Expansion oder die europäische Entwicklung bewirkt haben, anzuvisieren.

### 3. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes 2005

Der Europäische Gerichtshof hat bei der Entscheidung über die Klage der Europäischen Kommission faktisch Bildungspolitik gemacht, obwohl Bildung nationale Angelegenheit ist. Die Entscheidung, für alle EU-Staatsbürger/innen dieselben Zulassungsregeln vorsehen zu müssen, hat Österreich in Sorge vor der übergroßen Menge deutscher „Numerus-Clausus-Flüchtlinge“, für die die Universitäten auch offen gewesen wären, gezwungen, für die acht deutschen flächendeckenden Numerus-Clausus-Studien Beschränkungen der Zahl der Studienanfänger/innen gesetzlich befristet ermöglicht. Das ist die punktuelle Abschaffung des allgemeinen offenen Hochschulzugangs. Die Anzahl der Studienanfänger/innen ist nun festzusetzen. Es ist dies eine Notmaßnahme, die erlaubte, die Gesamtzahl der Anfänger/innen zu regeln, nicht jedoch die Zusammensetzung nach Staatsbürgerschaft. Die zweite, abermals befristete Notmaßnahme wurde 2006 durch eine weitere Novelle zum Universitätsgesetz 2002 vorgenommen, mit der ein gewünschter Anteil österreichischer Studienanfänger/innen im Medizinstudium festgelegt wurde. Ungewiss ist, ob diese zweite Notmaßnahme gemeinschaftsrechtlich hält oder ob eine europäische Lösung gesucht werden muss. Gewiss ist jedoch die Notwendigkeit einer innenpolitisch akzeptablen Regelung des Hochschulzugangs in Österreich, die gleichzeitig EU-rechtlich zulässig und im Hinblick auf die Entwicklung des Europäischen Hochschulraums, der ja viel größer als die EU ist, wünschenswert ist.

### 4. Universität als Innovator

Die Universität ist der wichtigste Ort der Grundlagenforschung, der Forschung nämlich, die vom Erkenntnisinteresse der Wissenschaftler/innen bestimmt ist. Anwendungs- und Verwertungsperspektiven spielen bei der Wahl der Themen, Forschungsansätze und Methoden keine Rolle. Wenn sich realistische Nutzungsmöglichkeiten herausstellen, irgendwann und ungeplant, sollen diese professionell verfolgt werden. Die Universitätsforschung ist der Wahrheit verpflichtet und damit auch der Kritik bestehender oder möglicher Verhältnisse. Die Eigendefinition der Entwicklung der Universität erfolgt wesentlich durch ihre laufende oder beabsichtigte Forschung. Die universitäre Lehre wird erneuert durch eigene Forschungsergebnisse und die anderer Universitäten und wissenschaftlicher Einrichtungen. In der Lehre verhält sich die Universität daher nicht nur reaktiv auf Politik und Märkte, sondern als Akteur, der neues Wissen schafft und in der Lehre selbst bestimmt, auch unverlangt, zur Verfügung stellt. Die Universität ist nicht der Torhüter am Zugang für bestimmte etablierte Berufe im Interesse von Standesvertretungen. Sie ist, zwar im Dialog mit den Berufswelten stehend, selbständig handelnder Marktteilnehmer. Sie eröffnet durch ihre Absolvent/innen auch neue Arbeitsmarktsegmente, die es ohne diese vorher gar nicht gab. Dies trifft auf neues Wissen und neue Fertigkeiten wie auch beispielsweise auf die Umstellung auf die zweigliedrige Bologna-Studienarchitektur und auf das PhD-Studium zu. Die Universitäten bemühen sich heute im nationalen, europäischen und internationalen Wettbewerb für möglichst viele möglichst gute Studierende und Wissenschaftler/innen attraktiv zu sein. Ihre Anziehungskraft wird durch Leistungsfähigkeit in Forschung und Lehre, durch gute Arbeitsbedingungen,

durch Profil bestimmt, dies alles abhängig von den verfügbaren Ressourcen und deren zielführenden Einsatz. Die neue autonome Universität muss also die Steuerung der Menge der Studierenden im Zusammenhang mit der Steuerung der Qualität unter den vom Staat bestimmten Bedingungen vornehmen können.

#### 5. Die Neuregelung ist dringend

Der unzulängliche Erfolg des offenen Hochschulzugangs hält an. Die von Anfang an bekannten Probleme in einigen überlaufenen Studienrichtungen sind angewachsen. Die Rate der Studienwechsler/innen ist groß geblieben. Die Erfolgsquote, sei es für das erstgewählte Studium oder für eines nach einem Studienwechsel, ist immer noch zu niedrig, wengleich nach der Einführung der Studiengebühren angestiegen.

Im tertiären Bereich in Österreich gibt es seit einem Jahrzehnt neue um Studierende konkurrierende Anbieter von Studien mit Kapazitätsfestlegungen und Aufnahmeverfahren, nämlich die Fachhochschulen mit einem Drittel der Studienanfänger/innen im tertiären Bereich, und die Privatuniversitäten mit quantitativ geringerer Bedeutung.

Die OECD stellt wie früher die ungenügende Entwicklung des Humankapitals fest. Der Europäische Gerichtshof hat die Beseitigung der Sonderstellung Österreichs mit dem allgemeinen offenen Hochschulezugang bewirkt. Auswahlprüfungen am Beginn in einigen stark frequentierten Studien zeigen unter anderem die Wirkung erhöhter Ernsthaftigkeit bei der Studienwahl und im Studienengagement.

Je länger die österreichischen Universitäten auf der Grundlage des Universitätsgesetzes 2002 ihre Entwicklung maßgeblich selbst bestimmen können, umso wichtiger werden für sie die Fragen der erstrebenswerten Menge der Studierenden und die Sicherung der Studien- und Arbeitsqualität sowie die Maximierung der Einnahmen durch Studiengebühren. Je länger die Universitäten selbständig sind, umso mehr ist ihnen eine gültige und verlässliche Auswahl der Studierenden in angemessener Anzahl auch zuzutrauen. Vereinzelt Schwächen oder Fehlverhalten nach dem EuGH-Spruch 2005 dürfen diese durch die bisherige Entwicklung in der Selbständigkeit begründete Erwartungshaltung nicht beeinträchtigen.

Alles in allem ist festzuhalten: Das bisher praktizierte Weiterreichen der zu lösenden Probleme von einer Gesetzgebungsperiode in die nächste ist weniger vertretbar geworden.

#### 6. Ansätze zur Lösung

Sachlich und politisch gibt es eine komplexe Gemengelage unterschiedlicher Probleme. Die Gefahr falscher, schädlicher Lösungen ist groß. In wirtschaftlicher Hinsicht: Statt der gewünschten Vergrößerung des Humankapitals könnte eine Reduktion Platz greifen. In gesellschaftspolitischer Hinsicht: Statt Abbau der sozialen Ungerechtigkeit in der Verteilung der Hochschulbildung könnte der Zuwachs von Ungleichheit eintreten. Anhaltend unzulängliche Finanzierung beeinträchtigt die Leistungen der Universitäten, sogar Qualitätsverfall in einzelnen Bereichen wäre möglich. Die Verfahren zur Festsetzung der Kapazitäten oder der Eignung können sehr aufwendig sein und messen nicht, was sie vorgeblich messen sollen. In der Folge blieben Kapazitäten entweder ungenutzt oder sie wären überlastet, oder Studierende werden ungerechtfertigt in eine falsche, ihr Leben beeinflussende Entscheidung gedrängt.

Die Schlüsselaufgaben für die staatliche Seite sind: Erstens die Erneuerung der Politik der Bündelung des gesellschaftspolitischen Ziels „mehr Gerechtigkeit“ und des wirtschaftspolitischen „mehr hoch qualifizierte Arbeitskräfte“. Diese Ziele sollen aber nicht wie bisher mit dem gewählten Zugang zur Universität, sondern mit dem Studienerfolg, also dem Abschluss eines Studiums im tertiären Bereich erreicht werden. Zweitens: Der Bund ist verantwortlich für die Grobsteuerung der Kapazitäten und der Finanzierung. Der Bund hat den Wissenschaftsrat, der Empfehlungen zur Entwicklung der Universitäten im europäischen Zusammenhang abgibt, als Berater. Begründungen und Entscheidungen der Grobsteuerung sind öffentlich und damit auch kritisierbar.

Die Feinsteuerung nimmt die Universität ihren Entwicklungsplänen gemäß vor. Die Auswahl der am besten geeigneten Studierenden aus den Bewerber/innen ist ebenso Sache der Universitäten. Eine Abstimmung der Anwendung von Verfahren zwischen den Universitäten ist wegen der für die Bewerber/innen erstrebenswerten Übersichtlichkeit nahe liegend, erzwungen soll sie wegen der ebenfalls wünschenswerten autonomen Gestaltung aber nicht werden.

Die Zeit ist, mit diesen Veränderungen verbunden, auch reif, die nachlässige Definition des Studierenden, unabhängig vom Ausmaß des Studienengagements aufzugeben. Zwei Typen von Studierenden gilt es, mit allen studien- und sozialrechtlichen Konsequenzen zu definieren: die Vollzeit-Studierenden und die Teilzeit-Studierenden.

Die „Massenwissensgesellschaft“ soll das österreichische Ziel sein. Eine ausreichende, nämlich qualitätssichernde Finanzierung ist Voraussetzung für zufriedenstellendes Funktionieren des neuen Systems. Zwei Grundmodelle gesetzlicher Neuregelung sind möglich: (1) Zugangsregelungen in allen Studienrichtungen, (2) Bachelor-Studien sind frei zugänglich, Zugangsregelungen für Master-, Diplom- und PhD-Studien. Ziel ist, mehr als dies heute geschieht - mittelfristig die europäischen Spitzenwerte vor Augen – möglichst viele junge Menschen möglichst gut ausbilden und bilden, d.h. Studienabschlüsse erreichbar werden lassen, durch europäisch und international höchst attraktive Universitäten und Hochschulen. Nicht jede/r kann alles studieren, aber jede/r das Richtige für sie / ihn und dies mit Erfolg. Das Programm ist „die zweite und faktische Öffnung für Hochschulbildung“.

Die international ausgerichtete Politik hat das Ziel, durch neues europäisches Recht und / oder durch Vereinbarungen, die wie im Bologna-Prozess auf Freiwilligkeit mit sozialer Kontrolle beruhen, Überlastungen und Störungen der Homogenität der österreichischen Universitäten hintanzuhalten, gleichzeitig aber die angestrebte Mobilität in einem starken Europäischen Hochschulraum zu begünstigen.

Den Vor-EuGH-Zustand wieder herstellen wollen oder Nichtstun ist bald verantwortungslos.

SC i.R. Dr. Sigurd Höllinger  
BMBWK  
1010 Wien, Teinfaltstraße 8  
sigurd.hoellinger@bmbwk.gv.at