

Hans Pechar

Eckpunkte einer Reform der österreichischen Hochschulen

Studie im Auftrag des management club

Wien, September 2010

Inhalt

1. Vorbemerkung
 2. Hochschulzugang
 3. Öffentliche Hochschulfinanzierung
 4. Studiengebühren
 5. Studienförderung
 6. Rahmenbedingungen für akademische Karrieren
 7. Hochschulpolitische Gesamtplanung
- Literatur

1. Vorbemerkung

Der vorliegende Text nimmt zu den drängendsten Problemen der österreichischen Hochschulpolitik Stellung und formuliert auf der Basis einer Hintergrundanalyse Empfehlungen zu Reformmaßnahmen. Das Bestreben, ein solches Positionspapier in kompakter und übersichtlicher Form zu gestalten zwingt zur Komplexitätsreduktion, sowohl bei der Auswahl der Problembereiche wie bei der Hintergrundanalyse. Im Zentrum steht der Reformbedarf bei den öffentlichen Forschungsuniversitäten. Pädagogische Hochschulen und Privatuniversitäten werden nicht thematisiert, Fachhochschulen nur am Rande, beim Vergleich der in diesem Sektor üblichen Zugangs- und Finanzierungsformen mit denen der Universitäten. Nur der letzte Abschnitt zur Entwicklungsplanung bezieht sich auf den gesamten Bereich tertiärer Bildung.

Da es sich durchgängig um kontroverse Themen handelt, werden die Positionen der unterschiedlichen Akteure skizziert. Auch hier gibt es eine Beschränkung auf die wichtigsten Akteure, das sind im Bereich der staatlichen Hochschulpolitik die dominanten politischen Parteien und auf der Hochschulebene die Stimmen der Leitungsorgane und der studentischen Vertretungskörperschaften. Alle Personenbezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen.

Das österreichische Hochschulsystem verfügt über viele Stärken. In einigen naturwissenschaftlichen Bereichen belegen die Universitäten bei internationalen Forschungsvergleichen Spitzenplätze. Absolventen und Absolventinnen österreichischer Universitäten gelten bei Bewerbungen im Ausland als sehr gut ausgebildet (auch das gilt primär für naturwissenschaftliche Fächer). In den letzten Jahren haben positive Veränderungen in den hochschulpolitischen Rahmenbedingungen stattgefunden, etwa die Stärkung der institutionellen Autonomie durch das UG 2002. Bei der Forschungsfinanzierung hat es beeindruckende Verbesserungen gegeben.

Ungeachtet dieser Stärken und positiven Trends gibt es eine Reihe struktureller Probleme, welche die österreichischen Hochschulen daran hindern, ihr Potential voll auszuschöpfen. Schon ein Blick in die Tagespresse vermittelt einen Eindruck von diesen Problemen, aber auch vom Ausmaß der ideologischen Differenzen bei deren Interpretation und bei der Formulierung von Lösungsvorschlägen. Bei einigen Eckpunkten der Hochschulpolitik – Zugang, öffentliche Finanzierung, Studiengebühren - gibt es nicht nur eine ungewöhnlich starke Politisierung und eine Vermengung von Sachfragen mit weltanschaulichen Hintergrundüberzeugungen. Die Debatten drehen sich auch seit Jahren im Kreis. Diese zirkuläre Form der Problembearbeitung tritt auch in gelegentlichen tagespolitisch motivierten Kehrtwendungen¹ zu Tage, die eine kontinuierliche hochschulpolitische Entwicklung erschweren. Das Positionspapier versucht einen Beitrag zu leisten, um aus dieser Reformblockade auszubrechen.

¹ Exemplarisch die Abschaffung der Studiengebühren durch SPÖ, Grüne und FPÖ im September 2008 wenige Wochen vor der Nationalratswahl.

2. Hochschulzugang

Dieses Thema steht seit etwa 10 Jahren im Zentrum der hochschulpolitischen Diskussion. Österreich hat beim Hochschulzugang einen Sonderweg eingeschlagen, dessen konstituierende Elemente darin bestehen, das Berechtigungswesen (der abgebende Bereich bestimmt die Zugangsrechte für den aufnehmenden Bereich) trotz Bildungsexpansion beizubehalten und es mit einem Verzicht auf eine Studienplatzbewirtschaftung zu kombinieren. Das hat ein extremes Ungleichgewicht zwischen Massenfächern und gering nachgefragten Fächern bezüglich der Ausbildungsqualität und den Arbeitsbedingungen des wissenschaftlichen Personals verursacht. Die Politik hat die sich zunehmend verschlechternden Bedingungen der Massenstudien lange Zeit ignoriert. Erst in den letzten Jahren gibt es Versuche gegenzusteuern, aber auf Grund unterschiedlicher Positionen innerhalb der Regierung hat man bislang keine kohärente Lösung gefunden.

Hintergrund

Hochschulzugang im internationalen Vergleich

Aus einer international vergleichenden Perspektive ist der offene Hochschulzugang in Österreich eine unwahrscheinliche Kombination von a) einer Berechtigungsphilosophie bei Übergängen im Bildungssystem und b) einem Verzicht auf Studienplatzbewirtschaftung bei gleichzeitiger massiver Ausweitung der allgemeinen Studienberechtigung. In Bezug auf das erste Merkmal bilden die englischsprachigen Systeme, die langfristig einen anderen Pfad eingeschlagen haben, einen Gegenpol; in Bezug auf das zweite Merkmal besteht auch ein Kontrast zu Ländern wie Deutschland oder der Schweiz, die langfristig einen ähnlichen Pfad beschritten haben, wo es aber zu Abweichungen in den letzten Jahrzehnten gekommen ist.

(a) Nirgendwo tritt die gesamte Alterskohorte in tertiäre Einrichtungen mit gleichartigem Ausbildungsprofil und –niveau ein. Zwar setzt in vielen Ländern bereits eine Mehrheit ihre Ausbildung im Tertiärbereich fort², aber in allen Ländern mit einer hohen Studierquote gibt es eine stark ausgeprägte Differenzierung des Studienangebots. Daher kommt es in jedem Fall zu einem Auswahlprozess, in dessen Verlauf die Eignung der Studienbewerber (entweder zum Studium an sich oder zum Studium an einer bestimmten Hochschule) ermittelt wird. Zugespitzt lassen sich zwei Grundphilosophien zur Gestaltung dieses Selektionsprozesses unterscheiden: Der Zugang kann entweder über Berechtigungen des abgebenden Bereichs (der Sekundarstufe) oder durch eine Eingangsselektion durch den aufnehmenden (tertiären) Bereich gesteuert werden.

² Die durchschnittliche Übertrittsquote in den Tertiärbereich beträgt für die OECD 56% (EU-19: 55%), für Österreich beträgt der um die ausländischen Studierenden bereinigte Wert 31% (OECD 2009, 59).

- Die traditionelle Form des Zugangs im kontinentalen Europa wird über das Berechtigungswesen gesteuert³. Das liegt unter anderem daran, dass hier bis vor kurzem schon relativ früh (im deutschsprachigen Raum nach wie vor schon am Ende der Elementarschule) selektiert wird. Aus diesem Grund ist die Schnittstelle zwischen Sekundar- und Tertiärbereich vom Selektionsdruck entlastet. Die Funktionsfähigkeit von Berechtigungssystemen beruht auf der Voraussetzung, dass es weder im abgebenden noch im aufnehmenden Bereich eine ausgeprägte Qualitäts- und Statusdifferenzierung gibt.
- Die Alternative zu einem Berechtigungssystem ist die Eingangsselektion durch Hochschulen. Historisch hat sich dieses Muster des Hochschulzugangs im angelsächsischen Raum entwickelt, weil der Staat in allen englischsprachigen Ländern eine geringere Rolle in der Bildungspolitik spielte und nicht jene regulierende Kraft ausübte, die das Berechtigungswesen voraussetzt. Über den Hochschulzugang wird in den angelsächsischen Ländern nicht in der für das Berechtigungswesen typischen kategorischen Form (alles oder nichts) entschieden, sondern auf eine wesentlich pragmatischere Weise, die Abstufungen berücksichtigt: prinzipiell sind (fast) alle geeignet, ihre Bildungslaufbahn fortzusetzen, es fragt sich aber, in welcher Form und in welchen Bildungseinrichtungen.

(b) Unabhängig davon, wie die Befähigung von Bewerbern ermittelt wird, stellt sich die Frage, ob es für sie ausreichende Ausbildungskapazitäten gibt. In allen Ländern übersteigt zumindest in (den attraktivsten) Teilbereichen des tertiären Sektors die Nachfrage nach Studienplätzen deren Angebot. In den meisten Ländern mit Berechtigungswesen gibt es bei dauerhaften und gravierenden Ungleichgewichten eine formelle Rationierung der Ausbildungsplätze. Es wird dann nur eine den Kapazitäten entsprechende Zahl an Bewerbern aufgenommen. In ganz Europa ist das bei den teuersten Fächern, vor allem der Medizin, häufig auch in anderen Fächern der Fall. Durch die Einführung eines Numerus Clausus wird der Berechtigungscharakter des Reifezeugnisses eingeschränkt. In diesen Fächern ist die allgemeine Studienberechtigung nur noch eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung des Zugangs. In den angelsächsischen Ländern benötigt man keinen Numerus Clausus, weil es sich von selbst versteht, dass Universitäten mit dem Recht zur Eingangsselektion nur im Rahmen ihrer Kapazitäten aufnehmen.

Die Folgen des offenen Hochschulzugangs

Zum Sonderweg wird der österreichische Hochschulzugang durch die kategorische Interpretation der allgemeinen Studienberechtigung, die eine Berücksichtigung von Studienplatzkapazitäten nicht erlaubt. Die österreichischen Universitäten haben auch dann kein Recht, Bewerber

³ Im Zuge der Hochschulexpansion haben aber einige Länder Mischformen entwickelt, in denen der Berechtigungscharakter der Schulzeugnisse durch die Erweiterung der Auswahlrechte von Hochschulen relativiert wird. Die allgemeine Studienberechtigung wird damit von einer hinreichenden zu einer notwendigen Bedingung, neben die noch zusätzliche Kriterien der Zulassung treten.

abzuweisen, wenn ihre Personal- und Raumkapazitäten hoffnungslos überlastet sind. Erst das EuGH-Urteil aus 2005, das Österreich verpflichtet, EU-Bürger beim Zugang mit österreichischen Staatsbürgern gleichzustellen, hat in einigen Fächern zu Zugangsbeschränkungen geführt.

Begründet wurde der offene Hochschulzugang in den 1970er Jahren mit Prämissen, die sich mittlerweile als falsch erwiesen haben. Auf der Basis der Hochschulplanungsprognose ging die Hochschulpolitik damals von der Annahme aus, die Zahl der Neuzugänge an die Universitäten würde Mitte der 1980er Jahre mit 16.000 Erstinskribierenden ihren Höhepunkt erreichen und danach – auf Grund sinkender Geburtenjahrgänge – bis Ende der 1990er Jahre auf etwa 10.000 sinken und sich dort einpendeln. Erstens dachte man, mit der damaligen Maturantenquote von 20% wäre schon eine Sättigung erreicht. Zweitens glaubte man, dass der Anteil der Maturanten, die ein Universitätsstudium beginnen, auf Grund des Ausbaus der Berufsbildenden Höheren Schulen zurückgehen würde. Denn BHS-Absolventen, so das Argument, verfügen bereits über eine berufliche Qualifikation, sind somit nicht in dem Maß, wie die Absolventen der AHS, auf ein Studium angewiesen.

Heute wissen wir, dass fast alles an dieser Einschätzung falsch war: die Maturantenquote hat sich von 20% auf mittlerweile 40% erhöht. Die steigenden Übertrittsraten haben die demographische Entlastung, mehr als wettgemacht. Auch der Ausbau der BHS hatte nicht den intendierten Effekt, weil ein wachsender Anteil der BHS-Absolventen an die Universitäten übertritt. Daher hat sich die Zahl der Studienanfänger/innen ganz anders entwickelt, als in den 1970er Jahren prognostiziert. Nicht 10.000, sondern mehr als doppelt so viele Studierende haben bereits in den 1990er Jahren jährlich ein Studium begonnen, und diese Zahl ist mittlerweile auf annähernd 50.000 gestiegen.

Weil die Hochschulpolitik diesen drastischen Größenverschiebungen in den Planungsparametern lange Zeit keine Beachtung schenkte, hat sich die Überlast in einigen Fächern seit Mitte der 1980er Jahre sukzessive verschärft. Bei vielen Massenfächern gibt es irreguläre Studienbedingungen⁴, einzelne Studien sind an den Rand des Kollapses gedrängt worden.

Verschärft wurden die hausgemachten Probleme durch die europarechtlichen Rahmenbedingungen, die es Österreich nicht erlauben, die eigenen Staatsbürger beim Zugang zu bevorzugen. Die Nachbarschaft zu einem Land mit gleicher Sprache und zehnfacher Bevölkerung macht unter den derzeit geltenden Bedingungen vor allem jene Massenfächer, in denen es in Deutschland einen NC gibt, zu einem Fass ohne Boden. In Fächern mit Zugangsbeschränkungen kann sich Österreich theoretisch mit Quoten gegen einen zu hohen

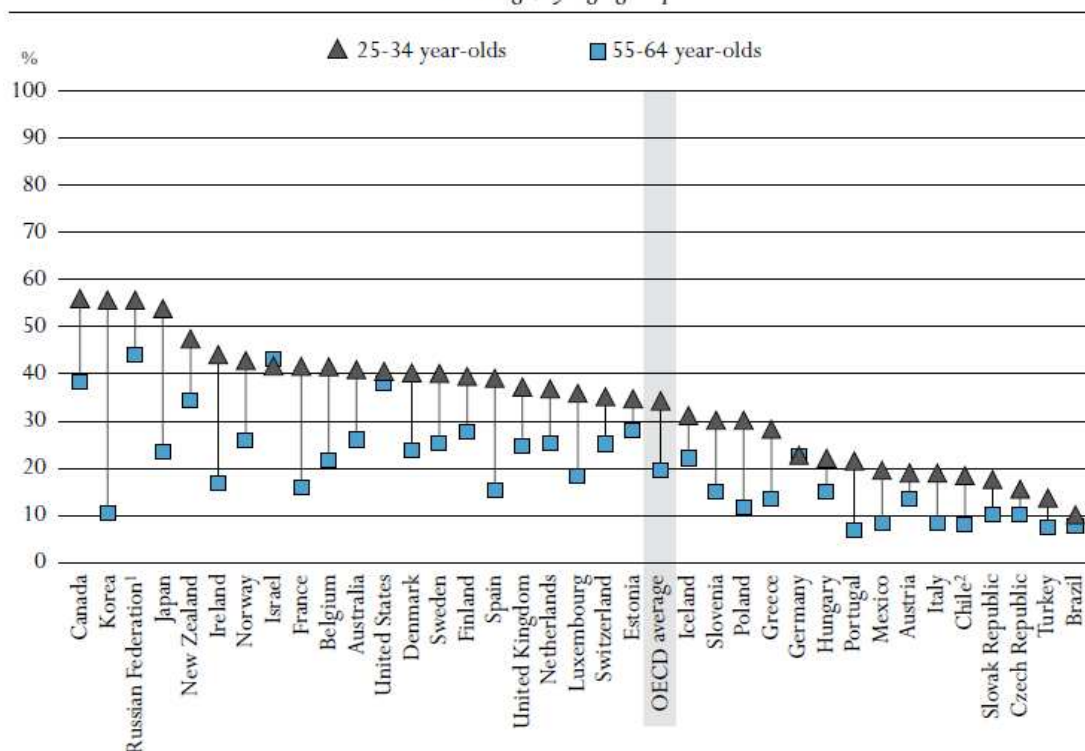
⁴ Im Jahre 2002 (als das Ministerium noch nach Fakultäten oder Fachbereichen untergliederte Betreuungsquoten publizierte) befanden sich 72.000 Studierende, das ist ein knappes Drittel aller Hörer, in Fächern mit „extrem ungünstigen Betreuungsrelationen“ (wo die Betreuungsrelationen um mindestens 100% über dem Durchschnittswert lagen); extrem ungünstige Werte wurden in vielen Studien der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften erreicht. Weitere 57.000 Studierende befanden sich in Fächern mit „ungünstigen Betreuungsrelationen“ (50% über den durchschnittlichen Werten), vor allem im Bereich der Rechts- und Geisteswissenschaften (Pechar 2006a).

Zustrom deutscher Studierender schützen, obwohl solche Quoten EU-rechtswidrig sind (und es ungewiss ist, wie der Streit mit der EU über die Ausländerquote in der Medizin ausgehen wird, sobald das Moratorium ausläuft). In zusätzlichen Fächern werden Quoten mit Sicherheit nicht akzeptiert werden. Eine logische Unmöglichkeit sind Quoten bei Fächern ohne Zugangsbeschränkung. Alle anderen derzeit diskutierten Maßnahmen (Ausgleichszahlungen von Deutschland, hohe Gebühren für ausländische Studierende) sind entweder (zumindest kurzfristig) unrealistisch oder ihrerseits EU-rechtswidrig.

Führen Zugangsbeschränkungen zu einer Senkung der Akademikerquote?

Die Befürworter des offenen Hochschulzugangs argumentieren, eine Abkehr von dieser Politik würde einem Ausbau des Tertiärbereichs im Wege stehen und die ohnehin geringe Absolventenquote noch nach unten drücken. Aber offenkundig war der offene Hochschulzugang in den letzten Jahrzehnten keine wirksame Regelung zur Hebung der Absolventenquote. Abbildung 1 zeigt, dass Österreich bei dieser Quote nicht nur am unteren Rande des OECD Spektrums liegt, sondern dass auch deren Wachstum in den vergangenen drei Jahrzehnten unterdurchschnittlich war (das geht aus der Differenz zwischen den Alterskohorten hervor).

*Abbildung 1: Population that has attained at least tertiary education (2007)
Percentage, by age group*



Quelle: OECD 2009, 30

Die dem offenen Hochschulzugang immanente Unverbindlichkeit behindert den gesellschaftlich gewünschten Ausbau des tertiären Bildungsbereichs stärker als eine Definition von Ausbildungskapazitäten (und das impliziert Obergrenzen), sofern diese mit einer Kopplung der Finanzierung an diese Kapazitäten einhergeht. Genau das ist bei den Fachhochschulen der Fall, wo die Politik sich nicht auf Lippenbekenntnisse beschränken kann, sondern Farbe bekennen muss. Dort ist es für die Öffentlichkeit leicht nachvollziehbar, ob die Regierung allfällige Versprechungen, die Zahl der öffentlich finanzierten Studienplätze auszuweiten, einhält⁵. Die Intransparenz des offenen Hochschulzugangs bietet jeder Regierung eine komfortable Möglichkeit, sich diesem Rechtfertigungsdruck zu entziehen. Eine transparente Studienplatzfinanzierung schafft bessere Voraussetzungen, um den Forderungen nach adäquater Finanzierung politischen Nachdruck zu verleihen.

Darüber hinaus verhindert der offene Hochschulzugang auch ein Mindestmaß an vernünftiger Lenkung studentischer Nachfrageströme. Die österreichischen Universitäten leiden nicht in allen Bereichen unter schlechten Betreuungsrelationen. Es gibt eine paradoxe Koexistenz von überlaufenen Massenfächern und anderen Fächern, die mehr Studenten nicht nur verkraften könnten, sondern sich diese auch wünschen⁶. An den Technischen Universitäten und naturwissenschaftlichen Fakultäten besteht in Teilbereichen eine Unterauslastung. „Innerhalb der Universitätsstudien liegt der Anteil der technisch-naturwissenschaftlichen Studienabschlüsse in Österreich niedrig.“ (WIFO 2006, 52) Obergrenzen in den überfüllten Massenfächern bewirken eher eine Reduktion des Dropouts als eine Verminderung der Absolventen. Sie werden aber zugleich in einem gewissen Ausmaß eine Verschiebung der Studentenströme in Richtung unterausgelasteter Fächer bewirken⁷.

Außerdem zeichnen sich die meisten überfüllten Fächer durch nur mittlere bis schlechte Beschäftigungsaussichten aus, während es in den unterausgelasteten Fächern einen Mangel an Absolvent/innen und gute Beschäftigungsaussichten gibt. Die Erhöhung der Akademikerquote ist ja kein Selbstzweck, sondern die Expansion des Tertiärbereichs muss mit forschungs- und wirtschaftspolitischen Erfordernissen abgestimmt werden: mit dem Ziel, die Exzellenz in der Forschung zu erhöhen und die Zahl der Absolventen in jenen Fächern zu steigern, die vom Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Um der Politik die dafür nötigen Steuerungsmöglichkeiten zu eröffnen, ist eine Abkehr vom offenen Hochschulzugang erforderlich.

⁵ Nichts zeigt das besser als die Ankündigung der Wissenschaftsministerin im August 2010, die Studienplätze bei den Fachhochschulen – entgegen zuvor gemachter Versprechungen – nicht zu erhöhen. Bei den Universitäten ist es nicht nötig, einen Richtungsschwenk dieser Art offen zu kommunizieren. Bei den Fachhochschulen ist das unerlässlich. Daher steht die Politik in diesem Sektor unter einem wesentlich höheren Rechtfertigungsdruck.

⁶ Eine Ressourcenumverteilung zu Gunsten der schlecht ausgestatteten Fächer wird weder von der Politik angestrebt (auch nicht von jenen Akteuren, die für den offenen Hochschulzugang eintreten), noch wäre eine solche Maßnahme innerhalb der Universitäten konsensfähig. Denn damit wäre auch die Qualität solcher Disziplinen gefährdet, die derzeit international sehr gut abschneiden und bei denen es einen Mangel an Absolventen gibt.

⁷ Das ist die Zielsetzung der von der Wissenschaftsministerin jüngst angekündigten „MINT-Initiative“.

<http://derstandard.at/1282273651209/Karl-will-mehr-TechnikstudentInnen>

Die Positionen der Parteien und Interessensorganisationen

Politisch wurde der offene Hochschulzugang lange Zeit von keiner Partei in Frage gestellt. In der Auseinandersetzung um das EuGH Urteil (2005) bekannte sich die damalige Ministerin Gehrler (VP) grundsätzlich zu dieser Politik, während umgekehrt auch die SPÖ der Einführung von Zugangsbeschränkungen (zur Abwehr deutscher NC-Flüchtlinge) zustimmte. Noch 2007 sprach sich die ÖVP-Perspektivengruppe für einen "freien Zugang" zu Universitäten - und damit gegen Zugangsbeschränkungen - aus⁸. In den politischen Auseinandersetzungen dieser Zeit ging es weniger um den offenen Hochschulzugang, sondern darum, ob die jeweilige Regierung es mit Lippenbekenntnissen bewenden läßt oder ob sie die für diese Politik erforderlichen Mittel bereitstellt. In diesen Kontroversen standen sich nicht gegensätzliche politische Grundsatzpositionen gegenüber, sondern es handelte sich um Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition einerseits, der staatlichen Hochschulpolitik und den Vertretern der Universitäten andererseits. Da sich in den Massenfächern die Schere zwischen Bedarf und verfügbaren Ressourcen seit spätestens Mitte der 1980er öffnete, traf der Vorwurf des Lippenbekenntnisses Minister beider Volksparteien. Erst in den letzten Jahren kam es zu einer allmählichen Distanzierung der ÖVP vom offenen Hochschulzugang, die bei der gegenwärtigen Wissenschaftsministerin eindeutig zum Ausdruck kommt. Seither hat der Parteienstreit um den Hochschulzugang Züge eines Grundsatzkonflikts – vergleichbar dem der Gesamtschuldebatte – angenommen.

Auch die Vertretungsorgane der Universität haben lange Zeit den offenen Hochschulzugang mehrheitlich befürwortet. Allerdings ist die Uniko (vormals Rektorenkonferenz) schon seit etwa 10 Jahren, verstärkt seit der Auseinandersetzung um das EuGH Urteil, für Zulassungsverfahren eingetreten. 2006 hat die Rektorenkonferenz eine Studie zum Thema durchgeführt (Badelt/Wolfhard Wegscheider/Heribert Wulz 2007) und in einem Plenarbeschluss für jene Fälle „das Recht zur Anwendung autonom gestalteter Auswahlverfahren“ gefordert, wo „die Zahl der Studienbewerber/innen die vorhandenen Kapazitäten überschreitet und sich die öffentliche Hand zu einer Finanzierung von Kapazitätserweiterungen nicht bereit findet“. (Österreichische Rektorenkonferenz 2006). In den letzten Jahren war die Uniko der schärfste Gegner der derzeitigen Zugangsregelungen. Sie tritt für eine Studienplatzfinanzierung auf der Basis ausverhandelter Kapazitäten ein. Die Uniko widerspricht der von Vertretern des offenen Hochschulzugangs vertretenen Auffassung, eine Budgeterhöhung würde ausreichen, um die Malaise der Massenfächer zu beheben. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen würde eine bessere Ausstattung in manchen Fächern eine Sogwirkung haben und weitere Studierende (nicht zuletzt aus dem Ausland) anziehen, wodurch die angestrebte Verbesserung der Studienbedingungen wieder zunichte gemacht wird. Daher benötigt man in diesen Fächern – zusätzlich zu einer Erhöhung der Mittel – Obergrenzen und Aufnahmeverfahren.

⁸ <http://www.news.at/articles/0740/32/184868/perspektivengruppe-freien-uni-zugang-hochschulvorschlaege-oevp>

Die Vertretungsorgane der Studenten sind grundsätzlich für den offenen Hochschulzugang. Bei näherer Betrachtung muss aber zwischen den (die Grundsatzfragen betonenden) nationalen Vertretungskörperschaften und jenen studentischen Vertretungen unterschieden werden, die sich um die konkreten Studienangelegenheiten in bestimmten Fachbereichen kümmern. Wo letztere mit irregulären Studienbedingungen konfrontiert sind, stehen sie dem Status quo häufig kritisch gegenüber. Sie erkennen, dass abstrakte Proklamationen keine Verbesserung der Studiensituation bewirken und treten in bestimmten Fächern für Zugangsbeschränkungen ein⁹. Hingegen lehnen die Bundesvertretung des ÖH sowie die meisten bundesweit agierenden politischen Gruppierungen jede Einschränkung des offenen Hochschulzugangs kompromisslos ab. Eine bessere Finanzierung der Universitäten würde alle Probleme lösen. Das sei auch gesellschaftspolitisch sinnvoll, denn es gäbe in Österreich (auch in den Massenfächern) nicht genügend Absolventen. Dass die derzeitigen Regelungen zu unzumutbaren Studienbedingungen führen, lassen sie nicht als Argument für eine Änderung der Zugangsregeln gelten. Sie glauben, der ständige Hinweis auf die Unterfinanzierung der Massenfächer würde so viel politischen Druck erzeugen, dass der Staat die Universitäten schließlich doch in Abhängigkeit von der Studiennachfrage finanziert.

Empfehlungen

Universitäten sollten für alle Studien (alle Studienrichtungen und Studienarten) das Recht zur Aufnahme der Bewerber erhalten. In den meisten Fällen – wo es für die Bewerber genügend Studienplätze gibt - würde sich am Status quo nichts ändern. Auswahlverfahren werden nur in den Fällen angewandt, in denen es mehr Bewerber als Studienplätze gibt. Diese Verfahren müssen transparent diskriminierend sein.

Qualifikationsvoraussetzung für das Bachelorstudium sollte wie bisher die allgemeine Studienberechtigung sein. Für Graduiertenstudien (Master, PhD) benötigen die Universitäten das Recht, qualitative Zugangsvoraussetzungen zu definieren.

Der Hochschulzugang steht in einem untrennbarem Zusammenhang mit der Finanzierung. Nur eine Finanzierung von Studienplätzen (Abschnitt 3) gewährleistet, dass sich die Zulassung von Studenten an den Ausbildungskapazitäten orientieren kann.

⁹ So etwa die ÖH der WU, die auf einer Pressekonferenz die Ergebnisse einer Umfrage präsentierte, in der sich die Mehrheit der Studierenden an der WU für Zugangsbeschränkungen aussprechen. <http://www.oeh-wu.at/presse/1018-umfrage-zu-zugangsbeschraenkungen-veroeffentlicht.html>

3. Öffentliche Hochschulfinanzierung

Konflikte über eine ausreichende Hochschulfinanzierung stehen seit den 1980er Jahren im Zentrum der Hochschulpolitik. Von den studentischen Besetzungen im Jahr 1987 über die Streiks gegen das „Sparpaket“ im Jahr 1996 bis zu studentischen Protestaktionen im Herbst 2009 zieht sich eine durchgängige Reihe von Konfrontationen zwischen Vertretern der Universität (häufig in Form einer Allianz zwischen universitären Leitungsgremien bzw. –personen und studentischen Gruppierungen) und der staatlichen Hochschulpolitik (unabhängig davon, welche Partei das Wissenschaftsressort besetzte). In der jüngeren Vergangenheit hat sich insofern ein atmosphärischer Wandel vollzogen, als die Regierung nun die Notwendigkeit einer besseren Finanzierung der Universität im Prinzip anerkennt und die Anhebung der Hochschulausgaben auf 2% des BIP anstrebt. Die Umsetzung dieses Ziels ist weiterhin Gegenstand von Konflikten.

Hintergrund

Die Hochschulausgaben Österreichs im internationalen Vergleich

Es gibt keine objektive Messgröße für „ausreichende“ Hochschulausgaben, sondern nur Benchmarks aus internationalen Vergleichen. Diese sind deshalb relevant, weil sich Länder vergleichbaren Entwicklungsniveaus in einem Standortwettbewerb (Wirtschafts-, Bildungs-, Forschungsstandort) befinden. Der am häufigsten verwendete Vergleichsindikator drückt die Hochschulausgaben als Anteil des BIP aus. Dabei liegt Österreich mit 1,3% im OECD-Mittelfeld. Es gibt 2 Ländergruppen, die deutlich über dem OECD Durchschnittswert (1,4%) liegen. Einerseits die meisten angelsächsischen Ländern, vor allem Nordamerika (USA: 2,9%, Kanada 2,6%), aber auch Australien (1,6%) und Neuseeland (1,5%). Zweitens die meisten nordischen Länder: Dänemark und Finnland (1,7%), Schweden (1,6%).

Tabelle 1: Zusammenhang von Hochschulausgaben, Studiengebühren und Steuerquote

	Hochschulausgaben, % BIP			Studiengebühren		Steuerquote
	Gesamt	Öffentlich	Privat	Öffentliche U	Privatuni	
USA	2,9	1,0	1,9	5.670	20.500	28,0
CAN	2,7	1,5	1,3	3.700	-	33,3
AUS	1,6	0,8	0,8	4.000	7.900	30,6
DK	1,7	1,6	0,1	-	-	49,1
FIN	1,7	1,6	0,1	-	-	43,5
S	1,6	1,4	0,2	-	-	49,1
A	1,3	1,2	0,1	825	*	41,7

Quellen: OECD, EAG 2009 (2009) + OECD, Revenue Statistics 1965-2007 (2008)

Hochschuldaten beziehen sich auf 2005 (als es in Österreich noch Studiengebühren gab), Steuerdaten auf 2007.

*) Die österreichischen Privatuniversitäten scheinen in der OECD Statistik nicht auf

Jene Länder¹⁰, die schon heute überdurchschnittlich viel für ihre Hochschulsysteme ausgeben, teilen sich a) in eine Gruppe mit vergleichsweise schwach ausgebauten sozialen Sicherungssystemen und einer niedrigen Steuerquote. Sie kombinieren durchschnittliche öffentliche Hochschulausgaben mit Studiengebühren, die z.T. (USA) sehr hoch sind; b) in eine Gruppe mit gut ausgebauten sozialen Sicherungssystemen und einer hohen Steuerquote; in diesen Ländern gibt es keine Studiengebühren. Österreich liegt – was die Steuerquote betrifft – zwischen diesen Extremfällen. Diesen Kontext gilt es bei der Klärung der Frage zu berücksichtigen, ob Studiengebühren für die angepeilte Erhöhung der Hochschulausgaben nötig sind (vgl. Tabelle 1).

Österreich hat – im internationalen Vergleich – einen schwach ausgebauten tertiären Bildungsbereich, erkennbar an der geringen Studierendenquote und der noch geringeren Absolventenquote. Der Indikator „Hochschulausgaben als Anteil des BIP“ abstrahiert von der Größe des Hochschulbereichs. Die Größe des Tertiärbereichs ist aber eine der entscheidenden Determinanten der Hochschulausgaben. Bei der Betrachtung der (kaufkraftbereinigten) Ausgaben pro Studierenden wird dieser Größenfaktor berücksichtigt. Österreich liegt bei diesem Indikator über dem OECD Durchschnitt (Santiago/Duguay 2008, 163). Zusammenfasst: trotz der vergleichsweise wenigen Studenten bewegen sich die Hochschulausgaben im OECD Schnitt, woraus überdurchschnittliche Ausgaben pro Studierenden folgen. Allerdings werden die realen Verhältnisse an den österreichischen Universitäten durch Durchschnittswerte nicht gut dargestellt, denn die Varianz zwischen den Fächern ist hier besonders hoch. Das ist eine Folge fehlender Studienplatzbewirtschaftung. Aus diesem Grund sagt eine Erhöhung globaler Kennwerte nichts darüber aus, wie sich die Studienbedingungen in den Massenfächern verändern würden.

Eine Steigerung der österreichischen Hochschulausgaben ist nötig

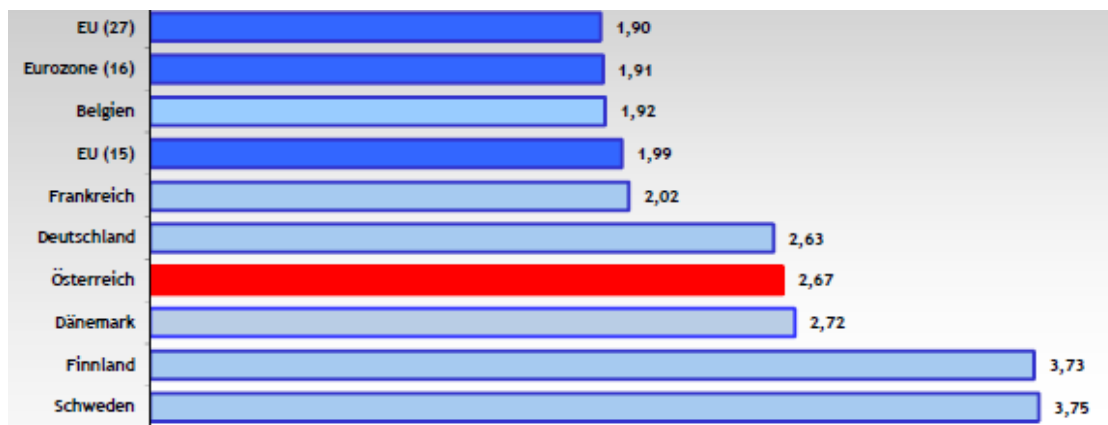
Aus dem internationalen Vergleich sollte man nicht folgern, Österreich möge sich mit dem OECD-Mittelwert bei der Hochschulfinanzierung zufrieden geben. Zum einen macht das hohe Wohlstandsniveau eine Steigerung der Hochschulausgaben möglich, zum anderen ist diese Steigerung aus einer gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zukunftsperspektive wünschenswert. Österreich ist dabei, von der Gruppe der „Technologie Follower“ zur Gruppe der „Innovation Leader“ aufzuschließen; das erfordert eine forschungs- und hochschulpolitische Neupositionierung. Auf Grund der gut ausgebauten Berufsbildung im Sekundarbereich bewirkte die Beschränkung auf eine nur moderate Hochschulexpansion in der Vergangenheit keine

¹⁰ An dieser Stelle werden asiatische Länder (z.B. Korea, wo es ebenfalls sehr hohe Ausgaben gibt) nicht berücksichtigt, weil die politischen und kulturellen Rahmenbedingungen zu stark von denen westlicher Länder abweichen.

wirtschaftlichen Nachteile. In Zukunft könnte die Fortsetzung dieser Politik zu einem Entwicklungshemmnis werden¹¹.

Diese Betonung des investiven Charakters der Hochschulausgaben¹² macht zugleich deutlich, dass die Forderung nach Ausgabensteigerungen häufig mit illusionären Erwartungen einhergeht. Der offene Hochschulzugang kann damit nicht gerettet werden, denn die schlechten Studienbedingungen in vielen Massenfächern lassen sich durch mehr Geld alleine nicht beheben. Es wäre weder sinnvoll noch (innerhalb der Universitäten) konsensfähig, die zusätzlichen Ressourcen prioritär in die schlecht ausgestatteten Massenfächer zu lenken. Der Technologiebericht 2009 zeigt an Hand von Arbeitsmarktdaten, „dass vor allem im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich ein Mangel an Absolventen herrscht und sich in naher Zukunft noch verschärfen wird. Insgesamt ist in Österreich die Akademikerquote zu niedrig und die Verteilung der Studierenden zwischen unterschiedlichen Studienrichtungen ist im Hinblick auf bestehende Knappheiten ungünstig.“ (Österreichische Bundesregierung 2009, 107) Es kann nicht das Ziel einer Steigerung der Hochschulfinanzierung sein, diese „ungünstige Verteilung“ zu stabilisieren oder gar zu verschärfen.

Abbildung 2: F&E Ausgaben in % des BIP – Österreich im EU Vergleich (2008)



Quelle: Eurostat

¹¹ „Mit höherem Einkommensniveau und der Notwendigkeit, in der höchsten Qualitäts- und Technologiestufe präsent zu sein, bestimmt die Position bei Tertiärabschlüssen immer stärker die Wettbewerbsfähigkeit (eine gute Position bei Sekundärabschlüssen hilft in der Phase des Aufholens von Technologiedefiziten).“ (WIFO 2006, 52)

¹² Der Begriff „Bildungsinvestition“ wird häufig als Worthülse zur Legitimierung höherer Ausgaben verwendet, ohne der ökonomischen Bedeutung einer Investition Rechnung zu tragen. Eine Investition ist der Einsatz knapper Mittel zur Erzielung künftiger Erträgen. Fehlinvestitionen erzielen keine Erträge. Das gilt auch für Bildungsinvestitionen. Absurderweise bezeichnen es gerade jene Akteure, die mittels höherer „Bildungsinvestitionen“ den offener Hochschulzugang retten wollen, als „Ökonomisierung“ der Bildung, wenn bei der Entscheidung über die Hochschulausgaben tatsächlich darauf geachtet wird, dass Erträge erzielt werden (z.B. indem man eine Erhöhung der „Beschäftigungsfähigkeit“ anstrebt).

Die Forderung der Hochschulen nach einer besseren Finanzierung wird seit kurzem von den Führungsgremien¹³ aller politischen Parteien im Prinzip unterstützt. Bei den Forschungsausgaben hat Österreich im vergangenen Jahrzehnt eine bemerkenswerte Entwicklung vollzogen und sich von einem europäischen Nachzügler (F&E Quote 2000: 1,94%) in einen Spitzenreiter (F&E Quote 2008: 2,67%) verwandelt (Abbildung 2). Eine vergleichbare Finanzierungsoffensive wird von der Bundesregierung seit dem Jahr 2008 auch den Hochschulen in Aussicht gestellt. Die Hochschulausgaben sollen – von derzeit 1,3% – auf 2% des BIP anwachsen.

Der internationale Vergleich zeigt, dass dieses Ziel überaus ambitioniert ist. Österreich würde dadurch zur Spitzengruppe bei den Hochschulausgaben aufschließen (wie dies bei den Forschungsausgaben bereits geschehen ist). Um dieses Ziel zu erreichen, muss Österreich annähernd 50% seiner heutigen Ausgaben (inflationsbereinigt) zulegen. Es stellt sich die Frage, ob dieses Ziel ausschließlich über eine Steigerung bei der öffentlichen Hochschulfinanzierung erreicht werden kann, oder ob auch private Mittel, vornehmlich in Form von Studiengebühren dafür notwendig sind.

Es gibt eine sehr überschaubare Zahl an Optionen zur Erhöhung der Hochschulausgaben ausschließlich über öffentliche Mittel (vgl. auch die Diskussion bei Timmermann (2010, 46ff) für Deutschland). Diese Optionen müssen vor dem Hintergrund der aktuellen fiskalpolitischen Situation geprüft werden:

- Ausweitung der Staatsverschuldung. Angesichts des explodierenden Budgetdefizits und der verzweifelten Versuche der Regierung, dieses unter Kontrolle zu bringen, erübrigt sich eine ausführliche Diskussion dieser Option.
- Erhöhung der Steuern. Auch das ist keine realistische Option. Es wird in den kommenden Jahren vermutlich Steuererhöhungen geben, allerdings mit dem Ziel der Budgetkonsolidierung (Einsparungen und Steuererhöhungen sollen laut Regierungsplänen im Verhältnis 60:40 stehen). Die steuerlichen Mehreinnahmen werden den Hochschulen aber bestenfalls insofern zu Gute kommen, als sie den Druck vermindern, die (von der Regierung angekündigten) Kürzungen im Hochschulbudget tatsächlich umzusetzen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich Österreich mittel/langfristig in Richtung der Steuerquote nordischer Länder bewegen wird. Diese Entwicklung würde nicht nur einen hochschulpolitischen, sondern auch einen fiskalischen Paradigmenwechsel erfordern, für den es keine Akzeptanz gibt. Im Gegenteil, die meisten Parteien treten für Steuersenkungen ein, einige halten die derzeitige Steuerquote bereits für unerträglich¹⁴. In der Bevölkerung ist die Akzeptanz fast aller Steuern im Zuge der jüngsten Debatte um Steuererhöhungen gesunken¹⁵. Wer die europäischen Debatten über die „Kleptokratie des Staates“ und die Visionen eines

¹³ D.h. diese Forderung ist nicht länger eine Minderheitenmeinung der jeweiligen Wissenschaftssprecher.

¹⁴ Karlheinz Kopf, Klubchef der ÖVP: "Unsere Abgaben- und Steuerquote ist mit 43 Prozent schon jetzt nahe an moderner Sklaverei." <http://derstandard.at/1277338642328/STANDARD-Interview-OeVP-Klubchef-Kopf-Unsere-Steuerquote-ist-nahe-an-der-Sklaverei>

¹⁵ <http://derstandard.at/1277339368300/Widerstand-gegen-Steuererhoehungen-waechst---Bevoelkerung-verunsichert>

„antifiskalischen Bürgerkriegs“ (Peter Sloterdijk¹⁶) mit verfolgt (sie erstrecken sich quer über das politische Spektrum), wird sich keine Illusionen über Steuererhöhungen zum Zweck der Hochschulfinanzierung machen.

- Effizienzsteigerungen, die Kostensenkungen bei den öffentlichen Ausgaben ohne Leistungseinschränkungen bewirken. Z.B. würde eine Verwaltungsreform nach Expertenschätzungen ein Einsparungspotential von 3 Mrd. € jährlich in sich bergen. Der aktuelle Konflikt zwischen Bundes- und Landespolitik um die Dienstgeberrolle für die Lehrer zeigt aber zugleich, wie schwierig es ist, solche Reformen – selbst unter den Bedingungen einer gravierenden Krise der Staatsfinanzen – gegenüber den ‚vested interests‘ durchzusetzen.
- Umschichtung der Staatsausgaben zu Lasten anderer Ressorts. Von allen hier diskutierten Optionen hat diese die höchsten Realisierungschancen. Wirtschaftsforscher drängen seit langem auf eine Umschichtung der öffentlichen Ausgaben hin zu den Zukunftsbereichen Bildung und Forschung. Aber auch hier stellt sich die Frage der politischen Durchsetzungsfähigkeit. Angesichts der in den kommenden Jahren explodierenden Staatsschulden wird es dabei zu harten Verteilungskonflikten mit anderen Ressorts kommen, die ebenfalls wichtige öffentliche Aufgaben erfüllen. Man sollte das politische Gewicht der Hochschulen bei solchen Verteilungskonflikten nicht überschätzen. Eine nachhaltige Steigerung der Hochschulfinanzierung ist ohne Rückhalt in der Bevölkerung schwer vorstellbar. Es müssen breite Teile der Bevölkerung davon überzeugt sein, dass die zusätzlichen Steuermittel, die an die Universitäten fließen sollen, tatsächlich in die Zukunftssicherung des Landes investiert werden¹⁷. Das wiederum erfordert, dass die Hochschulen die Leistungen, die sie für ein hohes kulturelles Niveau, aber auch als Stütze und Triebkraft sozialer Wohlfahrt, in einer wissensbasierten Ökonomie angemessen kommunizieren.

Aus der Diskussion dieser Optionen lässt sich schlussfolgern, dass eine Steigerung bei der öffentlichen Finanzierung vermutlich nicht ausreichen wird, um die Hochschulausgaben mittelfristig auf 2% des BIP anzuheben. Eine Diskussion der Studiengebühren als zusätzlicher Finanzierungsquelle erfolgt in Abschnitt 3.

¹⁶ Die Revolution der gebenden Hand, FAZ, 13. Juni 2009

<http://www.faz.net/s/Rub9A19C8AB8EC84EEF8640E9F05A69B915/Doc~E3E570BE344824089B6549A8283A0933B~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

¹⁷ Die Forderung nach mehr Geld, um unter Beibehaltung der derzeitigen Zugangsregeln die Studienbedingungen der Massenfächer zu verbessern, dient diesem Ziel nicht.

Die Universitäten benötigen eine Studienplatzfinanzierung

Neben der Höhe der öffentlichen Hochschulausgaben ist auch der Mechanismus der Mittelzuteilung kontrovers. Während es bei den Fachhochschulen eine Studienplatzfinanzierung gibt, erfolgt die Finanzierung der Universitäten überwiegend auf der Basis von Leistungsvereinbarungen¹⁸. Diese schreiben in ihrer derzeitigen Form im Wesentlichen die Trends der Mittelzuteilung vor dem UG 2002 fort, als die Universitäten nach kameralistischen Grundsätzen finanziert wurden, und beruhen auf Ermessensentscheidungen der Politik, deren Maßstäbe sich von Mal zu Mal ändern (Pechar 2006). Fortgeschrieben werden damit auch die Ungleichgewichte in der finanziellen Ausstattung von Universitäten bzw. Fachbereichen, die sich nicht mit Leistungsunterschieden begründen lassen, sondern durch hochschulpolitische Steuerungsdefizite verursacht sind.

Planungssicherheit, wie sie vollrechtsfähige Hochschulen benötigen, ist nur bei transparenter Zuteilung öffentlicher Mittel an einzelne Universitäten möglich. Im Zentrum der Leistungsvereinbarungen sollten daher Vereinbarungen über die Zahl der Studienplätze und den daraus resultierenden Finanzbedarf stehen. Dieser Finanzbedarf lässt sich über eine Formel abbilden, die neben der Zahl der Studierenden auch die Besonderheiten eines Faches (bzw. von Fächerclustern) berücksichtigt. Der Vorteil einer Studienplatzfinanzierung: “it gives transparency to institutional allocations: the criteria for the distribution of funds are typically clear to all involved and allocations no longer reflect ill-founded historical trends or the lobbying power of given institutions“ (Santiago/Duguay 2008, 203).

Grundkomponenten einer Studienplatzfinanzierung sind a) ein Mengengerüst, das die Zahl der vom Staat finanzierten Studienplätze festlegt; b) ein Preisgerüst, das nach dem Finanzbedarf der unterschiedlichen Studienfächer gewichtete Standardkosten („Normkosten“) pro Studienplatz definiert.

a) Das Mengengerüst beruht auf einer expliziten und bindenden Vereinbarung zwischen Universitäten und Staat über die öffentlich finanzierten Ausbildungskapazitäten in bestimmten Fachbereichen. Der Vereinbarungscharakter ist konstitutiv für die Definition von Kapazitäten, denn keine der beiden Seiten kann diese Größe einseitig festlegen. Auf der einen Seite können nur die Hochschulen entscheiden, wie viele Studienplätze – in welchen Bereichen – sie anbieten können und wollen. Andererseits kann nur die Politik das Gesamtvolumen der den Hochschulen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel entscheiden. Beide Seiten, Politik und Hochschulen, müssen ihre jeweilige Expertise zur Klärung der Frage einbringen, welchen gesellschaftlichen Bedarf es an Absolventen der verschiedenen Fachbereiche gibt. Von Vertretern des offenen Hochschulzugangs wird häufig eingewandt, dass dieser Bedarf nicht prognostiziert werden könne. Richtig ist, dass punktgenaue Prognosen nicht möglich sind. Solche sind aber auch nicht

¹⁸ 80% der staatlichen Hochschulausgaben werden als Grundbudget auf der Basis von Leistungsvereinbarungen vergeben, die restlichen 20% in Form eines formelgebundenen Budgets.

erforderlich. Innerhalb gewisser Bandbreiten kann man vernünftige Annahmen über die Entwicklung des Bedarfs bzw. die Arbeitsmarktchancen gewisser Absolventengruppen treffen. Sie müssen fortlaufend überprüft und revidiert werden.

b) Die Definition von Studienkapazitäten ist das hochschulpolitisch umstrittenste Element einer Studienplatzfinanzierung, da dies mit dem offenem Hochschulzugang nicht vereinbar ist. Auch das Erfordernis, die unterschiedlichen Ausbildungskosten der einzelnen Fächergruppen durch ein Preisgerüst abzubilden beinhaltet ein erhebliches Konfliktpotenzial, aber hier geht es vorwiegend um Konflikte innerhalb der akademischen Gemeinschaft. Man wird sich rasch darauf einigen können, dass die Meisterklasse einer Kunstuniversität oder die klinische Phase des Medizinstudiums höhere Kosten verursachen als ein „paper and pencil“ Fach. Die explizite Gewichtung des gesamten Fächerspektrums ist schwierig und konfliktreich¹⁹, aber sie ist möglich und notwendig. In Österreich (bei den Fachhochschulen) und im Ausland hat sich die Festlegung normativer Kosten auf der Basis seriöser Kalkulationen bewährt. “Normative costs (as opposed to actual), by calculating what programmes ought to cost using optimal student/faculty ratios and other indices, represent an important improvement over the more traditional approach of using actual costs per student and are regarded as a form of best practice internationally” (Santiago/Duguay 2008, 206)

Die Positionen der Parteien und Interessensorganisationen

Trotz der Absichtserklärung der Regierung, die Hochschulausgaben auf 2% des BIP anzuheben, bleibt die Finanzierung ein konfliktreiches Thema der Hochschulpolitik. Strittig ist erstens der Zeitpunkt, bis zu dem dieses Ziel erreicht werden soll. Im Jahr 2007 strebte die Regierung noch eine Zielerreichung bis zum Jahr 2020 an. Nach der Finanzkrise im Herbst 2008 wurde kein konkreter Zeitpunkt mehr angegeben²⁰. In den jüngsten Budgetplanungen ist das Ziel einer Erhöhung der Hochschulausgaben völlig verschwunden. Es soll in der nahen Zukunft keine Steigerungen, sondern Kürzungen geben. Zwar werden die Bildungsministerien weiterhin als „Zukunftsressorts“ bezeichnet, das bedeutet aber nur, dass die Kürzungen mit 1,3% hier geringer ausfallen als in anderen Ressorts (bis zu 3,6%)²¹. Sowohl die Uniko als auch die studentischen Vertretungen wehren sich gegen diese Unterordnung einer langfristigen Perspektive unter das Ziel der Budgetkonsolidierung. Seitens der Rektoren signalisiert man Verständnis gegenüber den fiskalischen Zwängen, will aber weder Budgetkürzungen akzeptieren, noch das ständige Lavieren bei langfristigen strategischen Festlegungen gemäß tagespolitischen Opportunitäten. Die ÖH sieht im Budgetdefizit kein Hindernis für erhöhte

¹⁹ Der Wunsch, solchen Konflikten aus dem Weg zu gehen, ist einer der Gründe, warum bei den Universitäten bislang keine Studienplatzfinanzierung entwickelt wurde.

²⁰ Im Regierungsprogramm findet sich folgende Passage: „Die Bundesregierung bekennt sich zum Ziel mit öffentlichen und privaten Investitionen 2% des BIP im tertiären Bildungssektor zu erreichen.“ (Österreichische Bundesregierung 2008, 216)

²¹ <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/545106/index.do>

öffentliche Hochschulausgaben, sie will Universitäten durch vermögensbezogene Steuern finanzieren²².

Strittig ist weiters, ob für eine nachhaltige Erhöhung der Hochschulausgaben auch Studiengebühren erforderlich sind. Die diesbezüglichen Frontstellungen werden im Abschnitt 3 dargestellt. Bereits in Abschnitt 1 wurden die kontroversen Auffassungen bezüglich der Frage skizziert, ob eine verbesserte Finanzierung ausreichend ist, um die Situation bei den Massenfächern zu normalisieren. SPÖ, Grüne und die Studentenorganisationen glauben, dass der offene Hochschulzugang bei höherem Hochschulbudget aufrechterhalten werden könnte. ÖVP, Uniko sowie ein großer Teil des akademischen Personals in den betroffenen Massenfächern halten in bestimmten Bereichen Obergrenzen für erforderlich.

Der zuletzt genannte Streitpunkt bestimmt auch die Positionierung in Frage der Studienplatzfinanzierung. Da diese mit dem offener Hochschulzugang nicht vereinbar ist, wird sie vor allem von studentischer Seite strikt abgelehnt. Politiker der SPÖ haben sich sporadisch für eine Studienplatzfinanzierung ausgesprochen²³, allerdings unter Beibehaltung des offener Hochschulzugangs. Wie das möglich sein soll, wurde bislang nicht geklärt. Die Rektoren fordern eine solche Studienplatzfinanzierung seit mehreren Jahren²⁴. Teile des akademischen Personals sind dieser Form der Finanzierung gegenüber skeptisch eingestellt, aber zuletzt haben sich die Vorsitzenden der akademischen Senate dieser Forderung angeschlossen²⁵. Im Wissenschaftsressort wird nun eine Umstellung in diese Richtung in Angriff genommen²⁶.

Empfehlungen

Um Österreich als Wissenschafts- und als Wirtschaftsstandort zu stärken, sollten die öffentlichen Hochschulausgaben gesteigert werden. Mehr Mittel sind nötig

- um – bei gleichzeitiger Festlegung von Obergrenzen – die Studienbedingungen in den Massenfächern zu verbessern;
- um die Zahl der Absolventen – abgestimmt auf den Bedarf des Arbeitsmarktes – zu erhöhen;
- um die Spitzenforschung zu stärken und Exzellenzcluster auszubauen.

²² <http://derstandard.at/1271376899352/Uni-Budget-Rektorenchef-Sparplaene-schlicht-und-ergreifend-furchtbar>

²³ So z.B. Bildungsministerin Schmied anlässlich des „Hochschuldialogs“ im November 2009.

<http://www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3858&Alias=wzo&cob=451703>

²⁴ „Zur Sicherstellung vertretbarer Studienbedingungen verlangt die ÖRK ausdrücklich die Festlegung von Ausbildungskapazitäten an den Universitäten und eine Finanzierung der Universitäten, die auf solche Kapazitäten abstellt (Studienplatzfinanzierung), ohne freilich das Prinzip der Globalbudgetierung in Frage zu stellen.“ (Österreichische Rektorenkonferenz 2006).

²⁵ http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100201_OTS0057/senatsvorsitzende-der-universitaeten-studienplaetze-ausreichend-finanzieren

²⁶ „Auf Basis einer internationalen Vergleichsstudie wird auch ein österreichisches Modell zur Studienplatzfinanzierung entwickelt.“ http://www.bmwf.gv.at/startseite/dialog_hochschulpartnerschaft_ergebnisse/

Das Ziel, die Hochschulausgaben auf 2% des BIP anzuheben sollte daher bekräftigt und in verbindlicher Form formuliert werden. Auf Grund der Budgetkonsolidierung ist eine kurzfristige Steigerung bei den Hochschulausgaben des Bundes allerdings unwahrscheinlich. Unakzeptabel und den von der Regierung selbst hochgeschraubten Erwartungen widersprechend wäre eine Budgetkürzung.

Auch mittel- und langfristig ist es unwahrscheinlich, dass die 2% Zielgröße bei den Hochschulausgaben ausschließlich über eine Erhöhung der öffentlichen Mittel erreicht wird. Neben einer Steigerung bei den öffentlichen Ausgaben werden auch private Beiträge in Form von Studiengebühren erforderlich sein. Auch Einnahmen aus dieser Quelle erscheinen auf Grund der politischen Blockade kurzfristig unrealistisch. Ungeachtet dessen ist es eine wichtige hochschulpolitische Aufgabe, diese Forderungen präsent zu halten, um mittel- und langfristig einen Einstellungswandel bezüglich privater Beiträge zu bewirken.

Die Erhöhung der öffentlichen Hochschulausgaben sollte mit einem Wechsel zu einer Studienplatzfinanzierung bei den Universitäten einhergehen. Die für vollrechtsfähige Universitäten unerlässliche Planungssicherheit wird nur durch eine transparente Form der Mittelzuteilung ermöglicht. Politik und Hochschulen müssen verbindliche Vereinbarungen über die von der öffentlichen Hand finanzierten Ausbildungskapazitäten treffen. Wie bei den Fachhochschulen sollte das Preisgerüst auch bei den Universitäten in Form normativer Kosten entwickelt werden. Für die Umstellung auf eine Studienplatzfinanzierung ist eine ausreichende Übergangsphase vorzusehen.

4. Studiengebühren

Neben dem Hochschulzugang sind Studiengebühren das am stärksten polarisierende Thema der österreichischen Hochschulpolitik. Im Zeitraum 1971-2001 war das Studium in Österreich gebührenfrei. Danach wurden Beiträge in der Höhe von 363 € pro Semester erhoben. Sie haben – auf Grund großzügiger Ausnahmeregelungen – keine finanziellen Barrieren für einkommensschwache Studierende errichtet. Sie haben andererseits auch die finanzielle Ausstattung der Universitäten nicht verbessert. Denn knapp vor der Einführung der Studiengebühren wurde das staatliche Hochschulbudget annähernd im Ausmaß der durch die Gebühren erzielten Einnahmen gekürzt. 2008 wurde ein Großteil der Studierenden von Studiengebühren befreit. Zahlen muss man seither nur bei Überschreitung der Normstudiendauer um zwei Toleranzsemester. Es gelten aber Ausnahmeregelungen, die zum einen so umfassend sind, dass nur noch sehr geringe Einnahmen aus den Gebühren entstehen. Zum anderen ist die Überprüfung dieser Ausnahmeregelungen so kompliziert, dass hohe – und von den Universitäten zu tragende – administrativen Kosten anfallen. Da die immer wieder in Aussicht gestellte Steigerung der öffentlichen Hochschulausgaben wegen der Budgetsanierung auf unbestimmte Zeit aufgeschoben wird, wären Einnahmen aus privater Quelle ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der finanziellen Lage der Hochschulen.

Hintergrund

Öffentliches oder privates Gut?

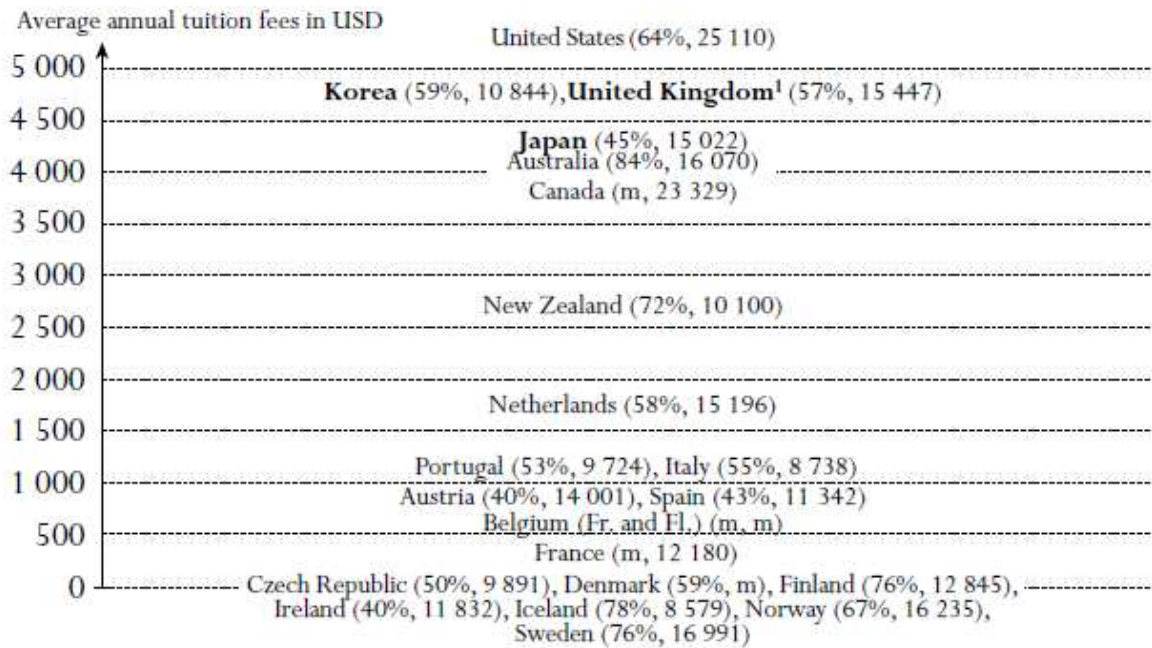
In der Bildungsökonomie gibt es einen breiten Konsens darüber, dass Hochschulbildung kein privates Gut im engeren Sinn ist. Aber auch die meisten Kriterien für öffentliche Güter treffen nur teilweise zu. Die klassischen Kriterien der Nichtrivalität²⁷ und Nichtausschließbarkeit sind nicht anwendbar. Die positiven externen Effekte und der meritorische Charakter akademischer Qualifikation begründen die Notwendigkeit einer öffentlichen Subventionierung tertiärer Bildung, rechtfertigen jedoch keine staatliche Vollfinanzierung (Pechar 2006a). Die meisten Ökonomen sprechen von einem gemischten Gut, das dem Einzelnen und der Gesellschaft gleichermaßen Vorteile bringt, was auch eine gemischte Finanzierung nahe legt. Das Verhältnis der öffentlichen und der privaten Finanzierungskomponente ist von normativen Überzeugungen abhängig, die die politische Kultur eines Landes prägen (z.B.: wie wird das Verhältnis externer Effekte vis à vis privater Erträge eingeschätzt). Nur in Nordamerika und einigen asiatischen Ländern reichen die Studiengebühren an das Ausmaß der öffentlichen Finanzierung heran und übertreffen diese in wenigen Fällen. In Europa gibt es einen politischen Grundkonsens, dass die Hauptlast der Hochschulfinanzierung vom Staat zu tragen ist und private Beiträge die öffentliche

²⁷ Das Ausmaß der Rivalität um die für tertiäre Bildung nötigen Ressourcen (Räume, Betreuungskapazität der Lehrkräfte etc.) wird bei den Konflikten in den überfüllten Massenfächern deutlich. Andererseits gibt es innerhalb gewisser „Klubgrößen“ keine Rivalität, weshalb Bildung als „Klubgut“ bezeichnet wird (Straubhaar/Winz 1992).

Finanzierungsverpflichtung nur ergänzen können. Das schließt aber nicht aus, dass Studiengebühren einen wichtigen Beitrag zur Deckung des wachsenden Finanzbedarfs der Hochschulen leisten.

Studiengebühren und Bildungsbeteiligung auf tertiärem Niveau

Abbildung 3: Studiengebühren, Eintrittsraten in den Tertiärbereich und Ausgaben pro Studierenden (2006/07)

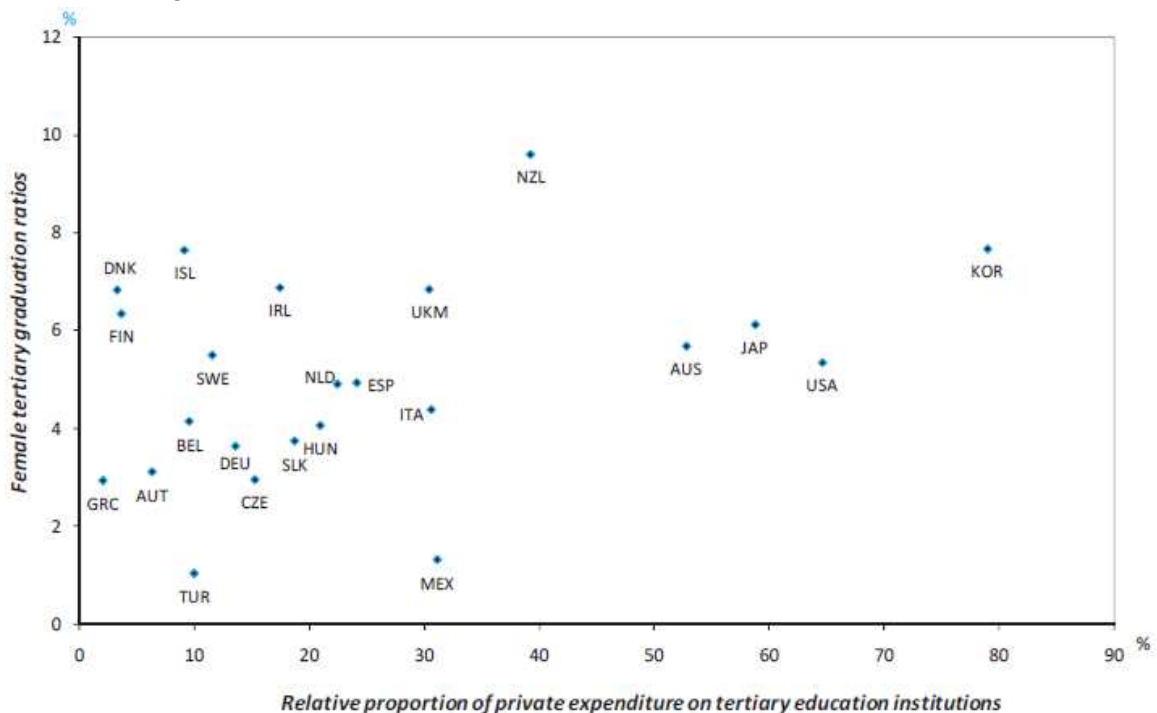


Quelle: OECD 2009, 242; in Klammer sind die Eintrittsraten in den Tertiärbereich sowie die jährlichen Ausgaben pro Studierenden angegeben (alle Angaben in kaufkraftbereinigten USD)

Vertreter eines gebührenfreien Studiums behaupten, dass Studiengebühren die Studierneigung unter das gesellschaftlich erwünschte Optimum drücken würden. Die in Österreich ohnehin schon geringe Akademikerquote würde bei einem kostenpflichtigen Studium weiter sinken. Der Umstand, dass es in Systemen mit hohen Studiengebühren – alle englischsprachigen Länder und die asiatischen Länder mit gut ausgebauten Hochschulsystemen (Japan, Korea) – zugleich hohe Partizipationsraten gibt, spricht allerdings gegen die Auffassung, dass Studiengebühren per se eine Zugangsbarriere darstellen. Abbildung 3 zeigt, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe von Studiengebühren und den Eintrittsraten in den Tertiärbereich gibt. Einige Länder mit hohen Gebühren haben Eintrittsraten über 60%, einige Länder mit niedrigen Gebühren Eintrittsraten unter 40%. Wenn man zusätzlich die Ausgaben pro Studierenden in die Kalkulation einbezieht, wird ein Zusammenhang erkennbar, der sich gegenläufig zur oben erwähnten Auffassung verhält: hohe Eintrittsraten und hohe Ausgaben pro Studierenden gibt es – mit Ausnahme der nordischen Länder (aus den im Abschnitt 2 erörterten Gründen) – nur in Ländern mit nennenswerten Studiengebühren.

Auch ein Blick auf die Absolventenraten widerlegt die Auffassung, Studiengebühren würden das Wachstum tertiärer Qualifikationen bremsen oder behindern. Abbildung 4 legt vielmehr den gegenteiligen Schluß nahe. Der Anteil weiblicher Hochschulabsolventinnen an der 20-29jährigen weibliche Bevölkerung steigt mit zunehmenden Anteil privater Hochschulausgaben (erneut stellen die nordischen Länder eine Ausnahme dar).

Abbildung 4: Zusammenhang zwischen dem Anteil weiblicher Hochschulabsolventinnen an der 20-29jährigen weibliche Bevölkerung und dem Anteil privater Ausgaben an den Hochschulbudgets



Quelle: Santiago/Duguay 2008, 187

Allerdings haben Unterschiede in der politischen Kultur einen großen Einfluss auf die Akzeptanz privater Investitionen in Bildung. In Österreich ist diese Akzeptanz relativ gering, nicht zuletzt wegen der starken ideologischen Polarisierung. Doch auch die Erfahrungen Österreichs in den Jahren 2001 bis 2008 haben gezeigt, dass Studiengebühren die Studienneigung nicht nachhaltig beeinträchtigt haben. Zwar wird der Rückgang bei den Hörerzahlen sowie der vorübergehende Einbruch bei der Zahl der Studienanfänger von Gebührengegner bis heute als Beleg für soziale Selektivität privater Beiträge interpretiert. Aber das widerspricht allen empirischen Befunden. Der Einbruch bei den Bestandsgrößen war eine offenkundige Bereinigung um studieninaktive Hörer²⁸. Die Zahl der Studienanfänger lag – nach

²⁸ Auf der Basis von Prüfungsstatistiken haben Pechar/Wroblewski (2002) gezeigt, dass es vor Einführung der Gebühren 25% studieninaktiver Hörer (vulgo „Scheininskribenten“) gegeben hat. Als studieninaktiv wurden jene Studierenden gewertet, die über zwei Jahre hindurch keine Prüfungsaktivität zeigten (vgl. BMBWK 2002, 146ff).

einem vorhersehbaren Rückgang in den ersten beiden Jahren – bereits im Jahr 2003/04 über der des Jahres 2000/01 (als es noch keine Studiengebühren gab).

Studiengebühren und andere private Investitionen in Bildung

Die öffentliche Debatte über Studiengebühren zeichnet sich durch eine thematische Verkürzung aus, die mit der Konstruktion falscher Alternativen einhergeht. Zwei Aspekte werden zumeist ausgeblendet: a) die erheblichen privaten Investitionen, die für Bildung unterhalb des tertiären Bereichs geleistet werden; b) der Umstand, dass Studiengebühren nur einen geringen Teil der privaten Investitionen von Studierenden bilden.

a) In der öffentlichen Kontroverse über Studiengebühren wird davon abgesehen, dass auch in Österreich schon derzeit erhebliche private Investitionen in Bildung geleistet werden. Das ist auch unerlässlich, denn die verfügbaren Steuermittel machen eine ausschließlich öffentliche Finanzierung eines quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen Angebots vom Kindergarten bis zum Tertiärbereich nicht möglich²⁹. Gerade weil Bildung so wichtig ist und die dafür erforderlichen Mittel so hoch sind, könnten diese Ausgaben nicht alleine von der öffentlichen Hand getragen werden (es sei denn, die Steuerquote bewegt sich in der Höhe der nordischen Länder Europas). Daher ist es notwendig, Prioritäten zu setzen.

Derzeit werden private Beiträge – neben der Weiterbildung – vor allem im vorschulischen Bereich geleistet. Dass der Kindergarten (ebenso wie die Nachmittagsbetreuung an Schulen) kostenpflichtig, die tertiäre Ausbildung hingegen gebührenfrei ist, steht im Widerspruch zu den Empfehlungen, welche die Bildungsökonomie aus ihren empirischen Befunden ableitet (Timmermann 2002). Erstens verschiebt sich mit zunehmender Bildungsstufe die Relation von gesellschaftlichem und individuellem Nutzen aus Bildung zugunsten des letzteren. Je weiter man vom Kindergarten über die allgemeinbildenden Schulen bis zur Hochschul- und Weiterbildung voranschreitet, desto höher wird die private (im Vergleich zur sozialen) Bildungsrendite. Zweitens: mit relativ geringen öffentlichen Investitionen in die frühen Bildungsstufen kann man hohe Wirkungen bei der Herstellung von Chancengerechtigkeit erzielen. Später nimmt der Wirkungsgrad dieser Maßnahmen ab (vgl. Heckman 2000).

Die Alternative lautet daher nicht: private Beiträge oder ausschließlich öffentliche Finanzierung der Bildung? Sondern es stellt sich die Frage, für welche Bildungsangebote private Beiträge geleistet werden sollten. Die Empfehlungen der Bildungsökonomie gehen dahin, den Bildungssockel, an dem alle teilhaben und der primär soziale Erträge bringt, mittels öffentlicher Investitionen gebührenfrei zu halten. Im Tertiär- und Weiterbildungsbereich rechtfertigen

²⁹ So hat z.B. die Einführung des verpflichtenden Vorschuljahrs auf Grund von Budgetengpässen zu einer Qualitätsverschlechterung geführt (unakzeptabel hohe Betreuungsquoten), welche die Intentionen der Reform unterlaufen. <http://derstandard.at/1246542130756/Gratis-Kindergarten-Noch-mehr-Druck-auf-PaedagogInnen>

hingegen die hohen privaten Erträge eine Beteiligung der Individuen an den Bildungskosten. Mit diesen Hinweisen werden nicht, wie von Gebührengegner behauptet, diese beiden Bildungsbereiche „gegeneinander ausgespielt“, sondern es werden real existierende Zielkonflikte und Rivalitäten benannt, denen keine Gesellschaft entkommen kann. Ein großer Teil der Probleme im österreichischen Hochschulsystem ist dadurch verursacht, dass solche Zielkonflikte verdrängt werden.

b) Die Diskussion über die privaten Kosten eines Studiums ist in Österreich in unzulässiger Weise auf Studiengebühren eingeschränkt. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei den Gebühren um die direkten Kosten eines Studiums, denen indirekte Kosten oder Opportunitätskosten (Kosten des Verdienstentgangs) gegenüberstehen. Die Höhe dieser indirekten Kosten hängt zum einen vom Lohnniveau, zum anderen von der Dauer des Studiums ab. In den OECD-Indikatoren 2009 wurden die privaten Investitionen von Hochschulabsolvent/innen im Detail aufgeschlüsselt. Die indirekten Kosten sind in den meisten Ländern höher als die Studiengebühren, aber nirgends sind sie so hoch wie in Österreich. Im OECD Schnitt macht der kumulierte Verdienstentgang eines Studiums 31.000 (kaufkraftbereinigte) US-Dollar aus, in Österreich 52.000. Nicht nur die absolute Höhe der indirekten Kosten ist bemerkenswert, auch ihre Relation zu den Studiengebühren. Die Daten beziehen sich auf 2004, als noch Gebühren eingehoben wurden, aber Österreich lag bei diesen Kosten auch damals am unteren Rande des Spektrums. Im OECD Durchschnitt beträgt der Verdienstentgang das Vierfache der direkten Studienkosten. In Österreich hingegen das Sechzehnfache.

Diese Daten lassen sich folgendermaßen interpretieren: Dass die indirekten Kosten in Österreich weit über dem OECD-Schnitt liegen, ist eine Folge der langen Studiendauer, die wiederum in Zusammenhang mit den schlechten Studienbedingungen vieler Fächern steht. Die Relation zwischen direkten und indirekten Kosten (1 : 16) zeigt zugleich, dass die ausschließliche Fixierung auf Studiengebühren nicht im Interesse der Studierenden sein kann. Auch hier lautet die Alternative nicht: Gebühren oder rein öffentliche Finanzierung? Sondern es stellt sich die Frage, ob eine Art privater Investitionen (Studiengebühren) eine Verbesserung der Studienbedingungen bewirken kann, was in der Folge die Opportunitätskosten (die viel gewichtigere Form privater Investitionen) verringert.

Häufig wird eingewendet, dass sich die Studienbedingungen im Zeitraum 2001 – 2008, als das Studium gebührenpflichtig war, gar nicht verbessert hätten. Weiterhin gab es Wartelisten, schlechte Betreuungsrelationen und überfüllte Hörsäle. Dieser Einwand trifft zu, aber er sagt nichts aus über das tatsächliche Potential von Studiengebühren zur Verbesserung der Studienbedingungen. Zwei Aspekte müssen berücksichtigt werden.

- Erstens dienten die Einnahmen aus Studiengebühren während dieses Zeitraums 2001 – 2008 de facto der Budgetsanierung. Die Regierung hatte die staatlichen Hochschulausgaben im Jahr 2000 um mehr als eine Milliarde (noch in Schilling) gekürzt. Im Jahr 2001 wurden

Studiengebühren eingeführt und die Universitäten erhielten einen Teil des zuvor gekürzten Betrags als ‚Universitätsmilliarde‘ zurück. Dieses Nullsummenspiel hat die Studienbedingungen in der Tat nicht verbessert.

- Zweitens können die Bagatellbeträge, die in Österreich als Studiengebühren eingehoben werden, bei den Massenfächern keine wirkliche Entlastung bewirken. In diesen Fächern, bei denen die Nachfrage nach Studienplätzen das Angebot dauerhaft und massiv übersteigt, werden sich die Studienbedingungen erst verbessern, wenn die Zahl der Studierenden an die Ausbildungskapazitäten angepasst wird (wie das z.B. in der Medizin im Jahr 2006 geschehen ist). Ohne Obergrenzen, die sich am tatsächlichen Absolventenbedarf orientieren, können auch Studiengebühren keine Entlastung bringen.

Die Positionen der Parteien und Interessensorganisationen

In der Politik ist bis unmittelbar zur Einführung der Studiengebühren im Jahr 2001³⁰ keine Partei offensiv für private Beiträge eingetreten. Zwar gab es bei der ÖVP, aber auch bei der SPÖ³¹ Einzelpersonen, die für Studiengebühren eingetreten sind; aber das waren Diskussionsbeiträge ohne nachhaltige Wirkung. Seit 2001 tritt die ÖVP für Studiengebühren ein³². Für die SPÖ ergab sich daraus eine Profilierungschance; sie erhoffte sich, durch verschärfte Opposition gegen Studiengebühren bei der Gruppe der jungen Wähler mit gehobener Bildung an Attraktivität zu gewinnen³³. Im Wahlkampf des Jahres 2006 hat die SPÖ im Falle eines Wahlsiegs die Abschaffung der Studiengebühren versprochen. In den darauf folgenden Koalitionsverhandlungen mit der ÖVP konnte der nun von der SPÖ gestellte Regierungschef dieses Versprechen aber nicht einlösen. Im Zuge dieser – sich über Monate erstreckenden – Debatten wurden die Studiengebühren, die in den Jahren davor schon fast als Teil der politischen Normalität betrachtet wurden, emotionalisiert und zu einer Prinzipienfrage hochstilisiert. Derzeit sind die politischen Positionen so festgefahren, dass eine Annäherung und Kompromissbildung unwahrscheinlich erscheint.

In der Bevölkerung findet die Gebührenfreiheit, wie mehrere Umfragen ergeben haben, keine Mehrheit. Bei einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Spectra (Dezember 2009) haben

³⁰ Dieser Beschluss kam völlig überraschend. Noch wenige Wochen davor hatte die zuständige Ressortministerin in einem Fernsehinterview Studiengebühren für die laufende Legislaturperiode explizit ausgeschlossen.

³¹ Z.B. Wien Vizebürgermeister Mayr im Jahr 1996. Hinter vorgehaltener Hand haben zahlreiche prominente Sozialdemokraten Studiengebühren befürwortet. Kurzfristig hat sogar der SP-Wissenschaftssprecher Broukal – kreditfinanzierte – Studiengebühren zur Diskussion gestellt, dies aber nach einer Intervention der Parteispitze rasch zurückgezogen.

³² Ihr Koalitionspartner des Jahres 2001 machte seither allerlei Metamorphosen durch. Das BZÖ tritt weiterhin für Studiengebühren ein. Bei der FPÖ ist diese Frage weniger klar. Immerhin ist erst durch diese Partei eine parlamentarische Mehrheit für die de facto Abschaffung der Studiengebühren im Jahr 2008 möglich geworden; dabei handelte es sich um einen heiklen Kompromiss, denn im Grunde wollte die FPÖ die Gebühren für Österreicher abschaffen, aber für Ausländer – auch solche aus der EU – beibehalten.

³³ Das war keine sehr realistische Erwartung, da diese Gruppe – soweit sie sich links der Mitte positioniert – eindeutig zu den Grünen tendiert.

sich 53 Prozent der Befragten für, 36 Prozent gegen Studiengebühren ausgesprochen³⁴. Im März 2010 sind bei Befragung des Market Instituts 68 Prozent für Studiengebühren und Aufnahmetests eingetreten³⁵.

Alle politischen Vertretungen der Studierenden, aber auch alle relevanten politischen Studentenorganisationen treten für ein gebührenfreies Studium ein. Das trifft auch für die AktionsGemeinschaft, die der ÖVP nahe steht, zu³⁶. Wie bei der Frage des offenen Hochschulzugangs ist es aber auch hier so, dass viele Studierende eine sozialverträgliche Gebührenlösung befürworten würden, sofern sich durch die erhöhten Einnahmen die Studienbedingungen verbessern würden.

Innerhalb der Uniko gibt es keine einheitliche Position zu Studiengebühren. Würde der Staat die Universitäten ausreichend finanzieren, könnte man gerne auf private Beiträge verzichten³⁷. Allerdings gehen die meisten Rektoren davon aus, dass die Lage der öffentlichen Haushalte und die politische Prioritätensetzung bei den Bundesaussgaben eine zufrieden stellende Hochschulfinanzierung mit ausschließlich öffentlichen Mitteln nicht erlaube. Daher ist die Uniko gegen die de facto Abschaffung der Studiengebühren im Jahr 2008 eingetreten. Scharf opponiert hat die Uniko gegen die derzeit geltenden Ausnahmeregelungen für Studiengebühren, durch deren Überprüfung bei den Universitäten hohe administrativen Kosten anfallen.

Empfehlungen

Die geringe Wahrscheinlichkeit, ausschließlich mit öffentlicher Finanzierung dem Ziel von Hochschulausgaben in der Höhe 2% des BIP auch nur nahe zu kommen, spricht für eine private Beteiligung der Nutznießer tertiärer Bildung an der Finanzierung der Hochschulen. Auf zweifache Weise kann sichergestellt werden, dass Studiengebühren zu keiner finanziellen Barriere für einkommensschwache Studierende werden:

- Man kann Studiengebühren nach dem Einkommen des Elternhaushalts staffeln und die Studenten unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze – wie in den Jahren 2001–2008 – von der Gebühr gänzlich befreien.
- Man kann die Studiengebühren über ein öffentliches Darlehen, dessen Tilgung einkommensabhängig erfolgt, zwischenfinanzieren. Dieses Modell gibt es derzeit in Australien und dem UK und sollte auch für Österreich geprüft werden.

³⁴ http://www.spectra.at/archiv/Aktuell_12_09_studenten.pdf

³⁵ http://www.market.at/news/index.php/action.view/entity.news_detail/key.435/

³⁶ „Die AktionsGemeinschaft sieht es als Aufgabe des Staates an, den tertiären Bereich ebenfalls zu finanzieren und nicht durch einen Studienbeitrag die prekäre finanzielle Situation der Studierenden noch weiter zu verschärfen.“
<http://www.aktionsgemeinschaft.at/8.0.html>

³⁷ Es gibt Einzelmeinungen, die Studiengebühren wegen der davon ausgehenden Steuerungseffekte für prinzipiell notwendig erachten. Diese bestimmen aber nicht das öffentliche Auftreten der Uniko.

Darüber hinaus erhöhen Studiengebühren die budgetären Spielräume für eine Verbesserung der Studienförderung.

Falls es kurzfristig nicht möglich sein sollte, einen politischen Konsens über die Einführung sozialverträglicher Studiengebühren zu erreichen, sollten deren Befürworter die öffentliche Diskussion dieses Themas weiter vorantreiben. Dabei sollte die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit vor allem auf folgende Punkte gelenkt werden:

- Dass derzeit erhebliche private Beiträge für vorschulische Bildung und Betreuung sowie für Nachmittagsbetreuung geleistet werden, obwohl diese Maßnahmen in erster Linie soziale Erträge bringen, während Hochschulabsolventen hohe private Erträge erzielen, ohne sich an deren Kosten finanziell zu beteiligen.
- Dass die Opportunitätskosten – der Verdienstentgang während des Studiums – in Österreich wegen der schlechten Studienbedingungen und der schwach entwickelten Studienförderung im internationalen Vergleich sehr hoch sind; Studiengebühren - die einen Bruchteil dieser Opportunitätskosten ausmachen würden – könnten dazu beitragen, diese Kosten zu senken.
- Auf den Zusammenhang zwischen der Höhe der Hochschulausgaben, der Steuerquote und dem Anteil privater Ausgaben. Nur in den nordischen Ländern Europas gibt es – auch ohne Studiengebühren – über dem OECD Durchschnitt liegende Hochschulausgaben. Und zwar auf Grund einer Steuerquote, die deutlich höher ist als in Österreich.

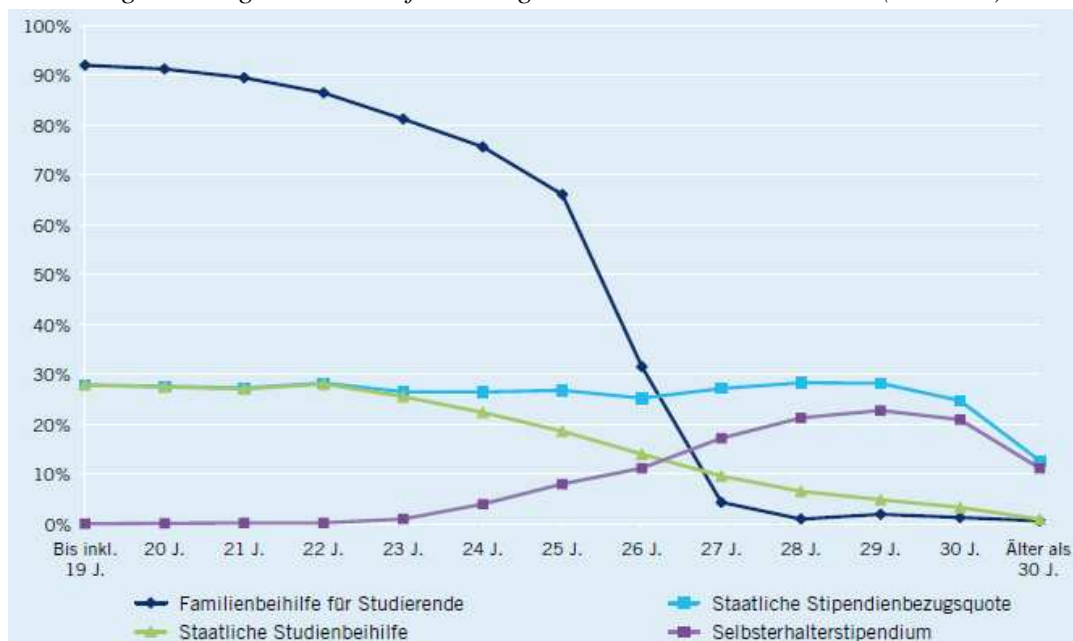
5. Studienförderung

Derzeit kommt nur ein geringer Teil der Studierenden in den Genuss einer direkten Studienförderung (Sozialstipendium). Eine Folge davon ist eine sehr hohe Berufstätigkeit während des Studiums, die ihrerseits eine lange Studiendauer bewirkt und die Wahrscheinlichkeit eines Studienabbruchs erhöht. Auf die bis zum 26. Lebensjahr ausbezahlte indirekte Studienförderung (Familienbeihilfe) haben alle Studierenden Anspruch; allerdings erhalten nicht die Studierenden, sondern deren Eltern diese Förderung.

Hintergrund

Beihilfen und Förderungen in Österreich

Abbildung 5: Bezug von Studienförderungen nach Alter in Österreich (SS 2009)



Quelle: Studierenden-Sozialerhebung 2009; erfasst sind nur Bildungsinländer

Bei der Studienförderung wird in Österreich zwischen (a) direkten (nach dem Studienförderungsgesetz) und (b) indirekten (nach dem Familienlastenausgleichsgesetz) Beihilfen unterschieden.

a) Die staatliche Stipendienbezugsquote der Studierenden zwischen 19 und 29 Jahren liegt bei knapp 30% (BMWF 2010, 82). Von den bis zu 22-jährigen beziehen etwa 30% eine staatliche

Studienbeihilfe³⁸. Dieser Anteil nimmt danach sukzessive ab, was aber durch ein Ansteigen bei den Selbsterhalterstipendien³⁹ kompensiert wird (vgl. Abbildung 5). Von der Zweckwidmung her zielen diese Stipendien auf einkommensschwache Studierende ab⁴⁰. Dieses Ziel wird insofern erreicht, als deutlich mehr Studierende aus der niederen als aus der hohen sozialen Schicht ein Stipendium beziehen (vgl. Abbildung 6). Es zeigt sich aber auch, dass bei den 21-25-jährigen 44% der niederen und zwei Drittel der mittleren Schicht kein Stipendium beziehen.

Abbildung 6: Staatliche Stipendienbezugsquote (SS 2009) nach Schicht und Alter

	Niedrige	Mittlere	Gehobene	Hohe	Gesamt
Unter 21 J.	60,5%	35,6%	16,4%	7,3%	25,2%
21-25 J.	56,1%	32,2%	17,1%	7,7%	26,0%
26-30 J.	40,9%	30,3%	19,7%	11,4%	26,7%
Über 30 J.	16,8%	14,1%	8,8%	6,5%	12,8%
Gesamt	42,8%	29,5%	16,6%	8,2%	24,1%

Quelle: Studierenden-Sozialerhebung 2009

b) Die hinsichtlich Volumen und Bezug wichtigste Förderform ist die Beihilfe nach dem Familienlastenausgleichsgesetz (indirekte Ausbildungsförderung). Studenten haben –im Gegensatz zu Lehrlingen – bis zum 26. Lebensjahr den Status eines Kindes und damit Anspruch auf Familienbeihilfe⁴¹. Die indirekte Ausbildungsförderung wird von 55% aller Studierenden bezogen. Diese zweite Förderkomponente bekräftigt die Abhängigkeit der Studierenden vom Elternhaus: Es sind die Eltern, die diese Unterstützung beziehen⁴².

41% aller Studierenden erhalten keinerlei Beihilfe oder Förderung. Dieser relativ hohe Anteil ergibt sich aus der langen durchschnittlichen Studiendauer, die dazu führt, dass viele Studierende älter als 26 Jahre sind und somit keine Familienbeihilfe mehr beziehen. Die lange Studiendauer steht ihrerseits in einem Zusammenhang zur hohen Erwerbstätigkeit österreichischer Studenten. Wie die Kausalitäten genau verlaufen, ist schwer zu sagen. Tatsache ist jedenfalls, dass das Ausmaß der Erwerbstätigkeit über den Druck auf das studentische Zeitbudget die Studiendauer

³⁸ Das Ziel der Studienbeihilfe ist es, „die Differenz zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern und dem Finanzbedarf der studierenden Kinder auszugleichen.(...) Der Anspruch auf Studienbeihilfe hängt im Wesentlichen von sozialer Förderungswürdigkeit (Einkommen, Familiensituation) und vom Studiererfolg (zügig betriebenes Studium: Einhaltung der Studienzeit, nur wenige, zeitgerechte Studienwechsel) ab. (BMWF 2010, 10)

³⁹ Für den Anspruch auf ein Selbsterhalterstipendium spielt das Einkommen der Eltern keine Rolle. Man muss vor dem ersten Beihilfenbezug durch vier Jahre jährlich Einkünfte von zumindest € 7.272,- bezogen haben.

<http://www.stipendium.at/stbh/studienfoerderung/infoblaetter/selbsterhalterstipendium/>

⁴⁰ Neben den auf die soziale Förderungswürdigkeit zielenden Stipendien gibt es noch einige quantitativ weniger relevanter Fördertöpfe nach dem Studienförderungsgesetz mit anderen Förderzielen (z.B. Leistungsstipendien, Mobilitätsstipendien).

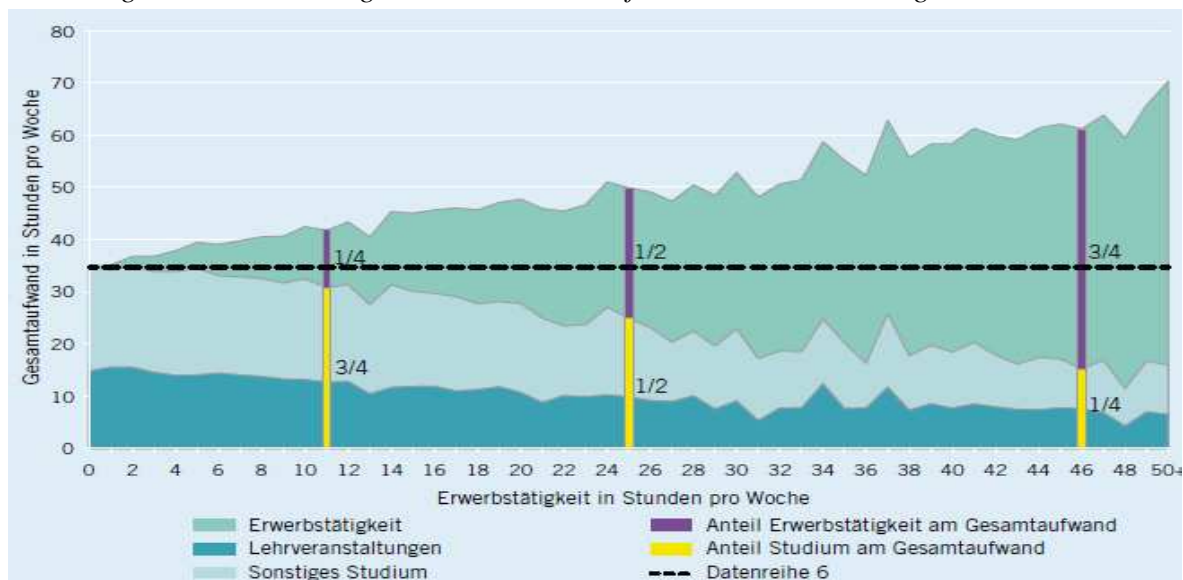
⁴¹ „Der Anspruch auf die Familienbeihilfe besteht für minderjährige Kinder und für volljährige Kinder, die das 26. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die für einen Beruf ausgebildet werden, wenn ihnen durch den Schulbesuch die Ausübung ihres Berufes nicht möglich ist.“ (BMWF 2010, 27)

⁴² Sporadisch gibt es gerichtliche Klagen studierender Kinder gegen ihre Eltern, weil diese ihnen die Unterstützung verweigern, für welche sie die Familienbeihilfe kompensiert.

in die Länge treibt, und dass diese Dynamik mit der Art und dem Ausmaß der Studienförderung verknüpft ist.

Abbildung 7 zeigt, wie das Ausmaß der Erwerbstätigkeit zum einen die zeitliche Gesamtbelastung der Studenten erhöht, aber den Anteil der Studienaktivitäten am Gesamtaufwand nach unten drückt. Schon ab 11 Stunden wöchentlicher Erwerbstätigkeit beträgt die Studientätigkeit nur noch drei Viertel, ab 25 Stunden nur noch die Hälfte der insgesamt aufgewendeten Zeit. Aus Abbildung 8 geht hervor, dass bei einem erheblichen Teil der Studierenden die Studienaktivitäten stark eingeschränkt sind. Etwa ein Drittel arbeitet mehr als 10 Stunden pro Woche, darunter sind 19% aller Studenten, die mehr als 20 Wochenstunden arbeiten.

Abbildung 7: Zusammenhang zwischen Studienaufwand und Erwerbstätigkeit



Quelle: Studierenden-Sozialerhebung 2009

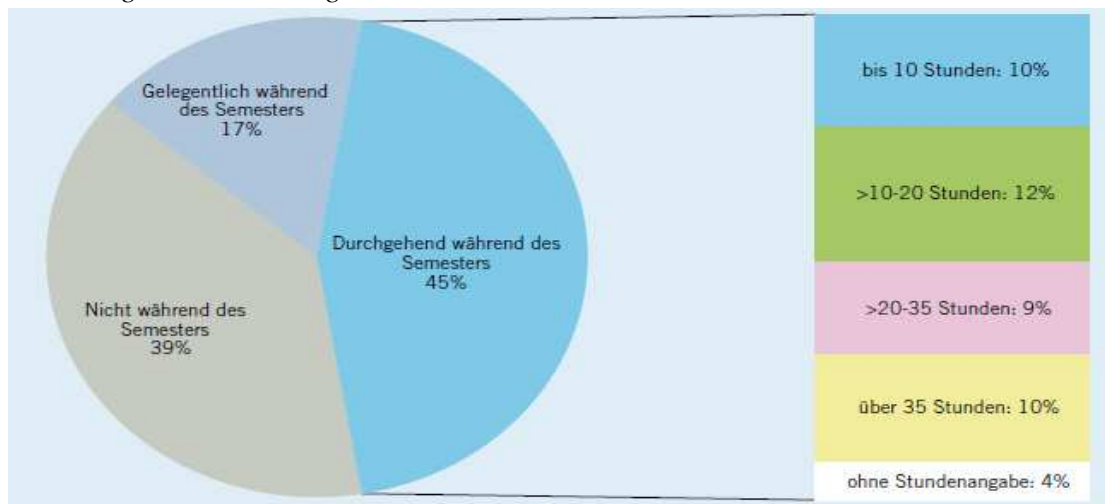
Studentische Erwerbstätigkeit ist nicht per se negativ zu bewerten. Einschlägige Berufstätigkeit erlaubt Praxiserfahrungen, von der Konfrontation mit der Arbeitswelt geht tendenziell ein positiver Sozialisierungseffekt aus. Aber im Idealfall sollten Studenten nicht aus purer Notwendigkeit, weil sie ihren Lebensunterhalt nicht anders finanzieren können, zur Erwerbstätigkeit gezwungen sein. Im Idealfall sollte ein Fördersystem allen, die das wollen, die Möglichkeit bieten, ihr gesamtes Zeitbudget dem Studium widmen.

Die österreichische Studienförderung im internationalen Vergleich

Aus einer international vergleichenden Perspektive lassen sich zwei Systeme der Studienförderung unterscheiden: "(i) universal support systems when substantial resources devoted to student financial aid are available to the entire student population and, in most cases,

in such a way that students are considered as financially independent of their parents; and (ii) family-based systems where public student support systems are fairly underdeveloped, not available to the entire student population, and where it is expected that the family contributes to the costs of tertiary education.” (S 185)

Abbildung 8: Erwerbstätigkeit während des Semesters



Quelle: Studierenden-Sozialerhebung 2009

Länder mit hohen Partizipations- und Graduiertenraten verfügen zumeist über universalistische Fördersysteme⁴³, in Ländern mit schwächer entwickelten Hochschulsystemen dominieren familienorientierte Fördersysteme. Eine nahe liegende Interpretation dieses Zusammenhangs lautet: In Ländern mit einem starken politischen Commitment zur Hochschulexpansion hat sich zugleich die Überzeugung durchgesetzt, dass Studienförderung eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung ist, für die entsprechende Instrumente zu entwickeln sind. In Ländern, in denen die Bedeutung der Hochschulexpansion für die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung schwächer eingeschätzt wird, hält man es nicht für notwendig, elaborierte Formen der Studienförderung zu entwickeln, an denen alle Studenten teilhaben können. Vielmehr wird die Sicherung des studentischen Lebensunterhaltes primär als Verantwortung der Familie betrachtet; die Studienförderung bietet Unterstützung in jenen Fällen, in denen die Familien dieser Aufgabe nicht nachkommen können.

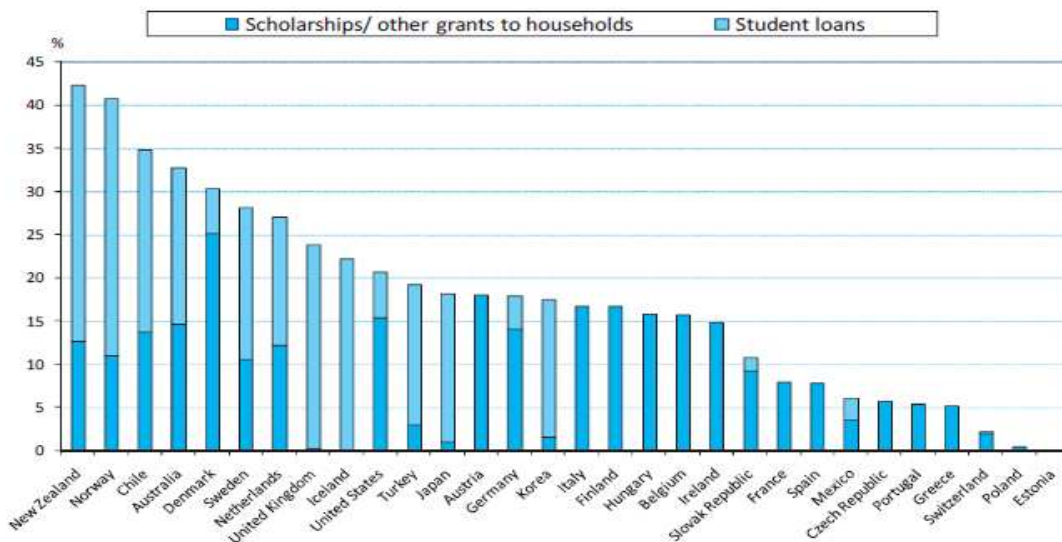
Österreich zählt zu den familienorientierten Fördersystemen. Sowohl die direkte wie die indirekte Studienförderung sind auf die gesetzlichen Unterhaltspflichten der Eltern bezogen. Die direkte Förderung ist für jene Familien gedacht, die zu diesen Unterhaltsleistungen nicht (oder nur unzureichend) in der Lage sind. Die indirekte Förderung (Familienbeihilfe) wird zwar (bis zum 26. Lebensjahr) von allen Studierenden bezogen; man könnte also argumentieren, dass hier eine universalistische Förderkomponente vorliegt. Aber die Familienbeihilfe ist als Entlastung

⁴³ Ausnahmen bilden einige asiatische Länder wie Japan oder Korea, in denen es trotz hohem Expansionsgrades familienorientierte Fördersysteme gibt.

für die Unterhaltspflicht der Eltern mit studierenden Kindern konzipiert und von diesen bezogen⁴⁴. Streng genommen ist Studienförderung in Österreich daher Familienförderung, nicht Studentenförderung (wenngleich die Studienbeihilfe an Studenten ausbezahlt wird und Studenten auch Nutznießer bestimmter Realtransfers sind). Hier tritt ein sehr konservatives Familien- und Gesellschaftsbild zu Tage, das mit der realen sozialen Entwicklung zunehmend in Widerspruch gerät.

Universalistische Fördersysteme unterscheiden sich von familienorientierten nicht nur durch das ihnen zu Grunde liegende gesellschaftspolitische Leitbild und den Umfang der Adressaten, sondern auch durch ihre Förderinstrumente. Alle Länder mit universalistischen Fördersystemen bieten Darlehen zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten an (häufig in Kombination mit nichtrückzahlbaren Stipendien für bestimmte Gruppen). In Ländern mit familienorientierten Fördersystemen gibt es zumeist keine Studiendarlehen⁴⁵. Offenbar reichen in voll entwickelten Massenhochschulsystemen die alten – auf Elitesysteme zugeschnittenen – Formen der Studienförderung mittels nichtrückzahlbarer Stipendien für sozial schwache Gruppen nicht mehr aus. Und umgekehrt kann man vermuten, dass die Hochschulexpansion behindert wird, wenn es kein Förderinstrument gibt, von dem alle Studierenden – unabhängig vom Elterneinkommen – profitieren können.

Abbildung 9: Public subsidies for financial aid to students as a percentage of total public expenditure on tertiary education, 2004



Quelle: Santiago/Duguay 2008, 214; in dieser Tabelle sind nur die öffentlich finanzierten Darlehen enthalten
Abbildung 9 zeigt den Anteil der Studienförderung an den gesamten öffentlichen Hochschulausgaben. Alle Länder, die mehr als 20% ihrer Hochschulausgaben für die Förderung

⁴⁴ Demgegenüber dient in den nordischen Ländern oder in den Niederlanden eine von der sozialen Lage ihrer Eltern unabhängige Förderung dazu, die Selbständigkeit der Studierenden (auch gegenüber der Familie) zu stärken.

⁴⁵ Ausnahmen sind erneut einige asiatische Länder.

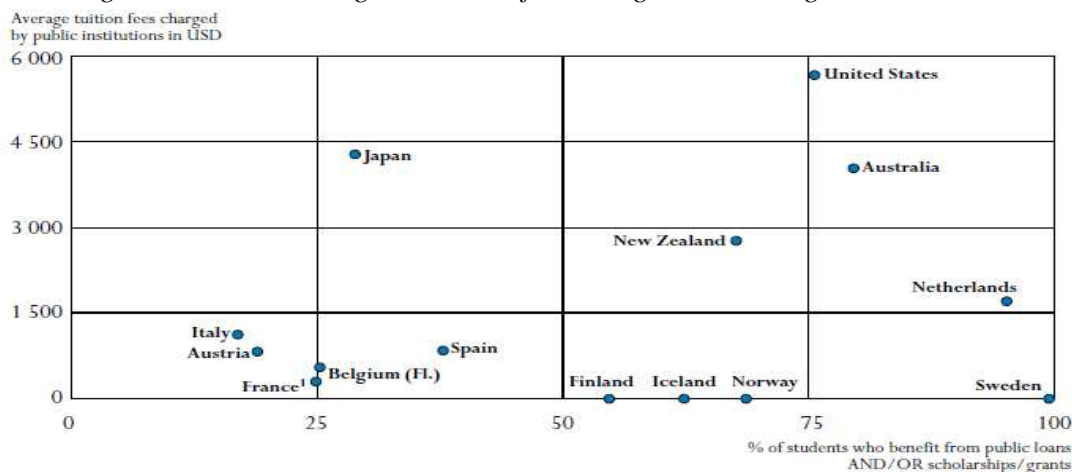
von Studierenden ausgeben, zählen zur Gruppe der universalistischen Systeme. In allen gibt es Darlehen, die zumeist eine sehr bedeutende Rolle spielen. Die familienorientierten Systeme teilen sich in eine relativ großzügige Gruppe (zu der Österreich zählt), die um die 15% und mehr für Studienförderung ausgibt; und eine Gruppe, in der Studienförderung eine marginale Rolle spielt (weniger als 10% der Hochschulausgaben).

Es zeigt sich ein prinzipieller Unterschied zwischen der Finanzierung der Ausbildungskosten und der Finanzierung der studentischen Lebenshaltungskosten. Die Ausbildungskosten in Ländern mit hoher Steuerquote und großzügigen Wohlfahrtsleistungen werden vollständig von der öffentlichen Hand getragen, aber die studentischen Lebenshaltungskosten werden auch in den nordischen Länder über Darlehensysteme finanziert. Der Finanzbedarf für ein universalistisches Stipendiensystem übersteigt auch das Leistungsvermögen der nordischen Wohlfahrtsstaaten.

Der Zusammenhang zwischen Studiengebühren und Studienförderung wird in Abbildung 10 dargestellt. In der rechten Hälfte befinden sich universalistische, in der linken familienorientierte Fördersysteme. Man kann – mit Ausnahme Japans – drei Typen unterscheiden:

- Universalistische Systeme ohne Studiengebühren: die nordischen Länder Europas; hohe Partizipation und hohe Ausgaben pro Studierenden (möglich durch hohe Steuerquote)
- Universalistische Systeme mit (hohen) Studiengebühren: angelsächsische Länder; hohe Partizipation und hohe Ausgaben pro Studierenden (möglich durch hohe private Einnahmen)
- Familienorientierte Systeme mit geringen oder keinen Studiengebühren: niedrige bis mittlere Partizipation und niedrige bis mittlere Ausgaben pro Studierenden

Abbildung 10: Zusammenhang von Studienförderung und Studiengebühren



Quelle: OECD 2009, 249

Die Positionen der Parteien und Interessensorganisationen

Auf der politischen Ebene gibt es zu Fragen der Studienförderung keine grundsätzlichen Kontroversen. Thematisiert wird allenfalls das Volumen der Förderung, das von der Opposition in der Regel als zu niedrig betrachtet wird. Keine Partei tritt bislang für Darlehen ein. Auch der Umstand, dass die indirekte Studienförderung an die Eltern ausbezahlt wird, wird seitens der politischen Parteien nicht in Frage gestellt.

Für die studentischen Interessensvertretungen ist Studienförderung ein zentrales Thema. Naturgemäß fordern sie eine Erhöhung des Fördervolumens. Die ÖH tritt dafür ein, die Familienbeihilfe an die Studierenden auszubezahlen. Darlehen zur Deckung des Lebensunterhalts werden von den Interessensvertretungen der Studierenden explizit abgelehnt. Eine Verbesserung der finanziellen Lage der Studierenden erhofft man sich ausschließlich von nicht rückzahlbaren Stipendien. Teilweise gibt die Forderung nach einem „Studentengehalt“. Z.B. tritt der VSStÖ für ein Grundstipendium für Studierende in der Höhe von 770 Euro monatlich für alle unabhängig von sozialer Herkunft und Alter ein; die Finanzierung soll über „neue Vermögenssteuer“ erfolgen.⁴⁶

Empfehlungen

Durch die Einfügung eines staatlich gestützten Darlehenssystems könnte man verhindern, dass große Teile der Studierenden zur Sicherung des Lebensunterhaltes auf Nebenerwerbstätigkeit angewiesen sind. Eine Tilgung in Abhängigkeit vom späteren Einkommen des Darlehensempfängers würde die finanziellen Belastungen in den frühen Phasen der Erwerbskarriere auf ein kalkulierbares Maß reduzieren.

Zu überdenken ist die starke Familienorientierung der Studienförderung. Neben der auf einkommensschwache Studierende zielenden direkten Förderung sollte es weiterhin eine Förderschiene geben, bei der die Anspruchsberechtigung nicht vom Elterneinkommen abhängt. Diese Beihilfe sollte die finanzielle Unabhängigkeit der Studenten stärken und direkt an sie ausbezahlt werden.

⁴⁶ <http://www.vsstoe.at/oeh/oeh-wahl-09/kampagne/einzelansicht/kampagne/finanzkrise-zuhause-das-grundstipendium-hilft/>

6. Rahmenbedingungen für akademische Karrieren

Die Hochschulreformen der letzten Jahre wurden von heftigen Kontroversen über die rechtliche Stellung und die Arbeitsbedingungen des akademischen Personals begleitet. Mit dem Übergang zum Organisationsrecht des UG 2002 sind an die Stelle öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse privatrechtliche getreten⁴⁷. Schon vor dem UG 2002 hat die Dienstrechtsnovelle 2001 zu einschneidenden Veränderungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs geführt. Mit dem im Jahr 2007 vereinbarten, aber aus finanziellen Gründen erst 2009 implementierten Kollektivvertrag für das wissenschaftliche Personal haben sich die Rahmenbedingungen neuerlich verändert.

Hintergrund

Rezente Reformen im österreichischen Dienstrecht

Bis in die späten 1990er Jahre befand sich ein sehr hoher Anteil des akademischen Personals der österreichischen Universitäten auf unkündbaren Beamtenstellen. Das wurde durch einen Karriere-Automatismus im alten Dienstrecht verursacht, der „Überleitungen“ von „zeitlich begrenzten“ in „provisorische“ und schließlich „definitive“ öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse vorsah, sofern von der vorgesetzten Dienstbehörde ein „positives Ergebnis“ festgestellt wurde. Das Erfolgskriterium bei einem zeitlich begrenzten Dienstverhältnis war in der Regel der Abschluss des Doktorats, bei einem provisorischen Dienstverhältnis war es die Habilitation. Mit der unbefristeten Assistentenstelle endete der Automatismus; die nächste Stufe, die Professur, erlangte man nur über ein Berufungsverfahren.

Ab Ende der 1980er Jahre wurde das Erfordernis der Habilitation für eine Definitivstellung aufgeweicht und es wurde auch eine wachsende Zahl nicht-habilitierter Assistenten pragmatisiert. In Kombination mit der demographischen Entwicklung (von Mitte der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre traten geburtenstarke Jahrgänge in wissenschaftliche Karrieren ein) führte diese Praxis zu einer extremen Insider-Outsider Spaltung: Wer einmal „drinnen“ war, wurde zumeist „übergeleitet“ und schließlich pragmatisiert⁴⁸. Für die jüngeren Kohorten des akademischen Nachwuchses wurde dadurch der Zutritt zu einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis immer schwieriger. Ungeachtet ihrer Leistungsfähigkeit wurden sie in prekäre Dienstverhältnisse abgedrängt. Die Verstetigung des Mittelbaus führte zu Immobilität

⁴⁷ Der Abschied vom Beamtenverhältnis hat die Diskussion über die dienstrechtlichen Implikationen des UG 2002 dominiert. In der Folge wird diese Frage nur am Rande thematisiert, weil diesem Papier die Auffassung zu Grunde liegt, dass ein der akademischen Profession angemessenes Maß an Arbeitsplatzsicherheit auch bei privatrechtlichen Dienstverhältnissen möglich ist.

⁴⁸ „Nach 10 Jahren an einem Institut, also etwa Mitte dreißig, war die Kandidatin oft fest in der Institution verankert und hatte ihre Fürsprecher gefunden. Zwei interne Gutachten reichten zur Dozentur; wenn das nicht glückte, konnte die Stelle zu einer „wissenschaftlichen Beamtin“ heruntergestuft werden.“ (Hrachovec 2010)

und stand einer Erneuerung wissenschaftlicher Lehrmeinungen über den Generationenwechsel im Wege. Sie war auch eine Barriere im globalen Exzellenzwettbewerb, weil eine wachsende Zahl an „Systemerhaltern“ jene Stellen blockierten, die Personen der nachrückenden Kohorte mit Potential zur Spitzenforschung benötigt hätten.

Mit der Dienstrechtsnovelle von 2001 wurde dieser Karriere-Automatismus unterbrochen. Österreich übernahm mit dieser Gesetzesänderung weitgehend das in Deutschland übliche Stufenmodell, das unterhalb der Professur nur befristete Dienstverhältnisse kennt. Um das Insider-Outsider Problem zu entschärfen wurde die Position des „oberen Mittelbaus“ als unbefristete Stelle eliminiert. Damit wurde aber nur ein Übel durch ein anderes ersetzt. Denn in Kombination mit der gesetzlichen Beschränkung von Kettenverträgen führt eine strikte Stellenbefristung dann zu Karriere-Sackgassen, wenn am Ende der Frist keine realistische Möglichkeit besteht, die Laufbahn auf einer höheren Stufe fortzusetzen. Genau das ist in Österreich der Fall, wo es - wie in den meisten europäischen Hochschulsystemen – ein massives quantitatives Ungleichgewicht zwischen Mittelbau- und Professorenstellen gibt. Unter diesen Bedingungen sind Karriere-Sackgassen unvermeidlich⁴⁹. In Deutschland musste deshalb in den letzten Jahrzehnten eine große Zahl qualifizierter Forscher nach der Habilitation ihre universitäre Laufbahn – und häufig jede Art beruflicher Forschung – beenden. Auch in Österreich hat die Phase der radikalen Befristungsphilosophie zu erheblichen Problemen geführt. Mit dem seit 2009 geltenden Kollektivvertrag wurden kontinuierliche Karriereverläufe wieder möglich.

Karrieremodelle im internationalen Vergleich

Trotz mehrerer dienstrechtlicher Kehrtwendungen in jüngster Zeit überwiegen bei den Rahmenbedingungen für akademische Karrieren in Österreich die Beharrungstendenzen. Auch die tief greifenden Governance Reform durch das UG 2002 hat nichts an der Dominanz des Lehrstuhlmodells geändert. Mit anderen deutschsprachigen Ländern teilt Österreich folgende Merkmale:

- Die Professur –in allen Hochschulsystemen die höchste und prestigereichste Stufe einer akademischen Karriere – ist kategorisch von allen anderen Karrierestufen abgehoben. Der Zugang zu dieser Position – das Berufungsverfahren⁵⁰ – unterscheidet sich qualitativ vom

⁴⁹ 2005 waren nur 16,4% (2.102 von 12.779) aller hauptberuflichen akademischen Positionen an Universitäten Professorenstellen (Pasternack 2008, 286).

⁵⁰ Aufschlussreich sind die Konnotationen dieses Begriffs: im Gegensatz zu einer Bewerbung geht bei der Berufung die Initiative nicht von der Person aus, die eine bestimmte Stelle besetzen soll; sondern an diese Person wird die Bitte herangetragen, ein Amt anzunehmen. Tatsächlich war beim klassischen Privatdozenten eine selbständige Bewerbung ausgeschlossen. Der Begriff bezeichnet auch das Verspüren eines „inneren Rufes“, einer „Sendung“ für eine bestimmte Lebensaufgabe. Wie bei der dem Kirchenrecht entstammenden „Kurie“ ist auch hier die religiöse Konnotation nicht zufällig. Der Begriff Berufung verweist auf die Vorstellung von Forschung als „charismatischen Akt“ im Gegensatz zu einer professionellen Karriere. In ihm klingt das Erfordernis „außeralltäglicher Qualitäten“ an, das von einem deutschen Professor um 1900 so formuliert wurde: „Ein tüchtiger Beamter kann man bei einiger Begabung durch Fleiß und Ausdauer werden; Forscher ist man von Gottes Gnaden.“ (vgl. Schmeiser 1994, 35).

Eintritt in jede andere Stufe. Das macht die Professur inkommensurabel und ist Basis eines „Kurienmodells“, das die akademischen Statusgruppen nach dem Muster der Standesordnung gliedert. Streng genommen ist die Professur die einzige vollwertige akademische Position, in der Forschung und Lehre gemäß dem Humboldt'schen Verständnis synergetisch zusammenwirken.

- Da nur die Professur als vollwertig betrachtet wird, sind alle darunter liegenden Karrierestufen als auf sie bezogene Qualifikationsstellen konzipiert. Eine strikte Auslegung des Lehrstuhlprinzips erlaubt unterhalb der Professur nur befristete Qualifikationsstellen (Kreckel 2008, 50). In dieser rigorosen Form wird das nur in Deutschland gehandhabt. In Österreich hat man – mit Ausnahme der Abweichung durch die Dienstrechtsnovelle 2001 – der Realität der Massenuniversität besser Rechnung getragen. Da ein Großteil der Lehre vom „oberen Mittelbau“ (habilitierte Assistenten) geleistet wird, gibt es für diese Gruppe dauerhafte Stellen. Es handelt sich dabei um einen aus der Not geborenen Kompromiss; streng genommen ist ein „verstetigter Mittelbau“ mit der Logik des Lehrstuhls nicht vereinbar. Das kommt auch in den statusrechtlichen Spannungen und Standeskämpfen zum Ausdruck.
- Bis zum Berufungsverfahren für eine Professur sind alle karriererelevanten Entscheidungen durch eine starke Insiderorientierung geprägt. Die ersten Karrierestufen verschmelzen nahtlos mit der Endphase des Studiums. Assistenten werden überwiegend intern und ohne rigoroses Ausschreibungsverfahren rekrutiert. Die Gefahr des Nepotismus wird gemäß der Logik des Lehrstuhlmodells dadurch unterbunden, dass der Zugang zur einzig vollwertigen Position, der Professur, nur über ein Berufungsverfahren möglich ist. Eine Professur sollte nicht intern (über Hausberufung) besetzt werden; strikt wird diese Regel nur in Deutschland gehandhabt.
- Der akademische Nachwuchs befindet sich in einer ungewöhnlich langen Phase der Abhängigkeit von professoralen Mentoren (Schatz 2001). Nicht habilitierte Assistenten werden als Teil der „Ausstattung“ von Professoren betrachtet, was eine selbständige Ausübung von Lehre und Forschung verhindert bzw. stark einschränkt. Der als Qualifikationsphase kategorisierte Karriereabschnitt erstreckt sich häufig bis ins 4. Lebensjahrzehnt.
- In Summe ergibt sich aus diesen Merkmalen eine besonders steile Hierarchie zwischen den akademischen Statusgruppen und eine scharfe Interessenspaltung, die eine gemeinsame Identität einer akademischen Profession nicht aufkommen lässt (Münch 2007). Der Standeskampf zwischen Mittelbau und Professoren verpestet das Arbeitsklima und bindet viel Energie. Die Spannungen zwischen den Statusgruppen sind auch dadurch bedingt, dass im Lehrstuhlmodell der Abschnitt zwischen Promotion und Professur zu einer extrem risikoreichen Statuspassage wird.

Neben dem deutschsprachigen Lehrstuhlmodell (mit einem gesonderten Berufungsverfahren als Gatekeeper) gibt es unterschiedliche „Tenure“ Modelle, in denen auch unterhalb der Professur (etwa auf der Position des Lecturers/Senior Lecturers) selbständige Lehre und Forschung

stattfindet⁵¹. Nach einer – in der Regel kurzen – Probezeit erfolgt eine unbefristete Anstellung. Ein interner Aufstieg zur Professur ist möglich. Allerdings ist der Aufstieg zur Professur nicht der Regelfall. Das folgt schon aus dem Anteil der Professoren am Lehrkörper, der in den verschiedenen Systemen stark variiert, aber überall eine Minderheit bildet: „In Schweden kommen auf einen Professor zwei Lecturers/Senior Lecturers, in den Niederlanden liegt das Verhältnis bei eins zu drei, in Großbritannien (...) bei eins zu vier bis fünf.“ (Kreckel 2008, 17)

Das nordamerikanische Tenure Track System hat – nicht nur wegen der dominanten Stellung der USA – eine weltweite Ausstrahlungskraft⁵². Es zeichnet sich gegenüber dem deutschsprachigen Lehrstuhl Modell, aber auch gegenüber den europäischen Tenure Modellen durch eine Reihe von Besonderheiten aus:

- Die erste Laufbahnstelle (Assistant Professor⁵³) ist befristet, aber eine Festanstellung wird in Aussicht gestellt. Nach einer 6-7jährigen Bewährungsphase erfolgt eine verpflichtende und rigorose Evaluierung, die gewisse Parallelen zur deutschsprachigen Habilitation aufweist (Kreckel 2008, 179). Bei positiver Evaluierung erfolgt die Beförderung in die nächste Stufe (Associate Professor), die nun eine unbefristete Position mit relativ hohem Kündigungsschutz ist. Im negativen Fall wird die Beschäftigung nicht fortgesetzt („up or out“).
- Der erste grundlegende Unterschied zum deutschsprachigen Lehrstuhlmodell besteht in der selbständigen Lehre und Forschung des Assistant Professors. Ein Assistant Professor wird nicht als Teil der „Ausstattung“ eines Professors betrachtet, von ihm/ihr werden keine Hilfstätigkeiten für einen professoralen Mentor erwartet. Diese Karrierestufe ist keine Qualifikationsphase, sondern eine Phase der Bewährung. Das unterscheidet die Evaluierung des Assistant Professors von der Habilitation: Man muss beweisen, dass die hohen Erwartungen, die mit der Aufnahme in den Tenure Track verbunden sind, gerechtfertigt waren.
- Mit dem hohen akademischen Niveau nordamerikanischer Forschungsuniversitäten ist die frühzeitige Selbständigkeit der Junior Faculty aus zwei Gründen vereinbar. Erstens ist das PhD Studium ein wesentlich anspruchsvolleres Forschungstraining als das traditionelle deutschsprachige Doktoratsstudium. Zweitens wird schon die erste Laufbahnstelle auf kompetitiver Basis nach meritokratischen Kriterien besetzt. Sofern sich keine geeignete Person beworben hat, wird eine Ausschreibung wiederholt⁵⁴. Im Gegensatz zur überwiegend

⁵¹ Vgl. die Fallstudien zu Großbritannien, den Niederlanden und Schweden bei Kreckel (2008).

⁵² Auch der Kollektivvertrag für die österreichischen Universitäten nimmt zumindest terminologisch auf dieses Modell Bezug.

⁵³ Der Terminus „Professor“ ist in Nordamerika keine Standesbezeichnung (wie in den deutschsprachigen Systemen), sondern eine Berufsbezeichnung für alle Statusgruppen der „academic profession“ (auch den – noch befristeten – Assistant Professor).

⁵⁴ Das aufwendige Besetzungsverfahren ist für die Funktionsfähigkeit dieses Systems essentiell. In jedem kollegial strukturierten System gibt es eine hohe Barriere, Personen, die einmal eine Mitgliedschaft erlangt haben, gegen deren Willen wieder auszuschließen. Das trifft auch auf den Assistant Professor zu, der noch keine Tenure, aber die Aussicht darauf hat. Es ist daher unerlässlich, nur Personen mit einer hohen Erfolgswahrscheinlichkeit aufzunehmen.

internen Rekrutierung europäischer Universitäten wird in Nordamerika der Gefahr des „inbreeding“ durch externe Rekrutierung auf der Eingangsstufe entgegengewirkt⁵⁵. Diese Regel soll junge Forscher zwingen (man könnte auch sagen: soll es ihnen erleichtern), sich am Anfang ihrer professionellen Karriere in einem neutralen Umfeld zu bewähren. Sowohl die deutschsprachigen wie die nordamerikanischen Systeme erwarten eine hohe Mobilitätsbereitschaft vom akademischen Personal. Von großer Bedeutung ist aber der Unterschied im Zeitpunkt, zu dem man das angestammte Umfeld verlassen soll: im Lehrstuhlmodell beim letzten Karriereschritt (zumeist im 4., gelegentlich auch im 5. Lebensjahrzehnt), im Tenure Track Modell zu Beginn der Karriere (im 3. Lebensjahrzehnt)⁵⁶.

- Der zweite gravierende Unterschied zum deutschsprachigen Lehrstuhlmodell besteht in der Möglichkeit des internen Aufstiegs auf die nächste Stufe, dem Full Professor. Es ist kein eigenes Berufungsverfahren und kein Wechsel auf eine andere Stelle nötig, sondern man rückt – bei positiver Evaluierung – in der Laufbahn vor. Im Prinzip können alle Mitglieder des akademischen Kernpersonals in die höchste Statusgruppe vorrücken. In einem meritokratischen System kann es keinen Automatismus für Vorrückung geben, aber es gibt die implizite Erwartung, dass Personen mit Tenure zum Full Professor vorrücken. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt von individueller Bewährung ab, nicht von der Verfügbarkeit freier Planstellen.
- Das Tenure Track Modell erlaubt somit eine frühe Selbständigkeit in Forschung und Lehre ohne Qualitätsverlust; und es begünstigt flache Hierarchien und solidarischen Beziehungen innerhalb der akademischen Profession über die Statusgrenzen hinweg. Die strukturelle Voraussetzung dafür ist eine ausgewogene Verteilung der Positionen auf den verschiedenen Laufbahnstufen. Diese Voraussetzung ist in Nordamerika erfüllt (für die USA: Kreckel 2008, 352). In Österreich hingegen verhalten sich Positionen des nicht-habilitierten Assistenten, des habilitierten Assistenten und der Professur annähernd im Verhältnis 6 : 3 : 2 (Pasternack 2008, 286).

Jedes Hochschulsystem kennt die Unterscheidung zwischen dem akademischen Kernpersonal (Planstellen) und anderen Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Lektoren, Drittmittelbeschäftigte, PostDocs)⁵⁷. Diese sind häufig befristete und/oder Teilzeitstellen; aber auch wenn es sich um unbefristete Beschäftigungsverhältnisse handelt, haben sie eine geringere Arbeitsplatzsicherheit

⁵⁵ In den USA wird diese Regel strenger gehandhabt als in Kanada. In den USA gibt es einen größeren Bewerberpool und eine höhere Mobilität. Auch in Kanada gilt eine externe Besetzung als wünschenswert, aber wegen des kleineren Pools kommt es häufiger zu internen Besetzungen.

⁵⁶ In diesem Alter ist Mobilität einfacher als zu einem späteren Zeitpunkt (Familiengründung). Eine besondere Erleichterung ist das für akademische Karrieren von Frauen, denn die Mobilitätsbereitschaft von Männern zu Gunsten der Karriere ihrer Frauen ist geringer als umgekehrt.

⁵⁷ In Österreich handelte es sich vor dem UG 2002 um den Unterschied von öffentlich rechtlichen („Bundesstellen“) und privatrechtlichen Dienstverhältnissen. Der Umstand, dass seither auch das neueintretende Personal auf Kernpositionen privatrechtliche Dienstverträge hat, ändert nichts an der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Positionen innerhalb und außerhalb des Stellenplans.

als die akademischen Kernfunktionen⁵⁸. Die – teilweise von den Gewerkschaften propagierte – Variante, diese Unterscheidung aufzuheben und Lektoren oder Drittmittelangestellten dieselbe Beschäftigungssicherheit zu verleihen wie dem Kernpersonal, würde die Flexibilität von Universitäten erheblich vermindern. Für die außerhalb ihrer Kernaufgaben liegenden Aufgaben benötigen⁵⁹ die Universitäten Personal, dessen finanzielle Bedeckung nicht mit derselben Langfristigkeit geplant werden kann, wie Laufbahnstellen. Umstritten ist das Ausmaß dieser beiden Beschäftigungssegmente. So hat sich z.B. im amerikanischen Hochschulsystem das Verhältnis zwischen den Positionen innerhalb und außerhalb des Tenure Tracks deutlich zu Gunsten letzterer verschoben.

Der Tenure Track im österreichischen Kollektivvertrag

Der Erfolg des nordamerikanischen Tenure Track Modells spricht gegen die in Österreich verbreitete Auffassung, kontinuierliche Karrieren und Arbeitsplatzsicherheit unterhalb der Professur würden akademische Leistungsstandards unterminieren. Es zeigt aber auch die Notwendigkeit rigoroser Auswahlverfahren sowie periodischer Evaluierungen, um allfällige Fehlentscheidungen bei der Stellenbesetzung korrigieren zu können. Vielleicht besteht der wichtigste Unterschied zum deutschsprachigen Karrieremodell in der frühzeitigen meritokratischen Selektion des akademischen Personals. Die deutschsprachigen Systeme, die in diesen frühen Karrierephasen stark auf informelle Mechanismen und Beziehungsgeflechte vertrauen, erzeugen damit eine Insiderdynamik, der sie beim Übergang zur Professur mit einem gesonderten Berufungsverfahren und dem Hausberufungstabu entgegenwirken.

Der seit 2009 geltende Kollektivvertrag hat nicht nur die Fehlentwicklungen der Dienstrechtsnovelle 2001 korrigiert, er kann auch als Signal gewertet werden, dass ein Tenure Track Modell auch in Österreich als eine realistische Option gesehen wird. Allerdings unterscheidet sich der Tenure Track des Kollektivvertrags in zwei Punkten maßgeblich vom nordamerikanischen Modell. Zum einen endet die kontinuierliche Laufbahn mit dem Associate Professor. Der Aufstieg zur vollen Professur ist nur über ein eigenes Berufungsverfahren möglich und erfordert, dass eine entsprechende Position verfügbar ist. Somit wird die akademische Standesordnung bekräftigt. Das zu ändern lag gar nicht in der Macht der Kollektivvertragspartner, denn die ständische Gliederung des akademischen Personals ist im UG 2002 festgeschrieben. Um eine durchgängige Laufbahn zu ermöglichen, wäre daher eine Novellierung dieses Gesetzes notwendig.

⁵⁸ Viele dieser Funktionen werden nicht über das Grundbudget, sondern über Drittmittel finanziert; sofern keine Deckung über Drittmittel mehr gegeben ist, müssen diese Verträge beendet werden.

⁵⁹ Hätten die Universitäten keine Möglichkeit zu flexiblen Beschäftigungsverhältnissen, müssten sie ihren Aktivitätsradius einschränken.

Zweitens sieht der Kollektivvertrag keinen kompetitiven Einstieg ausreichend qualifizierter Bewerber in den Tenure Track vor. Scheinbar vertraut man darauf, dass eine ernsthafte Prüfung der Eignung zur akademischen Karriere ohnehin an der Schnittstelle zur Professur stattfindet. § 27 des Kollektivvertrags definiert Assistenzprofessoren als akademische Mitarbeiter, „mit denen eine Qualifikationsvereinbarung getroffen wurde“. Die Universität kann eine solche Vereinbarung solchen Mitarbeitern „anbieten“, bei denen „die bereits erbrachten (...) Leistungen das Erreichen der geforderten hohen Leistungen erwarten lassen“. In § 26 wird als Qualifikation der in Frage kommenden Mitarbeiter ein Master/Diplom oder ein Doktorats/PhD Abschluss definiert. Gemäß internationalen Standards können aber weder der Master/Diplom- noch der traditionelle Doktoratsabschluss (im Gegensatz zum PhD) als ausreichende Eingangsqualifikation in das Laufbahnschema betrachtet werden.

In der Diskussion über das Verhältnis der akademischen Statusgruppen nehmen die Mitwirkungsrechte in Kollegialorganen einen zentralen Stellenwert ein. Dabei stehen sich die Konzepte eines „differenzierten Kurienmodells“ und eines „Faculty Modells“ gegenüber. Zwar ist die Frage, wie die Statusgruppen in den Kollegialorganen repräsentiert sind, nach wie vor wichtig; aber sie hat durch das UG 2002 an Bedeutung verloren, denn das neue Governance Modell hat den Stellenwert dieser Organe zugunsten starker Rektorate und Dekane eingeschränkt. Dass die Zusammensetzung von Kollegialorganen dennoch ein so hohes Konfliktpotential beinhaltet, verweist auf die massiven Interessensgegensätze zwischen der Gruppe der Professoren und des Mittelbaus. Die Zusammenfassung eines nach wie vor ständisch gegliederten Lehrkörpers in eine „Kurie“ würde an dieser Interessensspaltung nichts ändern. Sie würde allerdings zu Verschiebungen in der Machtbalance innerhalb der Gremien führen.

Mit der Professionalisierung akademischer Karrieren (im Gegensatz zum charismatischen Konzept des Lehrstuhls) hat die Frage der Kuriengliederung nur mittelbar zu tun. Ein Tenure Track würde der Standesgliederung des akademischen Personals und der damit korrespondierenden Kuriengliederung die Grundlage entziehen. Das Faculty Modell wäre dann die logische Konsequenz.

Die Positionen der Parteien und Interessensorganisationen

In der hochschulpolitischen Arena nimmt die Frage akademischer Karrieren einen relativ geringen Stellenwert ein, die politischen Parteien haben diesbezüglich kein trennscharfes Profil. Unterschiedliche Positionen gibt es in Bezug auf Fragen der Mitbestimmung. Die SPÖ ist seit den 1970er Jahren für einen Abbau der klassischen Ordinariuniversität und eine Repräsentanz anderer Statusgruppen eingetreten, während die ÖVP in der Regel die Position der Professorenkurie unterstützt hat.

Im Regierungsprogramm der SP/VP Koalition wurde das Ziel formuliert, alle unbefristet auf Laufbahnstellen beschäftigten Wissenschaftler sollten eine Kurie in den universitären Gremien bilden⁶⁰. Aber diese Passage war während der Vorbereitung der UG Novellierung Gegenstand unterschiedlicher Interpretationen, die nicht vollständig entlang der Parteigrenzen verlaufen. Die SPÖ tritt für ein „Faculty Modell“ ein. Die ÖVP tendiert zum „differenzierte Kurienmodell“. Wissenschaftsministerin Karl (VP) hat sich hingegen für ein Faculty Modell ausgesprochen⁶¹.

Innerhalb der universitären Interessensgruppierungen wird dieses Thema primär von den Verbänden der Professoren und des Mittelbaus besetzt⁶². In Reaktion auf das Votum der Wissenschaftsministerin für ein Faculty Modell gab es von Seiten dieser Verbände eine Kontroverse über die Bedeutung dieses Konzepts⁶³. Seitens der Uniko gibt es keine offizielle Position. Die studentischen Vertretungen unterstützen das Faculty Modell, weil sie sich davon auch eine erhöhte studentische Mitbestimmung erhoffen.

Empfehlungen

Für akademische Kernfunktionen - die aus Haushaltsmittel bezahlten hauptberuflichen akademischen Tätigkeiten - sollte ein Laufbahnmodell entwickelt werden. Die kompetitive Auslese geeigneter Bewerber sollte in frühere Phasen der akademischen Karriere verlegt werden. Die frühe Laufbahnstufe sollte nicht als Qualifikationsstelle etikettiert werden, die noch keine selbstständige Ausübung von Forschung und Lehre ermöglicht, sondern als erste Karrierephase, in der sich der akademische Nachwuchs durch selbstständige Forschung und Lehre bewähren muss, um die Laufbahn fortsetzen zu können.

Um eine durchgängige Laufbahn zu ermöglichen, sollte das im UG 2002 festgelegte gesonderten Berufungsverfahren für eine Professur gestrichen werden. Ein Laufbahnmodell würde Interessengegensätze zwischen den Statusgruppen des akademischen Kernpersonals reduzieren. Damit wären gestufte Mitwirkungsrechte für unterschiedliche Kurien hinfällig; die logische Folge wäre ein Faculty Modell.

⁶⁰ „Aufbauend auf die UG-Novelle 2009 soll nach ausführlicher Diskussion mit allen Betroffenen das derzeitige „Kuriensystem“ durch ein „Faculty-Modell“ nach internationalem Vorbild abgelöst werden. (Österreichische Bundesregierung 2008, 218)

⁶¹ <http://derstandard.at/1271376591386/Wissenschaftsministerin-fuer-Faculty-Modell-an-Unis>

⁶² Seit der Auflösung der *Bundeskonzferenz des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals* (BUKO) werden die Interessen des Mittelbaus primär vom *UniversitätslehrerInnenverband* (ULV) vertreten; der *Universitätsprofessor/innen Verband* (UVP) vertritt die Interessen der Professoren.

⁶³ Vgl. den „offenen Brief“ des UVP: <http://www.upv.ac.at/magnoliaPublic/Home/UPV-Aktuell---Presse/Faculty-Modell--Vorsicht-vor-Etikettenschwindel.html> sowie die Reaktion des ULV: <http://www.univie.ac.at/ULV/cms/>

7. Hochschulpolitische Gesamtplanung

In Österreich gibt es keine Gesamtkoordination des tertiären Bereichs. Manche meinen, eine hochschulpolitische Gesamtplanung sei mit den Grundsätzen universitärer Autonomie unvereinbar. Das Gegenteil ist der Fall. Seit die Hochschulpolitik Entscheidungskompetenzen an die Hochschulen abgegeben hat und seit neben die Universitäten andere Hochschulsektoren getreten sind, hat der Koordinationsbedarf zugenommen. Da der Staat weiterhin die Hauptverantwortung für den Tertiärbereich trägt, aber diese Verantwortung nicht mehr mittels der kameralistischen Gebarung wahrnehmen kann, benötigt er neue Steuerungsinstrumente.

Hintergrund

Seit in den 1960er Jahren eine historisch beispiellose Hochschulexpansion einsetzte, hat es in Österreich zwei hochschulpolitische Reformzyklen mit unterschiedlicher, aber jeweils kohärenter Reformphilosophie gegeben. Der 1. Reformzyklus begann Mitte der 1960er Jahre und erreichte seinen Höhepunkt mit dem UOG 1975. In diesen Jahren wurde Hochschulpolitik erstmals zu Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik in Beziehung gesetzt und als Teil sozialstaatlicher Praktiken interpretiert. Das übergreifende Ziel der Reformen dieser Phase war die „Öffnung“ der traditionellen Ordinariatenuniversität. Öffnung im Sinne von a) Inklusion bildungsferner Schichten, b) Erweiterung des Spektrums der als legitim erachteten Disziplinen und Methoden und c) einer Demokratisierung der inneruniversitären Entscheidungsstrukturen.

Diese Reformphase war von starkem Planungsoptimismus geprägt. Als Instrument staatlicher Politik wurde Anfang der 1970er Jahre die Hochschulplanungsprognose entwickelt, die seither im Dreijahresrhythmus – abgestimmt auf den jeweiligen Universitätsbericht (früher Hochschulbericht) – aktualisiert wird. In den 1970er Jahren wurde die Hochschulplanungsprognose für zahlreiche politische Entscheidungen herangezogen. Zum einen wurde mit den Prognosedaten die Notwendigkeit einer Steigerung des Hochschulbudgets⁶⁴ argumentiert. Zugleich wurde mit diesen Daten auch begründet, warum ein Festhalten am offenen Hochschulzugang die Universitäten nicht überfordern würde (vgl. Abschnitt 1). Hätte die Politik die Philosophie des offener Hochschulzugangs wirklich ernst genommen, dann hätte sie Prognosedaten auf der Fakultäts- und Fachbereichsebene entwickeln und nutzen müssen, um die Ausbildungskapazitäten rechtzeitig gemäß den zu erwartenden Nachfrageströmen auszubauen. De facto hat die Politik bzw. die staatliche Bürokratie schon damals Prioritätensetzungen vorgenommen, die über weite Strecken unabhängig von der faktischen und prognostizierten Studiennachfrage war⁶⁵.

⁶⁴ In den späten 1960er und den 1970er Jahren gab es die stärksten Budgetzuwächse. Das Hochschulbudget entwickelte sich von 0,33% des BIP (1960) auf 0,6% (1970) und 0,9% (1980) und stagniert seit 1993 bei etwa 1,2%.

⁶⁵ Und zwar aus guten (weil gesellschafts- und wirtschaftspolitische Argumente andere Prioritäten nahelegten) und schlechten Gründen (weil Entscheidungen häufig durch Beziehungsnetzwerke gesteuert wurden).

In den 1970/80er Jahren konzentrierten sich die Planungsaktivitäten der staatlichen Hochschulpolitik auf die universitären Gesamtkapazitäten. Eine Abstimmung unterschiedlicher Sektoren erübrigte sich, da nur Universitäten und Kunsthochschulen als Teil des Hochschulsystems galten. Das änderte sich im 2.Reformzyklus, der Anfang der 1990er mit der Etablierung eines nicht-universitären Hochschulsektors begann. Den Fachhochschulen (FHStG 1993, erste Fachhochschul-Studiengänge ab 1994) folgte ab 1999 die Zulassung von Privatuniversitäten (Universitäts-Akkreditierungsgesetz). 2007 wurden die Pädagogischen Akademien in Pädagogische Hochschulen umgewandelt, sind somit seither Teil des Hochschulsystems. Neben dieser sektoralen Differenzierung des österreichischen Hochschulsystems erweiterte sich mit der Implementierung der Bologna Architektur auch die Angebotsvielfalt universitärer Studiengänge. Mit der Übernahme eines gestuften Studiensystems verabschiedete sich Österreich endgültig von der homogenen Hochschullandschaft der 1.Reformphase. Damit wurde das System komplexer und es entstand ein erhöhter Koordinationsbedarf, der nach einer neuen Form der Entwicklungsplanung verlangte.

Zu diesem erhöhten Planungs- und Koordinationsbedarf trug auch die Neudefinition des Verhältnisses von Hochschulen und Staat bei, die im 2.Reformzyklus im Zuge zweier Organisationsreformen (UOG 1993, UG 2002) vorgenommen wurde⁶⁶. Das neue Governance Modell bewirkte eine Verlagerung zahlreicher Entscheidungsbefugnisse vom Ministerium an die Hochschulleitungen. Auch die Entstehung autonomer Hochschulen, die nun nicht mehr nachgeordnete Dienstbehörden einer Zentralbürokratie sind, sondern eigene strategische Zielsetzungen verfolgen, hat die Komplexität im System und damit zugleich den Abstimmungsbedarf erhöht.

Während somit der Koordinationsbedarf gestiegen ist, hat die Hochschulpolitik das Vertrauen in Planungsinstrumente weitgehend verloren. Zwar wird die Hochschulplanungsprognose weiterhin im Dreijahresrhythmus durchgeführt, aber dabei handelt es sich eher um eine liebgewordene Tradition als um eine Hilfestellung für strategische Entscheidungen. In politische Gestaltungsprozesse sind die Szenarien dieser Prognose seit langem nicht mehr eingeflossen.

Teilweise gibt es ideologische Vorbehalte gegen jede Form von Planung. Gegner einer Entwicklungsplanung wecken gerne Assoziationen an die sozialistische Planwirtschaft, oder, in milderer Form, an die sozialdemokratische Planungseuphorie früherer Jahrzehnte. Dem wird ein naives Vertrauen in die selbststeuernden Kräfte des Marktes gegenübergestellt. Aber auch das von Überregulierung befreite Hochschulsystem des 2.Reformzyklus wird nicht über den Markt gesteuert, sondern überwiegend öffentlich finanziert.

Aus guten Gründen wird heute die Plan- und Gestaltbarkeit sozialer Prozesse anders bewertet, als in den 1960/70er Jahren. Es gibt aber keinen Grund, politische Planung grundsätzlich unter

⁶⁶ Die Fachhochschulen wurden von Anfang an gemäß der neuen Governance Philosophie eingerichtet.

Ideologieverdacht zu stellen. Einer der elaboriertesten hochschulpolitischen Entwicklungspläne, der Kalifornische „Master-Plan“ (Rothblatt 1992) entstammt einer politischen Kultur, die gewiss keine Nähe zu sozialistischer Planwirtschaft hat. Der Master-Plan bildet seit den 1960er Jahren einen Rahmen, der es erlaubt Expansion („open access“) und Spitzenforschung zu kombinieren (fünf Standorte der University of California sind unter den 40 bestgereihten Universitäten des Shanghai Rankings)⁶⁷.

Ein Motiv für die zögerliche Haltung der Politik einer Entwicklungsplanung gegenüber liegt im Bestreben, (unangenehme) Entscheidungen auszuweichen. In früheren Phasen der Hochschulentwicklung, als es nur geringfügige Budgetrestriktionen gab, haben Politik und Bürokratie gerne eine gestaltende Rolle wahrgenommen. Seit etwa Mitte der 1980er Jahre wächst aber das Missverhältnis zwischen der Wachstumsdynamik der Hochschulen und den Möglichkeiten der Politik, den daraus resultierenden Finanzbedarf zu decken.

Hochschulpolitische Entscheidungen sind seither wesentlich konfliktreicher geworden als in der 1.Reformphase. Die Bereitschaft der Politik, die Universitäten „in die Autonomie zu entlassen“ war nicht zuletzt vom Wunsch nach einer Entlastung von solchen Konflikten getragen⁶⁸. Es gibt daher in der Politik die Tendenz, das Modell des „New Public Management“ als Fluchtweg aus unangenehmen politischen Entscheidungen zu interpretieren⁶⁹. Auch bei Angelegenheiten, bei denen es eine klare Verantwortung der Politik gibt, wird dann gerne darauf verwiesen, dass die Universitäten nun autonom seien. Das Konzept des New Public Management verzichtet aber keinesfalls auf politische Gestaltungsaufgaben. Die Entlastung der Politik von Verwaltungsaufgaben, die dezentral effektiver ausgeübt werden können, soll ihr die Möglichkeit geben, sich auf anspruchsvollere Formen der Steuerung zu konzentrieren.

Derzeit gibt es eine Entwicklungsplanung nur im Fachhochschulbereich. Auch bei der Konzeption des Fachhochschul-Entwicklungsplans mussten anfänglich erhebliche politische Widerstände überwunden werden⁷⁰. Dieses Instrument hat sich seither bewährt und stellt eine unverzichtbare Voraussetzung für die erfolgreiche Entwicklung dieses Sektors dar. Es gibt keinen Grund, warum ein Entwicklungsplan zwar bei Fachhochschulen, nicht aber bei Universitäten möglich sein sollte.

⁶⁷ An der Spitze steht die University of California, das Multicampus-System öffentlicher Forschungsuniversitäten mit 215.000 Studenten (davon 160.000 Undergraduates) an 10 Standorten. Eine mittlere Position nimmt die California State University mit 23 Standorten und 417.000 Studenten ein. Die Basis bilden die Community Colleges mit 109 Standorten und 2,5 Millionen Studenten.

⁶⁸ Insofern ist das Argument der Gegner des neuen Governancemodells, die neue Autonomie erlaube nur die „Verwaltung des Mangels“, nicht ganz unbegründet. Das ändert freilich nichts daran, dass eine Optimierung des Mitteleinsatzes unter Bedingungen knapper Ressourcen besonders wichtig ist. Das neue Governancemodell schafft dafür bessere Voraussetzungen als die kameralistische Finanzierung der Universitäten.

⁶⁹ Zechlin (2002) hat daher die österreichische Version von NPM mit „No Public Management“ übersetzt.

⁷⁰ Schon Anfang der 1990er Jahre haben die OECD-Prüfer mehrfach, aber immer erfolglos, auf die Dringlichkeit eines Gesamtentwicklungsplans für den tertiären Sektor hingewiesen, der u.a. Zielgrößen für die quantitativen Relationen von Universitäten und Fachhochschulsektor, sowie für letzteren fachliche Schwerpunkte enthalten sollte (vgl. OECD 1995). Tatsächlich beschlossen wurde der Fachhochschul-Entwicklungsplan 1994.

Das Fehlen einer Gesamtkoordination hat einer naturwüchsigen Entwicklung Vorschub geleistet. Vor allem Fachhochschulen und Universitäten sind unzureichend aufeinander abgestimmt. Die Einrichtung von Fachhochschulen wurde Anfang der 1990er Jahre mit der Notwendigkeit einer „Entlastung der Universitäten“ begründet. Dass dieses Ziel nur in geringem Maße erreicht wurde, liegt nicht nur am unausgewogenen Größenverhältnis der beiden Sektoren⁷¹. Es ist auch durch die paradoxe Umkehrung der Relation von Status und Auswahlrechten beim Hochschulzugang bedingt. Normalerweise ist der Grad der Selektivität ein Indikator für das Prestige einer Bildungseinrichtung. In Österreich haben die statusärmeren Sektoren Auswahlrechte, die den Universitäten verwehrt sind. Die widersprüchliche Haltung der Politik zeigt sich auch darin, dass sie auf der einen Seite Elitesegmente fördern will, aber die Universitäten durch die Zugangsregelungen bei der Entfaltung ihres Potenzials für Exzellenzcluster behindert.

Die Positionen der Parteien und Interessensorganisationen

In der Politik hat das Thema der Entwicklungsplanung eine geringe Priorität. Es gibt keine Partei, die grundsätzliche Einwände dagegen hätte, aber auch keine, die diese Maßnahme energisch einfordern würde. Das dürfte daran liegen, dass alle politischen Kräfte mit Regierungsverantwortung verpflichtende Festlegungen möglichst vermeiden wollen. Auf der anderen Seite sind jene Teile der Opposition, die für den offenen Hochschulzugang eintreten, einem Entwicklungsplan gegenüber kritisch eingestellt, weil sie eine Festlegung von Ausbildungskontingenten ablehnen.

Dennoch gibt es Anzeichen für eine Bewegung in Richtung eines Gesamtkonzeptes. Im Regierungsprogramm von 2008 wird ein „Österreichischer Hochschulplan“ in Aussicht gestellt⁷². Eine Konkretisierung dieser programmatischen Ankündigung zeichnet sich bislang nicht ab. Vorarbeiten zur Unterstützung dieses Vorhabens hat bislang der Wissenschaftsrat in Form von Analysen und Empfehlungen geleistet (Österreichischer Wissenschaftsrat 2009). Auf einzelne Sektoren bezogen gibt es von der Landespolitik Anstöße zu einer verbesserten Gesamtkoordination⁷³.

⁷¹ An den Universitäten gibt es derzeit 270.000 Studierende, an den Fachhochschulen 36.000.

⁷² „Als Gesamtkonzept zur Gestaltung des österreichischen Hochschulraums ist ein „Österreichischer Hochschulplan“ mit folgenden Schwerpunkten zu entwickeln: strategische Leitlinien, Standortoptimierungen, Durchlässigkeit innerhalb des Hochschulwesens in Österreich, sowie Balance zwischen regionalen Bildungsangeboten und Bündelung von Forschungsinfrastruktur. Die Ergebnisse fließen in die Weiterentwicklung des Universitäts- und Hochschulrechts ebenso ein, wie in die Verhandlungen zu bzw. der Gestaltung der Leistungsvereinbarungen und in den Fachhochschulentwicklungsplan.“ (Österreichische Bundesregierung 2008, 215)

⁷³ Z.B. verlangte Salzburgs Landeshauptfrau Gabi Burgstaller vom Bund im August 2010 eine verbesserte Koordination der Ausbildungsangebote im Fachhochschulsektor. In der Landeshauptleute-Konferenz hat sie eine Initiative zu einer bundesweiten Bedarfserhebung und einen darauf aufbauenden österreichweiten Entwicklungsplan für die FH-Ausbildung für Gesundheits- und Pflegeberufe gestartet.

<http://derstandard.at/1280984406034/Burgstaller-gegen-Stopp-des-FH-Ausbaus>

An den Universitäten treten sowohl die Hochschulleitungen wie die Studentenvertretungen für eine Gesamtplanung ein, allerdings mit diametral entgegengesetzter Stoßrichtung. Für die Uniko steht die Forderung nach einem Hochschulentwicklungsplan für den gesamten tertiären Sektor im Zusammenhang mit dem Wunsch nach einer Neuregelung des Zugangs und einer Studienplatzfinanzierung⁷⁴. Die ÖH wünscht sich einen Entwicklungsplan in Form eines Bekenntnisses zum offenen Hochschulzugang.

Empfehlungen

Ein Entwicklungsplan für den gesamten Hochschulbereich sollte das Profil und die Größenordnung der einzelnen Sektoren (Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) aufeinander abstimmen. Der Ausbau des Tertiärbereichs sollte mit erhöhter Diversifizierung einhergehen. Das erfordert eine (Grob)steuerung der Politik bei der Entwicklung des Studienangebots. Eine Gesamtkoordination des tertiären Bereichs muss überdies faire Rahmenbedingungen für alle Sektoren garantieren und Wettbewerbsverzerrungen eliminieren.

Diese Planung kann nicht in einem top-down Verfahren erfolgen, sondern bedarf der Abstimmung der politischen Entscheidungsträger mit den Hochschulen unter Respektierung ihrer Autonomie. Ergebnis dieses Abstimmungsprozesses darf keine Absichtserklärung sein, die bei nächster Gelegenheit durch andere politische Prioritäten wieder hinfällig wird, sondern ein verbindliches Dokument. Die Politik muss durch Selbstverpflichtung hinsichtlich der Finanzierung von Ausbildungskapazitäten Planungssicherheit für die Hochschulen schaffen.

⁷⁴ Eine „Kapazitätsfestlegung soll auf Basis eines Hochschulentwicklungsplans für den gesamten tertiären Sektor mit der Perspektive wachsender Kapazitäten und unter Berücksichtigung international anerkannter Maßstäbe sowie der Besonderheiten der einzelnen Studienrichtungen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zwischen Universitäten und bm:bwk erfolgen. Die Leistungsvereinbarungen sollten auf aggregierter Ebene Gesamtkapazitäten an Studienplätzen der einzelnen Universitäten definieren und für jene Bereiche, in denen Engpässe zu erwarten sind, Höchstgrenzen festlegen.“ (Österreichische Rektorenkonferenz 2006).

Literatur

Badelt, Christoph/Wegscheider, Wolfhard/Wulz, Heribert (Hg.) (2007): Hochschulzugang in Österreich. Graz: Grazer Universitätsverlag.

BMBWK (2002): Hochschulbericht 2002. Wien: BMBWK.

BMWF (2008): Universitätsbericht 2008. Wien: BMWF
http://www.bmwf.gv.at/uploads/tx_contentbox/Universitaetsbericht_2008_01.pdf

BMWF (2010): Materialien zur sozialen Lage der Studierenden 2010. Wien: BMWF
http://www.bmwf.gv.at/uploads/tx_contentbox/Materialien_SozialenLage_2010.pdf

Heckman, James (2000): Policies to foster human capital. Research in Economics 54, 3–56

Hrachovec, Herbert (2010): Das Personalkarussell der Wissenschaft. Heureka 3/10.
<http://www.falter.at/web/heureka/blog/?p=372>

Kreckel, Reinhard (Hg) (2008): Zwischen Promotion und Professur. Das wissenschaftliche Personal in Deutschland im Vergleich mit Frankreich, Großbritannien, USA, Schweden, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt.

Münch, Richard (2007): Schafft den Mittelbau ab! Einheit von Forschung und Lehre jenseits von Oligarchie und Patriarchat. Forschung & Lehre, September 2007, 530-533
<http://www.forschung-und-lehre.de/wordpress/?p=1271>

OECD (1995): Review of National Policies for Education: Austria. Paris: OECD.

OECD (2009): Education at a Glance 2009. OECD Indicators. Paris: OECD
<http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf>

Österreichische Bundesregierung (2008): Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008-2013). <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>

Österreichische Bundesregierung (2009): Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2009. Wien http://www.bmwf.gv.at/uploads/tx_contentbox/ftb_2009.pdf

Österreichische Rektorenkonferenz (2006): Thesen der ÖRK zu einer Neuregelung des Hochschulzugangs: für eine qualitative Weiterentwicklung der Studiensituation. Beschluss der Plenarversammlung der ÖRK vom 4. Dezember 2006
[http://www.reko.ac.at/upload/Seiten_aus_HZinOe_FERTIG_\(3\).pdf](http://www.reko.ac.at/upload/Seiten_aus_HZinOe_FERTIG_(3).pdf)

Österreichischer Wissenschaftsrat (2009): Universität Österreich 2025. Analysen und Empfehlungen zur Entwicklung des österreichischen Hochschul- und Wissenschaftssystems. Wien http://www.wissenschaftsrat.ac.at/news/Empfehlung_Systementw.pdf

Pasternack, Peer (2008): Länderstudie Österreich, in: Kreckel, 2008, 277-301.

Pechar, Hans (2006a): Bildungsökonomie und Bildungspolitik. Münster: Waxmann.

Pechar, Hans (2006b): Leistungsvereinbarung und Studienangebotsplanung. In: Zeitschrift für Hochschulrecht 5.Jg. Heft 4, 103-109.

Pechar, Hans (2007): Der offene Hochschulzugang in Österreich. In: Christoph Badelt/Wolfhard Wegscheider/Heribert Wulz (Hg.): Hochschulzugang in Österreich. Graz: Grazer Universitätsverlag 2007, S. 21-81.

Pechar, Hans/Wroblewski, Angela (2002), Retrospektive Schätzung studienaktiver Studierender an Universitäten der Wissenschaften für den Zeitraum 1996/97 – 2000/01. Wien, Projektbericht im Auftrag des BMBWK.

Rothblatt, Sheldon (ed.) (1992): The OECD, the Master Plan and the California Dream. A Berkeley Conversation. Center for Studies in Higher Education, UC Berkeley.

Santiago, Paulo/Duguay, Marie-Claire (2008): Matching Funding Strategies with National Priorities. In: Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1, Paris: OECD, 163-257.

Schatz, Gottfried (2001): Vernachlässigter akademischer Nachwuchs. Chancen durch klare Laufbahnen und Evaluationen. Neue Zürcher Zeitung, 6. September 2001
http://www.biozentrum.unibas.ch/emeritus/schatz/pdf/schatz_nzz_6sep2001.pdf

Straubhaar, Thomas/Winz, Manfred (1992): Reform des Bildungswesens. Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht. Bern: Haupt.

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

Timmermann, Dieter (2002): Bildungsökonomie. In: Tippelt, Rudolf (Hrsg): Handbuch Bildungsforschung. Opladen: Leske + Budrich, S.81-122.

Timmermann, Dieter (2010): Alternativen der Hochschulfinanzierung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 211 http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_211.pdf

WIFO (2006): Weissbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Wien: WIFO.

Zechlin, Lothar (2002): No Public Management. Die österreichische Politik verabschiedet sich von der strategischen Steuerung ihrer Universitäten. In: zfhr 2002/4, S.139-142.