

Empfehlungen zur Neuordnung des Universitätszugangs in Österreich

Wien, im Juni 2007

**ÖSTERREICHISCHER
WISSENSCHAFTSRAT**

Liechtensteinstraße 22a • 1090 Wien • Tel.: +43/(0)1/319 49 99 • Fax: +43/(0)1/319 49 99-44
Mail: office@wissenschaftsrat.ac.at • Web: www.wissenschaftsrat.ac.at

ÖSTERREICH
WISSENSCHAFTSRAT

Inhalt

Executive Summary.....	2
Präambel	4
1. Prinzipien der Universitätsentwicklung in Österreich.....	5
1.1 Individuelle Entscheidungsfreiheit in Bildungsdingen.....	7
1.2 Chancengleichheit für Studierende aus allen gesellschaftlichen Schichten ...	8
1.3 Qualität der Ausbildung.....	10
1.4 Effizienz beim Einsatz der verfügbaren Mittel.....	11
1.5 Internationale Konkurrenzfähigkeit des österreichischen Universitäts- systems.....	12
2. Der Status quo und seine Widersprüchlichkeiten	15
2.1 Der „freie“ Hochschulzugang in Österreich.....	15
2.2 Die europäische Dimension und die österreichische Reaktion	17
3. Der „freie“ Universitätszugang und seine Grenzen	21
3.1 Zulassung und soziale Gerechtigkeit.....	21
3.2 Zulassung und Persönlichkeitsentwicklung	22
3.3 Zulassung und Arbeitsmarkt	23
3.4 Zulassung und Studienplatzfinanzierung.....	24
3.5 Zulassung und staatliche Steuerung und Profilbildung	26
3.6 Das österreichische System der Universitätsfinanzierung vor dem Hinter- grund einer Studienplatzfinanzierung.....	27
3.7 Die Medizin als Sonderfall?	28
4. Instrumente eignungsorientierter Zulassungsverfahren.....	29
4.1 Ziele von Zulassungsverfahren.....	30
4.2 Multidimensionalität.....	31
4.3 Finanzierung	33
4.4 Der richtige Zeitpunkt für Zulassungsverfahren.....	33
5. Handlungsoptionen und Empfehlungen	35
5.1 Optionen.....	35
5.2 Empfehlungen	37

Executive Summary

Das derzeitige System des „freien Zugangs“ hat versagt. Weder ist es in Österreich gelungen, den Universitätszugang sozial gerechter zu gestalten, noch vermag das System Studierende an die ihren Neigungen und Begabungen am besten entsprechenden Studien heranzuführen. Hinzu tritt der europäische Aspekt, z.B. mit den Vorgaben des Bologna-Prozesses. Diese Vorgaben können in Österreich nicht ernsthaft umgesetzt werden, wenn es einen unregulierten offenen Universitätszugang weiterhin gibt. Ferner erweist sich das System unter Effizienzgesichtspunkten als nicht leistungsfähig, unter Qualitätsgesichtspunkten als nicht wettbewerbstauglich. Auch zählt Österreich im internationalen Vergleich zu den Staaten mit den höchsten Drop-out-Quoten. Damit und mit den zum Teil katastrophalen Studienbedingungen als Folge des „freien Zugangs“ wird fahrlässig mit Lebenszeit und Lebensgestaltungschancen junger Menschen umgegangen. Dabei sollten alle diese Aspekte – soziale Gerechtigkeit, Persönlichkeitsentwicklung, Effizienz und Arbeitsmarktadäquanz – zentrale Ziele einer verantwortungsvollen modernen Bildungsplanung sein. In dieser Situation weiterhin nichts zu tun, wäre ein unverantwortliches Versäumnis.

Der Österreichische Wissenschaftsrat empfiehlt die Einführung von Verfahren der Zulassungsregelung in allen Studienrichtungen an österreichischen Universitäten. Er tut dies vor allem in der Absicht, einer größeren Zahl junger Menschen den erfolgreichen Abschluss eines Studiums bei kürzeren Studiendauern und einem besseren Betreuungsverhältnis zu ermöglichen. Er erwartet sich davon eine erhebliche Qualitätssteigerung in der Lehre wie auch in der Forschung bzw. die unerlässliche Sicherstellung der Ausbildungsqualität in jenen Fächern, in denen sie gegenwärtig nicht gegeben ist. Daher sollte der Gesetzgeber die Universitäten ermächtigen, eignungsorientierte Zulassungsverfahren in Wahrnehmung ihrer autonomen Verantwortlichkeit einzuführen. Die Universitäten wiederum sollten umfassend von dieser Ermächtigung Gebrauch machen. Zulassungsverfahren sollten dabei nicht nur in Fächern, in denen die Nachfrage der Studierenden die vorhandenen Studienplätze übersteigt, eingeführt werden, sondern auch dort, wo besondere Begabungen für das gewählte Studium erforderlich sind. Nach Auffassung des Wissenschaftsrates sollten

Zulassungsverfahren jedenfalls Elemente einer erweiterten Studienberatung und je nach Gegebenheiten des Studiums Auswahlentscheidungen umfassen. Die Einführung der Zulassungsverfahren sollte gekoppelt sein mit einer Kapazitätsbemessung auf der Basis einer Vollkostenrechnung für ausfinanzierte Studienplätze.

Zulassungsverfahren können vor Studienbeginn oder in einer Eingangsphase durchgeführt werden. Die gewählten Verfahren sollten sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientieren. In keinem Falle sollte ein einziges Kriterium wie z.B. die Matura-note für eine Auswahlentscheidung maßgebend sein.

Das UG 2002 bedeutet die wesentlichste Reform des universitären Sektors. Eine Neuregelung des Hochschulzugangs ist in diesem Zusammenhang eine notwendige Konsequenz dieser viel beachteten österreichischen Universitätsreform.

Präambel

Jedes Universitätssystem, das sich an höchstmöglicher Qualität in Forschung und Lehre orientiert und sich dem Wettbewerb mit den besten Einrichtungen seiner Art, regional wie weltweit, stellt, muss darauf bedacht sein, diese Qualität zu sichern. Dazu braucht es vor allem ein anspruchsvolles Berufungsverfahren, in dem es allein um die besten Köpfe geht, und geeignete Studienverhältnisse. In Österreich hat die Formel vom „freien Zugang“ (aller Studierwilligen in allen Fächern) diese Erfordernisse immer wieder in den Hintergrund treten lassen bzw. deren Erfüllung behindert. Es gehört zur gebotenen Ehrlichkeit im Handeln der Universitäten und in der Universitätspolitik – als zentralem Teil der Wissenschafts- und Bildungspolitik des Landes –, hier künftig Klarheit zu schaffen. Dies gilt auch und gerade im Blick auf eine Neuordnung des Universitätszugangs und damit der Studienverhältnisse.

Der Österreichische Wissenschaftsrat betrachtet es als geboten, grundsätzliche Überlegungen zum Universitätszugang anzustellen und aus diesen die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Dazu gehört, tabufrei die gegebene Ausgangssituation zu analysieren, mit internationalen Verhältnissen und Erfahrungen zu vergleichen und Vorschläge zu einer gründlichen Reform vorzulegen. Österreichs Universitäten geraten andernfalls, trotz des eingeleiteten Reformprozesses, angesichts des eklatanten Missverhältnisses zwischen unbegrenztem („freiem“) Hochschulzugang und begrenzten Ressourcen in Gefahr, vor allem in den so genannten Massenfächern, aber nicht nur hier, den Anschluss an die internationale Universitätsentwicklung zu verlieren. Die folgenden Analysen und Vorschläge sind geeignet, dieser Gefahr zu wehren und den österreichischen Universitäten und dem mit ihnen gegebenen Ausbildungssystem des tertiären Sektors insgesamt eine erfolgreiche Zukunft zu sichern.

1. Prinzipien der Universitätsentwicklung in Österreich

Das Hochschulsystem eines Landes spielt einerseits für die Innovationskraft und die Produktivität seiner Volkswirtschaft, andererseits für seine Kultur und seinen geistigen Wohlstand – allgemein für die Zukunftsfähigkeit eines Landes – eine wesentliche Rolle. Bildung durch Wissenschaft und eine optimale akademische Qualifikation für vielfältige berufliche Erfordernisse einer Wissensgesellschaft sind für den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt ebenso bedeutend wie für die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Daher ist auch eine optimale Regelung des Hochschulzugangs zentral für die Qualität des Bildungssystems eines Landes und dessen internationales Ansehen.

Der Wissenschaftsrat geht bei seinen Überlegungen zum Hochschulzugang im Sinne einer positiven Weiterentwicklung des österreichischen Hochschulsystems von mehreren Prinzipien aus. Diese ergeben sich einerseits aus der Einbettung des österreichischen Universitätssystems in einen europäischen und internationalen Hochschulraum, andererseits aus dem Erfordernis, den österreichischen Studierenden eine bestmögliche Ausbildung zu ermöglichen und den Universitäten bestmögliche Rahmenbedingungen für ihre Aufgaben in Lehre und Forschung zu schaffen. Diese Prinzipien sind:

1. Individuelle Entscheidungsfreiheit in Bildungsdingen
2. Chancengleichheit für Studierende aus allen gesellschaftlichen Schichten
3. Qualität der Ausbildung
4. Effizienz beim Einsatz der verfügbaren Mittel
5. Internationale Konkurrenzfähigkeit des österreichischen Universitätssystems

Alle genannten Prinzipien sind nicht unabhängig von dem historisch gewachsenen Universitätssystem und seiner kontinuierlichen Weiterentwicklung durch die Universitätsreformen der vergangenen 30 Jahre zu sehen. Das österreichische Universitätssystem gewann seine ursprüngliche Form in einer Zeit, in der nur ein verhältnismäßig kleiner Anteil der Bevölkerung weiterführende Schulen besuchte und somit nur wenige ein Universitätsstudium aufnahmen. Dem entsprach auch die Nachfrage des Ar-

beitsmarktes nach Universitätsabsolventen. Mittlerweile hat sich die Situation drastisch verändert. Der Arbeitsmarkt verlangt nach einer immer größeren Zahl akademisch Ausgebildeter, und die auf diese Weise geförderte Nachfrage einer universitären Ausbildung nimmt ständig zu. Die Bemühungen der Politik seit den 1970er Jahren, immer mehr jungen Menschen den Zugang zu den Universitäten – auch durch Ausbau und Differenzierung der Sekundarstufe – zu ermöglichen, sind deshalb konsequent. Im internationalen Vergleich „Education at a Glance“ liegt Österreich mit einer Abschlussquote von ca. 20% der Bevölkerung im typischen Alter für Abschlüsse allerdings an vorletzter Stelle der untersuchten Staaten, und dies bei einer Studieneintrittsquote von 37%, die im internationalen Vergleich an sich schon niedrig ist. Der Wissenschaftsrat unterstützt nachdrücklich alle Bemühungen, einer möglichst großen Zahl junger Menschen ein Universitätsstudium zu ermöglichen und dieses Studium zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Österreich braucht mehr und besser ausgebildete Akademiker und Akademikerinnen.¹

Dass es den Universitäten – trotz intensiver Bemühungen der Universitätsleitungen und aller Universitätsangehörigen – nicht möglich ist, den in dieser Situation gegebenen Anforderungen auch nur annähernd zu entsprechen, zeigt sich an den *katastrophalen Betreuungsverhältnissen* in vielen Studien.² An der Wirtschaftsuniversität Wien kommen 315 Studierende auf eine Professorenplanstelle; an der Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften der Universität Wien sind es 415, an der Universität Linz im Bereich der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften 308.³ Wenn man bedenkt, dass alle Studierenden zum Abschluss eines Studiums eine Diplom- oder Magisterarbeit verfassen müssen, deren Betreuung die Aufgabe der habilitierten Angehörigen der Universität ist, zeigt sich, welche Belastung sich allein aus dieser Verpflichtung ergibt.

Verschärft wird diese Situation durch eine *unzureichende räumliche Ausstattung* an vielen Standorten und in zahlreichen Studienrichtungen. Universitäten wie die Wirtschaftsuniversität Wien müssen für ihre Lehrveranstaltungen in Kinos und vergleichbare Räumlichkeiten ausweichen. Auch sonst sind übervolle Hörsäle zumindest zu

¹ In diesem Zusammenhang wird zustimmend auf die „Thesen der ÖRK zur Neuregelung des Hochschulzugangs“ verwiesen (Dezember 2006).

² Vgl. H. Pechar, Der offene Hochschulzugang in Österreich, in: Chr. Badelt/W. Wegscheider/H. Wulz (Hrsg.), Hochschulzugang in Österreich, Wien 2007, 21.

³ Vgl. den Überblick bei H. Pechar, Der offene Hochschulzugang in Österreich, a.a.O., 39.

Beginn eines Studiensemesters an vielen Universitäten nichts Außergewöhnliches. Dass unter diesen Bedingungen in vielen Fächern und für eine große Zahl von Studierenden eine angemessene oder auch nur einigermaßen befriedigende Ausbildung auf akademischem Niveau nicht möglich ist, ist klar. Auch die hohe Drop-out-Quote dürfte wenigstens teilweise damit zusammenhängen: Je nach Berechnungsmethode bewegt sich die Zahl derer, die ein begonnenes Studium nicht abschließen, bei ca. 40% über alle Studienrichtungen. Damit zählt Österreich zu den Ländern mit der höchsten Drop-out-Quote in Europa.⁴

1.1 Individuelle Entscheidungsfreiheit in Bildungsdingen

Jedem jungen Menschen sollte es möglich sein, ein Studium zu wählen und abzuschließen, sofern er oder sie die notwendige Eignung und Leistungsbereitschaft dafür mitbringt. Gleichzeitig ist es Aufgabe der Gesellschaft, mit der Lebenszeit junger Menschen verantwortungsvoll umzugehen. Der Wissenschaftsrat hat höchsten Respekt vor der autonomen, vernunftgeleiteten Entscheidung junger Menschen für ein Studium und sieht dies als wichtigen Schritt der Persönlichkeitsentwicklung an.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass an österreichischen Universitäten die durchschnittlichen Studiendauern, ebenso wie die erwähnten Drop-out-Quoten, erschreckend hoch sind. Auch wenn die statistische Unschärfe der Daten in Betracht gezogen wird, ist doch deutlich, dass es den Studienbewerberinnen und Studienbewerbern an haltbaren Entscheidungsgrundlagen für eine freie und richtige Studienwahl fehlt. Das Wissen um Studieninhalte und Berufsbilder ist oftmals zu gering für eine fundierte Entscheidung. Eine in Deutschland regelmäßig durchgeführte Studie⁵ untersucht unter anderem die Gründe für die Studienwahl. Dabei zeigt sich, dass neben intrinsischen Motiven wie Fachinteresse und Neigung/Begabung auch extrinsische Motive (Prestige des Fachs, Verdienstmöglichkeiten etc.) eine Rolle spielen. Daneben kommt Faktoren wie der räumlichen Nähe zum bisherigen Wohnort, der Studienwahl von Kolleginnen und Kollegen oder den Wünschen der Eltern eine nicht zu unterschätzende Rolle zu.

⁴ Meeting of OECD Education Ministers 27 – 28 June 2006 Athens, Higher Education: Quality, Equity and Efficiency, Background Report, Survival Rates in University-level Education, 2000, 15 f.

⁵ Vgl. zuletzt Chr. Heine/Chr. Kerst/D. Sommer, Studienanfänger im Wintersemester 2005/06 (2007).

Studienmisserfolg und Studienabbruch verlangen nicht nur der Gesellschaft einen hohen Preis ab; auch subjektiv hat ein Studienabbruch häufig lebenslang gravierende Auswirkungen⁶: Er wird als persönliches Scheitern empfunden, wobei sich für die Betroffenen häufig die Frage stellt, ob sie aus wirtschaftlichen Gründen überhaupt noch in der Lage sind, ein anderes Studium, für das sie geeignet wären, zu beginnen.

Nationale und internationale Normen garantieren ein *Grundrecht auf Bildung*. Dieses vermittelt allerdings noch keinen Anspruch auf die Bereitstellung bestimmter Bildungseinrichtungen. Stellt der Staat Bildungseinrichtungen zur Verfügung, muss er einen diskriminierungsfreien Zugang zu diesen gewähren, wobei insbesondere im Bereich der postsekundären Bildung sachliche Differenzierungen, etwa aufgrund von Eignung und Leistungsfähigkeit, zulässig sind. Zulassungsverfahren, die die Eignung und Leistungsfähigkeit der Zulassungsbewerberinnen und Zulassungsbewerber überprüfen, sind mit den Verbürgungen dieses Grundrechts jedenfalls vereinbar.

1.2 Chancengleichheit für Studierende aus allen gesellschaftlichen Schichten

Chancengleichheit bedeutet, dass allen geeigneten Studienbewerberinnen und Studienbewerbern ungeachtet ihres sozialen Hintergrunds und ihres Geschlechts der Zugang zur Universität und die Möglichkeit, ein Studium erfolgreich abzuschließen, gleichermaßen offen stehen. Dem familiären wie dem sozialen Hintergrund kommt in diesem Zusammenhang ebenso eine Rolle zu wie der finanziellen Situation und räumlichen Disparitäten.⁷ Es ist Aufgabe des Staates, sozialer Ungleichheit im Zugang zu Bildungseinrichtungen entgegenzuwirken. Dazu bedient er sich in erster Linie finanzieller Transferleistungen (Familienbeihilfe, Studienbeihilfe). Die Abschaffung der Studiengebühren in den 1970er Jahren und weitere Maßnahmen wie die Ausweitung von Sozialleistungen zielten darauf ab, bildungsferneren Schichten den Zugang zur Universität zu ermöglichen. Dass dies nur sehr bedingt gelang, zeigen

⁶ Vgl. K.-H. Gruber, „Die Meritokratische Wende“: Veränderungen an der Schnittstelle zwischen der Sekundarstufe II und dem Hochschulwesen in Österreich, ÖFG-Workshop März 2006.

⁷ Vgl. L. Lassnigg et al, Soziale Aspekte des Hochschulzugangs und Durchlässigkeit des Bildungssystems, in: Chr. Badelt/W. Wegscheider/H. Wulz (Hrsg.), Hochschulzugang in Österreich, 381 ff.

mehrere Studien.⁸ Zwar ist die Anzahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger heute ca. viermal so hoch wie zu Beginn der 1970er Jahre, doch ist ihre soziale Zusammensetzung nahezu unverändert⁹: Nur 6% der Studienanfängerinnen und Studienanfänger kommen – trotz staatlicher Sozialleistungen – aus einem Elternhaus mit Pflichtschulniveau.¹⁰ Um wertvolle Begabungsreserven der Bevölkerung zu aktivieren, müssen daher verstärkt bildungsferne Schichten angesprochen werden, aus denen bislang viel zu wenige ein Universitätsstudium abschließen.

Dass in diesem Zusammenhang Ressourcenknappheit bei der Ausbildung zu schlechteren Betreuungsverhältnissen, damit auch zu erheblichen Qualitätseinbußen führt, bedeutet einerseits, dass jene bevorzugt werden, die in der Lage sind, sich den Lehrstoff selbständig zu erarbeiten, andererseits, dass es zu Studienverzögerungen kommt, die sich Studierende aus begüterten Haushalten, die nicht auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind, leichter leisten können. Damit führt die derzeitige Zulassungspraxis in einigen Studien zu einer verschleierte sozialen Auslese, die mit den Zielen der Universität, die Begabtesten und Studierfähigsten zu fördern, nicht vereinbar ist.

Auch die Möglichkeit von Eltern, die selbst einen akademischen Hintergrund aufweisen, als Beratende für die Studienwahl ihrer Kinder und für die „ersten Schritte“ an der Universität zu fungieren, stellt einen nicht zu vernachlässigenden Vorteil für Studienanfängerinnen und Studienanfänger aus Elternhäusern mit akademischer Ausbildung dar. Oft scheitert der Studienwunsch von Kindern aus einem nicht-akademischen Elternhaus schlicht an der Unkenntnis der Studienbedingungen und Studienanforderungen bei den Eltern.

⁸ Vgl. zuletzt insbesondere OECD, *Education at a Glance*, 2005, 245; H. Pechar, *Der offene Hochschulzugang in Österreich*; a.a.O., 41 ff.; L. Lassnigg et al, *Soziale Aspekte des Hochschulzugangs und Durchlässigkeit des Bildungssystems*, *Hochschulzugang in Österreich*, a.a.O., 408 ff.

⁹ Vgl. S. Höllinger, *Haben wir zu viele oder zu wenige Studierende?*, Referat beim Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft zum Thema *Studienzulassung und Studienqualität: Gute Studierende brauchen gute Universitäten und gute Universitäten gute Studierende* (Baden, 2006); Exposé im Internet unter www.oefg.at; ferner S. Höllinger, *Ungeduld und Geduld. Für die Weiterführung der Universitätsreform 2002*, in: S. Ulrich/G. Schnedl/R. Pirstner-Ebner (Hrsg.), *Funktionen des Rechts in der pluralistischen Wissensgesellschaft. Festschrift für Christian Brünner zum 65. Geburtstag*, Wien/Köln/Weimar 2007, 92 ff.

¹⁰ Vgl. G. Nickel/J. Witte/F. Ziegele, *Universitätszugang und -finanzierung. Analyse zur Weiterentwicklung der österreichischen Hochschulsteuerung*, in: Chr. Badelt/W. Wegscheider/H. Wulz (Hrsg.), *Hochschulzugang in Österreich*, 294.

1.3 Qualität der Ausbildung

Qualität in der Lehre ist untrennbar mit adäquaten Studienbedingungen verbunden. Dazu gehören insbesondere angemessene Betreuungsverhältnisse. Gleichzeitig müssen räumliche Ressourcen oder Praktikumsplätze für alle Studierenden in ausreichendem Maße vorhanden sein. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die Studierbarkeit eines Studiums in einer angemessenen Zeit. Die einschlägigen Kennzahlen (Betreuungsverhältnisse, durchschnittliche Studiendauer etc.) variieren von Fach zu Fach und von Universität zu Universität. Dabei kommt auch der curricularen Ausgestaltung eines Studiums große Bedeutung zu.

Autonome Universitäten treffen eigene selbstverantwortete Entscheidungen, stehen aber unter der Aufsicht des Staates. Hier ist zu berücksichtigen, dass staatliche Interventionen nach wie vor die Entscheidungen der Universität in einem nicht gewollten Sinne beeinflussen können.¹¹ So behindert die Verpflichtung, alle Inhaberinnen und Inhaber eines Maturazeugnisses zuzulassen, die Bemühung der Universitäten um eine (auch staatlicherseits gewollte) *Profilbildung in der Lehre*. Universitäten, die sich mit schlechten Betreuungsverhältnissen abfinden müssen, weil sie den Studierendenzugang nicht steuern dürfen, reagieren auf diese Zwangslage mit besonderen Prüfungen zu Beginn des Studiums („innerer“ oder „versteckter“ Numerus clausus¹²). Ein derartiges „Hinausprüfen“ bevorzugt jene, die sich am besten an dieses System anpassen können, nicht notwendigerweise die Geeignetsten.

Nicht hinzunehmen ist in diesem Zusammenhang auch, wenn die Lehre ohne unmittelbaren Kontakt zwischen Lehrenden und Lernenden (z.B. in Form von ausschließlichem e-learning) erfolgt. Zwar ist die Beherrschung moderner Techniken der Wissensaneignung wichtig, doch muss der Einsatz dieser Instrumente didaktisch indiziert und nicht einer Ressourcenknappheit geschuldet sein. Ähnliches gilt für Fächer, in denen die Lehre überwiegend durch externe Lektoren bestritten wird. Die Einbeziehung von erfahrenen Persönlichkeiten aus der Praxis ist zu begrüßen, jedoch kann und darf sie die professorale Lehre nicht ersetzen. Auch Lehrveranstaltungen von Personen, die gerade erst ihr Studium abgeschlossen haben, können im Sinne der

¹¹ Vgl. G. Nickel/J. Witte/F. Ziegele, *Universitätszugang und -finanzierung. Analyse zur Weiterentwicklung der österreichischen Hochschulsteuerung*, a.a.O., 281.

¹² Vgl. H. Pechar, *Der offene Hochschulzugang in Österreich*, a.a.O., 28.

erwünschten Qualität der Lehre nicht als Lösung angesehen werden. Vielmehr sollte die Lehre schwerpunktmäßig durch hauptberufliche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erfolgen („*forschungsgeleitete Lehre*“).

In einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Qualität der Lehre steht auch die Schaffung entsprechender Bedingungen für eine qualitativ *hochwertige Forschung*. Studierende müssen Prüfungen absolvieren, (schriftliche) Prüfungsleistungen müssen bewertet, wissenschaftliche Arbeiten betreut werden, besonders begabte Studierende sollten erkannt und im Hinblick auf eine allfällige wissenschaftliche Laufbahn gefördert werden. Das dafür benötigte wissenschaftliche Personal ist aber zugleich Träger der Forschung, in der Spitzenleistungen erwartet werden. Insofern gilt es zu beachten, dass jede Entscheidung für ein bestimmtes Verhältnis von eingesetzten Ressourcen und zugelassenen Studierenden auch eine Entscheidung für bzw. gegen ein bestimmtes Niveau von Forschungsexzellenz ist.

1.4 Effizienz beim Einsatz der verfügbaren Mittel

Wenn von Effizienz im Bildungssystem gesprochen wird, bedeutet dies, dass das Ziel, den Studierenden einen Studienabschluss in angemessener Zeit zu ermöglichen, mit einem angemessenen Einsatz von Mitteln erreicht werden soll. In einer systematischen Betrachtung geht es darum, globale Bildungsziele (wie Steigerung der Akademikerquote, Universitätszugang von bildungsfernen Schichten) mit angemessenem Einsatz von Mitteln zu verwirklichen. Dafür werden überwiegend Mittel eingesetzt, die vom Staat zur Verfügung gestellt oder von den Studierenden als Studienbeiträge entrichtet werden, weshalb ein gesellschaftliches Interesse an ihrem effizienten Einsatz besteht. Dass diese Mittel in der Regel zu gering sind, um die gewünschten Ziele zu erreichen, ist allerdings ein Problem, das auch durch Effizienzsteigerung nicht gelöst werden kann.

Ausbildungseffizienz steht in einem engen Zusammenhang mit *Ausbildungsqualität*. Zwar erscheinen Lehrveranstaltungen mit einer großen Anzahl betreuter Studierender in einer rein ökonomischen Betrachtungsweise effizient, doch bedeutet ein schlechtes Betreuungsverhältnis in der Regel eben auch schlechtere Qualität der

Lehre. Folglich muss es darum gehen, den Ressourceneinsatz zu optimieren. In Österreich fehlt es an validen Berechnungsinstrumenten hierfür. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Kosten für einen Studienplatz bislang nicht hinreichend bekannt sind.

Unter universitärer Effizienz kann in einer volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise auch verstanden werden, dass möglichst viele der zu einem Studium zugelassenen Personen dieses auch abschließen. Davon ist das österreichische Universitätssystem – auch im internationalen Vergleich – noch weit entfernt.

Hohe Drop-out-Quoten können unter Effizienzgesichtspunkten nur in dem Falle toleriert werden, dass Studierende aus dem Studium in fachlich naheliegende Berufe „abgeworben werden“ („job-outs“, bekannt insbesondere in Architektur und Musik). Doch fehlen auch hier genauere Untersuchungen darüber, welcher Prozentsatz der Studienabbrecher tatsächlich als „job-out“ zu qualifizieren ist. Bis auf weiteres ist jedenfalls davon auszugehen, dass dies auf die meisten Studienabbrecher nicht zutrifft.

1.5 Internationale Konkurrenzfähigkeit des österreichischen Universitätssystems

In einer internationalen Perspektive sehen sich die österreichischen Universitäten einer neuartigen Situation gegenüber, die durch ein bislang ungekanntes Maß an *Mobilität der Studierenden* gekennzeichnet ist. Diese Mobilität wird unterstützt durch eine größere Vergleichbarkeit universitärer Studieninhalte und Abschlüsse. In diesem Zusammenhang sei an die Stichwörter European Credit Transfer System (ECTS), Europäischer Qualifikationsrahmen, Modularisierung, an die Diplomanerkennungsrichtlinien der EU und an den Bologna-Prozess allgemein erinnert.

Vor allem die nach den politischen Ereignissen des Jahres 1989 erforderlich gewordene Umgestaltung des Universitätssystems in den ehemals kommunistischen Staaten Europas wird von diesen teilweise mit großer Dynamik als Chance ergriffen und vorangetrieben. Österreich als Staat in einer geographischen Zentralposition sieht sich hier in ganz besonderer Weise einem „Wettbewerb um die besten Köpfe“ ausgesetzt. Eines der Kernanliegen der Bildungspolitik muss es daher sein, die

Absolventinnen und Absolventen der österreichischen Universitäten auf diesen Wettbewerb vorzubereiten; und dieser Wettbewerb spielt sich nicht nur auf dem Arbeitsmarkt ab. Auch und gerade die Universitäten müssen danach trachten, leistungsfähige und leistungsbereite Studierende, aber auch exzellente Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen in Forschung und Lehre zu gewinnen. Im Wettbewerb um die besten Köpfe sehen sich die österreichischen Universitäten z.B. im Bereich der Doktorandenausbildung nicht nur europäischer, sondern auch allgemein internationaler Konkurrenz, z.B. mit den USA und Südostasien, ausgesetzt.

Eines der großen Verdienste der durch das Universitätsgesetz 2002 in Gang gesetzten Universitätsreform ist die Einführung eines *Wettbewerbsdenkens* im universitären Raum. Die Universitäten sollen verstärkt in die Lage versetzt werden, durch *Profil- und Schwerpunktbildung* in bestimmten Bereichen als Attraktoren und Multiplikatoren von Exzellenz in Forschung und Lehre zu wirken. Profil- und Schwerpunktbildung bedeutet in diesem Zusammenhang immer auch eine Stärken- und Schwächenanalyse sowie, auf dieser aufbauend, Maßnahmen zur Stärkung ausgewählter Stärken und zur Beseitigung der Schwächen. Dank der gewonnenen Autonomie können die Universitäten die erforderlichen Entscheidungen selbstverantwortet treffen. Autonomie in überwiegend staatlich finanzierten Einrichtungen korrespondiert im übrigen stets mit *Verantwortung*, die vor allem in den Leistungsvereinbarungen zum Ausdruck kommen soll. Eine Neuregelung des Hochschulzugangs ist in diesem Zusammenhang eine notwendige Konsequenz der österreichischen Universitätsreform.

Die Vorgaben des Bologna-Prozesses können in Österreich nicht ernsthaft umgesetzt werden, wenn es in der bisherigen Form einen unregulierten, offenen Hochschulzugang gibt. Die Universitäten sind dann nämlich nicht in der Lage, auf die Besonderheiten dieses Prozesses und auf die neuen Wettbewerbsgegebenheiten angemessen zu reagieren. Weil europaweit einheitliche Zulassungsbedingungen in absehbaren Zeiträumen nicht zu erwarten sind, bedarf es aussagekräftiger inhaltlicher Standards und sichernder Verfahren. Entsprechende Auswahlverfahren sind vor allem für die Doktoratsprogramme zur Sicherung der Qualität der wissenschaftlichen Forschung unerlässlich.

Grundgedanke des dreigliedrigen Studiensystems ist, dass bereits der erste Abschluss (Bachelor) einen berufsqualifizierenden Abschluss darstellen soll. Es ist allerdings bei dem derzeitigen Umsetzungsstand fraglich, ob die an den österreichischen Universitäten angebotenen Bachelorstudien diesem Kriterium wirklich entsprechen. Mit den Prinzipien der Chancengleichheit und des sorgfältigen Umgangs mit der Lebenszeit der Studierenden ist jedenfalls nicht zu vereinbaren, diese zu einem Bachelorstudium zuzulassen, dessen Abschluss keine angemessenen Berufsaussichten bietet, und ihnen dann den Zugang zu einem aufbauenden Masterstudium zu verwehren.

Die derzeitige Regelung der Zulassung zu einem *Masterstudium* ist nicht befriedigend. Wenn z.B. als Kriterium darauf abgestellt wird, dass ein „fachlich in Betracht kommendes“ Bachelorstudium (§ 64 Abs 4 UG 2002) absolviert wurde, wird damit verhindert, dass auch die spezifische Eignung von Absolventinnen und Absolventen anderer Studien als Zulassungsvoraussetzung anerkannt wird. So entspräche es z.B. dem Konzept der Bologna-Deklaration, Absolventinnen und Absolventen von technischen Bachelorstudien zu bestimmten wirtschaftswissenschaftlichen Masterstudien zuzulassen. Dies ist derzeit in Österreich nicht möglich.

Die Konkurrenz zwischen den Universitäten um die besten Studierenden wird vor allem im Bereich der Masterstudien stattfinden. Universitäten können durch attraktive Masterstudien ihr Profil schärfen. Dabei wird es in vielen Fächern den Studierenden, die in zunehmendem Ausmaß mobiler werden, möglich sein, unter den für sie in Frage kommenden Studien in ganz Europa zu wählen. In fast allen europäischen Staaten sind auf dieser Ebene *eignungsorientierte Zulassungsverfahren* der Regelfall. Den österreichischen Universitäten diese Möglichkeit zu verweigern, würde bedeuten, dass an Österreichs Universitäten in den Masterstudien primär jene studieren, die an anderen europäischen Universitäten mangels ausreichender Qualifikation abgewiesen wurden. Profilbildung in der Lehre, mittelbar auch der Universität selbst, würde damit in der neuen Studienstruktur unmöglich gemacht. Gleichzeitig würde dies einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für die österreichischen Universitäten nach sich ziehen.

Umso mehr gilt das für die Schnittstelle zwischen Bachelor- und Masterstudium Gesagte für die *Zulassung zum Doktorat*. Rechtlich haben alle Absolventinnen und Absolventen von Master- und Diplomstudien den Anspruch auf Zulassung zu einem Doktoratsstudium. Begrenzungen ergeben sich derzeit in einem juristischen Graubereich durch das Erfordernis, eine Betreuerin oder einen Betreuer für die Dissertation zu finden. Das dem Nachweis eigenständiger wissenschaftlicher Leistungen dienende Doktoratsstudium ohne jegliche Form der Eignungsüberprüfung für diese spezifische Tätigkeit zu eröffnen, ist nicht nur im internationalen Vergleich absolut unüblich, sondern steht auch in fundamentalem Widerspruch zu dem mit dem Doktoratsstudium verfolgten Streben nach wissenschaftlicher Exzellenz.¹³

2. Der Status quo und seine Widersprüchlichkeiten

2.1 Der „freie“ Hochschulzugang in Österreich

Wenn in Österreich vom freien Hochschulzugang gesprochen wird, wird darunter verstanden, dass alle Inhaberinnen und Inhaber eines Reifeprüfungszeugnisses oder eines gleichgestellten Nachweises (Studienberechtigungsprüfung, ausländisches Reifeprüfungszeugnis) einen Rechtsanspruch darauf haben, grundsätzlich jedes an einer österreichischen Universität eingerichtete Studium zu beginnen und – einen entsprechenden Studienfortgang vorausgesetzt – mit dem Erwerb des akademischen Grades abzuschließen. Dabei wird häufig übersehen, dass bereits jetzt die Zulassung zu einem Studium aufgrund eines Zulassungsverfahrens erlangt wird, in dem das Vorliegen gewisser Voraussetzungen überprüft wird.

Der zentrale Selektionsmechanismus in diesem System ist die *Reifeprüfung*; im Regelfall führt eine allgemeinbildende oder berufsbildende höhere Schule zur Studienberechtigung. Für Personen, die keine derartige Schule absolviert haben, bleibt in erster Linie der Weg über eine punktuelle Berechtigungen verleihende Studienberechtigungsprüfung oder eine Berufsreifeprüfung. Es wird somit auf eine „Vorleistung“ der Studienbewerberinnen und Studienbewerber abgestellt. Allerdings verfügen diese,

¹³ Vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in Österreich, Juni 2007.

bezogen auf die unterschiedlichen Institutionen, an denen eine Reifeprüfung abgelegt werden kann, beim Eintritt in das Universitätssystem allenfalls näherungsweise über vergleichbare Voraussetzungen. Gerade die Erfahrungen an spezialisierten Universitäten wie den Technischen Universitäten oder der Montanuniversität Leoben zeigen, dass in der Regel erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um alle Studienanfängerinnen und Studienanfänger auf ein annähernd gleiches Kenntnissniveau zu bringen.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Zugang zu den Universitäten nie für alle Studien frei war: In so genannten „begabungsabhängigen“ Studien waren und sind Überprüfungen der Eignung der Studierenden bereits vor Beginn des Studiums üblich. Derartige Prüfungen sind insbesondere für die Studien an den Kunstuniversitäten, aber auch für das Sportstudium vorgesehen (vgl. insbes. § 64 Abs 1 Z 5 UG 2002). Bereits an dieser Stelle ist auf zwei Inkonsistenzen des Systems hinzuweisen:

- Zum einen werden annähernd beliebig Fächer definiert, für deren Studium eine besondere Begabung Voraussetzung sein soll. Dabei wird kaum zu leugnen sein, dass etwa auch für das erfolgreiche Absolvieren eines Sprachen- oder Mathematikstudiums einschlägige Begabung erforderlich ist. Ungeeignete Studierende werden hier durch negative Prüfungsleistungen „weggefiltert“. Das belastet das System und führt auf Seiten der Studierenden zu einem erheblichen Verlust an Lebenszeit.
- Zum anderen führt die Beschränkung der Zulässigkeit von Eignungsprüfungen an Kunstuniversitäten in manchen Studien zu einer „Zweiklassengesellschaft“. So kann ein Studium der Architektur sowohl an drei (staatlichen) Kunstuniversitäten, als auch an den beiden Technischen Universitäten und an der Universität Innsbruck absolviert werden. Eignungsprüfungen sind aber nur an den Kunstuniversitäten zulässig. Die aufgrund des Studiums verliehenen Berechtigungen sind wiederum dieselben.

Bemerkt sei ferner, dass der Nachweis besonderer Kenntnisse (z.B. der lateinischen Sprache in den Geisteswissenschaften und in der Medizin oder in spezifischen fachlichen Dingen in den Naturwissenschaften) für bestimmte Studien vorgeschrieben

werden kann. Dies ist in der Universitätsberechtigungsverordnung (UBVO), die auf § 65 Abs. 2 UG 2002 gestützt ist, geregelt.

Seit der Einführung von Fachhochschulen im Jahre 1990 und von Privatuniversitäten im Jahre 1999 haben diese Hochschulen die Möglichkeit und das Recht, durch Zulassungsverfahren die Zahl der Studierenden mit den gegebenen Ausbildungsplätzen abzustimmen und die für das angestrebte Studium geeigneten Studierenden auszuwählen. Während bei Privatuniversitäten die Finanzierung der Studienplätze ausschließlich durch den Erhalter bzw. durch die Beiträge der Studierenden erfolgt, kommt an den Fachhochschulen ein System der Studienplatzfinanzierung mit einem Kostenschlüssel pro Studienplatz zur Anwendung.¹⁴ Konsequenzen dieses Systems sind insbesondere Planungssicherheit und Qualitätssicherung: Die Erhalter wissen, wie viele Studierende sie aufzunehmen in der Lage sind, und sie können gleichzeitig aus den Bewerberinnen und Bewerbern die Geeignetsten auswählen. Bereits hier zeigt sich, dass im Falle eines Wettbewerbs zwischen Universitäten und Fachhochschulen um „die besten Köpfe“, hier die geeignetsten Studierenden, die Ausgangsbasis in keiner Weise gleich ist. Groteskerweise wählen an Fachhochschulen gescheiterte Studienbewerberinnen und Studienbewerber oft die Universität als „Ort der 2. Wahl“.

Ein oft mitgemeinter Aspekt des so genannten freien Hochschulzugangs, nämlich der seit den 1970er Jahren gebührenfreie Universitätsbetrieb, wurde bekanntlich durch die Einführung der Studienbeiträge mit dem Wintersemester 2001/02 beseitigt.

2.2 Die europäische Dimension und die österreichische Reaktion

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU 1995 haben sich die Bedingungen für die Zulassung von Studienbewerberinnen und Studienbewerbern aus dem EU/EWR-Raum entscheidend geändert. Bereits im Umfeld des Beitritts wurden Stimmen laut, die die Gemeinschaftsrechtskonformität der österreichischen Regelung des Universitätszugangs in Frage stellten. Kernpunkt der Kritik war jene Regelung, die sich mittlerweile – unaufgehoben – in § 65 Abs. 1 UG findet. Sie bestimmt, dass Inhaber

¹⁴ Was nicht ausschließt, dass die öffentliche Hand in Gestalt von Bundesländern als Erhalter von Fachhochschulen auftritt.

von ausländischen Reifeprüfungszeugnissen das „Recht zur unmittelbaren Zulassung zum Studium“ im Ausstellungsstaat der Urkunde nachzuweisen haben. Dies bedeutete z.B. für Inhaber eines deutschen Reifeprüfungszeugnisses, dass sie in den Numerus-clausus-Fächern nicht nur das Abitur, sondern auch einen „Numerus-clausus-Platz“ im eigenen Lande nachweisen mussten.

Die in § 36 UniStG enthaltene weitgehend wortgleiche Bestimmung war Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem EuGH. In diesem Verfahren wurde Österreich verurteilt¹⁵, weil es sich bei dieser Regelung nach Ansicht des EuGH um eine Diskriminierung von Inhabern ausländischer Prüfungszeugnisse handelt. Die von Österreich vorgebrachten Rechtfertigungsgründe einer schwerwiegenden Störung der Homogenität des Bildungssystems und eines drohenden Mangels an Ärzten fanden vor dem EuGH keine Anerkennung. Auch wenn einige rechtswissenschaftliche Auffassungen dieses Urteil kritisierten, ändert dies nichts an seiner Beachtlichkeit für Österreich: Österreich muss seine Rechtslage anpassen.

Unmittelbar nach Verkündung des Urteils wurden, wie unter anderen auch vom Wissenschaftsrat als vorübergehende Lösung angeregt, die §§ 124a und 124b in das UG 2002 aufgenommen. § 124a UG 2002 erklärt die Universitätsberechtigungsverordnung (UBVO) auch für Inhaber ausländischer Reifeprüfungszeugnisse für anwendbar und bewirkt damit, dass Inhaber eines ausländischen Reifeprüfungszeugnisses, die z.B. in Österreich Medizin studieren wollen, Kenntnisse der lateinischen Sprache nachweisen müssen.

§ 124b UG 2002 ermächtigt die Rektorate der betroffenen Universitäten, in den deutschen Numerus-clausus-Fächern Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin und Zahnmedizin sowie im bisherigen Numerus-clausus-Fach Betriebswirtschaft, ferner in den Kommunikationswissenschaften und in der Publizistik, den Zugang entweder durch ein Aufnahmeverfahren vor Zulassung oder durch eine Auswahl der Studierenden längstens zwei Semester nach Zulassung zu beschränken.

Die betroffenen Universitäten haben in unterschiedlichem Ausmaß von den ihnen eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Während in einigen Studien man-

¹⁵ Rechtssache C-147/03, Kommission/Österreich, Sammlung der Rechtsprechung 2005, I-5969.

gels großer Nachfrage gar keine Zulassungsverfahren eingeführt oder diese später ausgesetzt wurden¹⁶, sind andere Universitäten zu Zulassungsmodellen übergegangen, wobei überwiegend Verfahren einer Selektion nach Zulassung gewählt wurden. Dies betrifft insbesondere die Medizinischen Universitäten und die Veterinärmedizinische Universität Wien. Hinsichtlich Intensität, Validität und Qualität von Verfahren und Ergebnissen der eingesetzten Verfahren dürften hier Unterschiede bestehen, die nicht zuletzt auf den (möglichen) Ressourceneinsatz zurückzuführen sind. So kombiniert das Zulassungsverfahren der Veterinärmedizinischen Universität mehrere Elemente (fachliche Prüfung, allgemeine Prüfung, Interview, Motivationsschreiben), ein Verfahren, das mit bestimmten Kosten verbunden ist, die wiederum für ein in absoluten Zahlen kleineres Studium geringer ausfallen als für größere Studien.

Diese Regelungen sind zeitlich befristet bis einschließlich Wintersemester 2007/08 in Kraft. Sollte keine Nachfolgeregelung erlassen werden, gelten ab Sommersemester 2008 wieder die alten Bestimmungen, wobei § 65 Abs. 1 UG 2002 kraft Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts für Unionsbürger verdrängt würde. In diesem Falle wären Inhaber von EWR-Reifeprüfungszeugnissen gleich zu behandeln wie Inhaber österreichischer Reifeprüfungszeugnisse.

Nach ersten Erfahrungen mit der Handhabung von Zulassungsbeschränkungen durch die Universitäten und dem Ergebnis der ersten Aufnahmeverfahren an den Medizinischen Universitäten, bei denen zwischen Studienbewerberinnen und Studienbewerbern mit österreichischen Reifeprüfungszeugnissen und solchen aus dem EWR nicht unterschieden wurde, wurde § 124b UG 2002 abermals novelliert. Es hatte sich herausgestellt, dass insbesondere Inhaber von deutschen Reifeprüfungszeugnissen in großem Ausmaß von der Möglichkeit, die Zulassung an einer österreichischen Universität zur Absolvierung eines Medizinstudiums zu erlangen, Gebrauch gemacht hatten. Aufgrund dieser Tatsache wurden Befürchtungen laut, es würde „die öffentliche Gesundheit einschließlich der Wahrung einer ausgewogenen, allen zugänglichen und auf hohem Niveau stehenden ärztlichen Versorgung der Bevölkerung“ beeinträchtigt (§ 124b Abs 5 UG). Der Gesetzgeber reagierte mit einer

¹⁶ Ausgesetzt wurden die Zulassungsverfahren an der Universität Innsbruck in den Fächern Pharmazie, Biologie und Betriebswirtschaft, an der Universität Klagenfurt in den Fächern Publizistik und Psychologie und an der Universität Wien in den Fächern Betriebswirtschaft und Kommunikationswissenschaft.

Quotenregelung, nach der durch Verordnung der zuständigen Bundesministerin/des zuständigen Bundesministers Studien benannt werden können, in denen 75% der Plätze für Studienanfängerinnen und Studienanfänger Inhaberinnen und Inhabern von österreichischen Reifeprüfungszeugnissen vorzubehalten sind, 20% für Inhaberinnen und Inhaber von Reifeprüfungszeugnissen, die in EWR-Staaten ausgestellt wurden, und 5% für Inhaberinnen und Inhaber aller anderen Reifeprüfungszeugnisse.

Die Bundesministerin machte von der Verordnungsermächtigung für die Studien der Humanmedizin und der Zahnmedizin Gebrauch. Darauf führten die Medizinischen Universitäten Innsbruck und Wien den Schweizer EMS-Test ein; die Medizinische Universität Graz entwickelte ein eigenes Testverfahren. In allen Fächern, auf die die Verordnung der Bundesministerin nicht anzuwenden ist, besteht weiterhin nur eine Ermächtigung zur Durchführung von Auswahlverfahren, ohne dass nach dem Ausstellungsstaat des Reifeprüfungszeugnisses unterschieden würde.

Gegen die neue Regelung Österreichs, in Medizinstudien die Vergabe von Studienplätzen an Quoten zu binden, hat die Kommission Anfang des Jahres 2007 Bedenken angemeldet und mit einer neuerlichen Klage vor dem EuGH gedroht. Österreich muss somit entweder die neue Regelung vor der Kommission und dem EuGH rechtfertigen (wobei die Erfolgsaussichten eines derartigen Unterfangens von Juristen unterschiedlich beurteilt werden¹⁷) oder abermals seine nationalen Bestimmungen anpassen. Für europarechtskonforme Lösungen gibt es, abgesehen von einer vollständigen Gleichstellung der Unionsbürger mit österreichischen Studienbewerberinnen und Studienbewerbern jedenfalls nur wenige und in ihrer Tragfähigkeit ungewisse Lösungen.

¹⁷ Vgl. z.B. M. Frischhut/St. Huber, Mehr Mobilität für Studierende in der EU, *Zeitschrift für Hochschulrecht* 2006, 52; St. Griller, Hochschulzugang in Österreich, *Juristische Blätter* 2006, 273; P. Hilpold, Quotenregelungen im Gemeinschaftsrecht - Rehabilitierung eines an sich verpönten Instruments?, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2006, 333; E. Schulev-Steindl, Hochschulzugang in Österreich, *Juristische Blätter* 2006, 2; A. Lengauer, Zugang zu Universitäten in Österreich, *ecolex* 2005, 877.

3. Der „freie“ Universitätszugang und seine Grenzen

Die derzeitige Situation des so genannten freien Hochschulzugangs muss als unbefriedigend bezeichnet werden. Weder ist es gelungen, den Zugang sozial gerechter zu gestalten, noch ist es möglich, mit dem derzeitigen System Studierende an die ihren Neigungen und Begabungen am besten entsprechenden Studien heranzuführen, noch erweist sich das System unter Effizienzgesichtspunkten als leistungsfähig, noch ist es unter Qualitätsgesichtspunkten wettbewerbstauglich. Weiters zeigen sich immer wieder Disparitäten zwischen dem Bedarf des Arbeitsmarkts und dem Angebot an universitär ausgebildeten Arbeitskräften. Dabei sollten alle diese Aspekte – soziale Gerechtigkeit, Persönlichkeitsentwicklung, Effizienz und Arbeitsmarktadäquanz – zentrale Ziele einer verantwortungsvollen modernen Hochschulplanung sein.

3.1 Zulassung und soziale Gerechtigkeit

Ein System, in dem alle Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die über die Voraussetzung für eine Zulassung (Reifeprüfungszeugnis oder gleichwertiges Zeugnis) verfügen, „frei“ zum Studium ihrer Wahl zugelassen werden, ist entgegen einer geläufigen Erwartung nicht von vorneherein sozial gerecht.¹⁸ Dies ergibt sich, wie bereits ausgeführt, daraus, dass bei freier Zulassung eben auch nicht ausreichend geeignete und leistungsfähige Studierende dieses Studium beginnen, es aber dann mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht abschließen. Sie binden Ressourcen, die für die Betreuung anderer Studierenden fehlen.

Neben einer verstärkten Berücksichtigung von Eignung, Neigung und Leistungsfähigkeit ergibt sich für die Regelung des Universitätszugangs ein weiteres Desideratum: Personen, die einen Bildungsgang aufweisen, der sich nicht in den „klassischen“ Bahnen der Sekundarstufe bewegt, die vielmehr z.B. eine Lehre absolviert haben, sollten weiterhin die Möglichkeit haben, bei entsprechender Eignung ein Studium durchzuführen. Werden kriterienabhängige Zulassungsverfahren eingeführt, ist es

¹⁸ Vgl. OECD, Education at a Glance (2005), 245; H. Pechar, Der offene Hochschulzugang in Österreich, a.a.O., 41 ff.

wichtig, dass diese auch der besonderen Situation jener Personen, die aufgrund ihres bisherigen Ausbildungsganges bei Anwendung einiger Testinstrumente nicht im gleichen Ausmaß erfolgreich sein werden – z.B. Zulassungsbewerberinnen und Zulassungsbewerber, die eine weiterführende Schule absolviert haben –, gerecht werden. Dazu könnten besondere Quoten vorgesehen werden, es sei denn, es gelänge, die Zulassungsverfahren so zu gestalten, dass tatsächlich allein die Eignung, und nur in einem deutlich geringeren Ausmaß durch Schulen vermittelte Fähigkeiten, überprüft werden. Auch wäre denkbar, wenn ein „Mix“ aus Zulassungsinstrumenten eingesetzt wird, Zulassungsbewerberinnen und Zulassungsbewerbern aufgrund ihrer Berufserfahrung einen Bonus zu gewähren.¹⁹

3.2 Zulassung und Persönlichkeitsentwicklung

Jeder Mensch verfügt über unterschiedliche Begabungen. Menschen, die eine Aufgabe zu bewältigen haben, für die ihnen die notwendige Begabung oder Eignung fehlt, werden häufig, enttäuscht und frustriert, scheitern. Die Gründe, warum sich junge Menschen dabei für ein bestimmtes Studium entscheiden und dann längere Zeit in diesem Studium verweilen, sind ebenso vielfältig wie die Gründe für einen Studienabbruch. Jedenfalls steht fest, dass hinsichtlich der Entscheidung für ein Studium Neigung und Begabung zwei bedeutende, wenn auch nicht die einzigen Kriterien sind.²⁰

Ziel verantwortungsvoller Bildungspolitik muss es sein, die richtige universitäre „Passform“ für alle Studierwillige zu finden. Das wichtigste Instrument in diesem Zusammenhang stellt die *Studienberatung* dar, die deshalb systematisch ausgebaut werden muss. Sie sollte zudem deutlich vor Beginn des eigentlichen Studiums einsetzen. Hier kommt den Schulen und den für die Berufsberatung Zuständigen besondere Bedeutung zu. Kooperationen zwischen Universität und Schule könnten den Schülerinnen und Schülern Einblicke in und Orientierung über die Anforderungen eines Universitätsstudiums geben (etwa auch auf „Fakultätstagen“ nach englischem und amerikanischem Vorbild, auf denen Eltern und zukünftige Studierende gemein-

¹⁹ Vgl. U. Teichler, Grundfragen von Hochschulzugang und Hochschulzulassung in Europa, in: Chr. Badelt/W. Wegscheider/H. Wulz (Hrsg.), Hochschulzugang in Österreich, 219 f.

²⁰ Vgl. Chr. Heine/Chr. Kerst/D. Sommer, Studienanfänger im Wintersemester 2005/06 (2007).

sam eine Universität zu Informationszwecken aufsuchen). Doch auch zu Beginn eines Studiums wird es erforderlich sein, Orientierungshilfen zu geben. Studienanfängerinnen und Studienanfänger stehen auf unterschiedlichen Stufen der Persönlichkeitsentwicklung. Nicht alle können gleichermaßen mit den neuen Anforderungen, die ein Studium darstellt, umgehen. Insbesondere sind Selbstorganisation und Selbstverantwortung Eigenschaften, die nicht alle Studierenden in gleichem Maße mitbringen. Angesichts dieser Situation kommt einer begleitenden Beratung während der ersten Studiensemester (z.B. durch ein Tutoriumssystem) besondere Bedeutung zu.

Es gibt jedoch auch Studierende, die trotz ausreichender Beratung ein Studium wählen, für das ihnen die nötige Eignung fehlt. In diesen Fällen kann eine Eignungsüberprüfung zu Beginn des Studiums dazu dienen, Umwege und Enttäuschungen zu vermeiden. Die Eignungsüberprüfung muss dann in Form einer *Eignungsprüfung* erfolgen. Ihr Bestehen bildet die Voraussetzung für die Zulassung zum gewünschten Studium. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass diese Personen die Eignungsprüfung zu einem späteren Zeitpunkt erneut ablegen können. So könnten auch jene gefördert werden, die – z.B. aufgrund ihrer Persönlichkeitsentwicklung – sich erst später als studierfähig in einem gewählten Fach erweisen.

3.3 Zulassung und Arbeitsmarkt

Ein Studium dient der *Berufsvorbereitung*, wobei Absolventinnen und Absolventen auf dem Arbeitsmarkt mit von Fach zu Fach unterschiedlichen Marktbedingungen konfrontiert sind. So gibt es Fächer, in denen die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften das Angebot deutlich übersteigt, und Fächer, in denen es umgekehrt ist. Oft finden sich Absolventinnen und Absolventen auch in Berufen wieder, deren Tätigkeitsfelder mit der an der Universität erlangten Ausbildung wenig zu tun haben. Nicht wenige müssen Beschäftigungen akzeptieren, für die auch Personen ohne Universitätsstudium geeignet sind.

Diese Feststellung sollte allerdings nicht dazu verführen, nur unter dem Gesichtspunkt von Berufsaussicht und Berufserfolg über eignungsorientierte Zulassungsverfahren nachzudenken. Zwischen Studienbeginn und Studienabschluss vergehen vie-

le Jahre, in deren Verlauf sich der Arbeitsmarkt grundlegend verändern kann. Auch sind aus Sicht der Studierenden Studienrichtungen nicht beliebig auswechselbar, da Neigung und Begabung eben wesentliche Gründe für die getroffene Wahl sind und auch sein sollten. Jedenfalls sollte der Arbeitsmarktsituation in der Studieninformation eine wesentliche Rolle zukommen.

Auch unter einem weiteren Aspekt ist der Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit geänderten Zulassungsverfahren relevant. So hat sich bei der Einführung von Zulassungsbeschränkungen in den deutschen Numerus-clausus-Fächern in Österreich gezeigt, dass sich die Studierendenzahlen von Studien mit Zulassungsbeschränkungen zu „verwandten“ Studien ohne Zulassungsbeschränkungen verschoben haben. Derartige Ausweichbewegungen waren z.B. zwischen Psychologie und Pädagogik erkennbar. Bei der Einführung von speziellen Zulassungsverfahren sind jedenfalls auch diese Bewegungen zu beachten.

3.4 Zulassung und Studienplatzfinanzierung

Die *Beschränktheit von Ressourcen* macht ebenfalls, verbunden mit bestimmten Qualitätsansprüchen in der Lehre, eignungsorientierte Zulassungsverfahren erforderlich. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Ressourcen, die sich durch zusätzlichen monetären Aufwand erweitern lassen, und solchen, bei denen dies nicht möglich ist. Beispiele für erstere sind Lehrpersonen und Unterrichtsräume. Auch hier ist allerdings festzustellen, dass Ad-hoc-Lösungen in den seltensten Fällen möglich und auch zielführend sind. Nach Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen vergeht sowohl bei der Besetzung einer neuen Professur als auch bei der Errichtung oder Adaptierung eines neuen Hörsaalgebäudes viel Zeit. Praktikumsplätze in Unternehmen wiederum können durch zusätzliche finanzielle Mittel nicht einfach „vermehrt“ werden. Das gilt auch für die Medizin bei der Ausbildung am Krankenbett; erfolgreiche Ausbildung ist hier auf das Vorhandensein von geeigneten Patienten angewiesen.

Die zentrale Frage im Zusammenhang mit ressourcenindizierten Zulassungsverfahren betrifft die Ermittlung des richtigen Verhältnisses zwischen Angebot und Studierendennachfrage. Einerseits kann hier von einer gegebenen Ressourcensituation

ausgegangen werden; es gilt dann zu ermitteln, wie viele Studierende mit den verfügbaren Ressourcen in der gewünschten Weise ausgebildet werden können. Dies setzt wiederum realistische Berechnungen über anzustrebende Betreuungsverhältnisse und benötigte Hörsaalkapazitäten wie über sonstige infrastrukturelle Rahmenbedingungen voraus und läuft im Ergebnis auf eine *Studienplatzvollkostenrechnung* hinaus. Selbst wenn diese nur näherungsweise möglich ist, zeigen die Berechnungssysteme im Fachhochschulsektor, dass auch mit Näherungswerten sinnvoll gearbeitet werden kann. Andererseits ist es möglich, ein bestimmtes Ausbildungsniveau für eine bestimmte Anzahl von Studierenden zu wählen und, von diesem ausgehend, die erforderlichen Ressourcen zu berechnen. Voraussetzung ist abermals die Kenntnis der mit der Aufnahme von Studierenden verbundenen Kosten im Wege einer annähernd auf Vollkosten abstellenden Methode.

In diesem Zusammenhang bestehen unterschiedliche Interessenlagen von Staat und Universität. Während der Staat ein Interesse an möglichst niedrigen Kosten für einen Studienplatz hat, um auf diese Weise bei beschränkten Mitteln einer möglichst großen Zahl von Studierenden ein Studium zu ermöglichen, hat die Universität ein Interesse an hohen Zuweisungen, um die Qualität ihrer Lehre so hoch wie möglich und die Belastungen der Lehrenden, die immer auch Forschende sein sollen, so gering wie möglich zu halten. Von grundlegender Bedeutung ist somit ein belastbarer Berechnungsschlüssel für die Kosten eines Studienplatzes. Beispiel für einen solchen Schlüssel sind die Berechnungen in Deutschland, die zeigen, dass z.B. für ein Medizinstudium in durchschnittlicher Studienzeit ca. 180.000 EUR realistisch sind.²¹ Für ein Studium der Mathematik und der Naturwissenschaften werden ca. 40.000 EUR angenommen, für ein ingenieurwissenschaftliches Studium ca. 47.000 EUR, für ein geisteswissenschaftliches Studium ca. 18.000 EUR und für ein Kunststudium ca. 53.000 EUR. Stehen derartige Kosten (zumindest als Orientierungsgröße) außer Streit, können Staat und Universitäten im Vereinbarungsweg belastbare Abmachungen über Ausbildungskapazitäten und Finanzierungsbedarfe treffen. Die so ausgehandelten Beträge sollten dabei als Richtwerte angesehen werden. Abweichungen in einzelnen Curricula sind möglich und können entsprechend in den Leistungsvereinbarungen berücksichtigt werden.

²¹ Vgl. (deutsches) Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.3.2 Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen, 2004 (Tab. 2.5.3).

3.5 Zulassung und staatliche Steuerung und Profilbildung

Profilbildung bedeutet, dass Universitäten durch Schwerpunktsetzung Stärkenfelder definieren und in diesen gezielt besonders hohe Qualität in Forschung und Lehre anstreben. Dabei sollte klar sein, dass keine Universität Exzellenz in allen Bereichen erreichen kann. Folglich muss auch Platz sein für gute, jedoch nicht exzellente Forschung und Lehre. Für die Lehre bedeutet dies, dass Universitäten in Bereichen, in denen sie Exzellenz anstreben, auch den Anspruch haben müssen, die besten Studierenden unter den bestmöglichen Bedingungen auszubilden. In anderen Bereichen wird es genügen, gute Studierende unter hinreichenden Bedingungen auszubilden. Die Definition der Stärkenfelder sollte autonom über den Entwicklungsplan erfolgen; dabei ist eine Rückkoppelung zu staatlichen Strategieentscheidungen im Wege der Leistungsvereinbarung notwendig.

Bei all dem ist anzuerkennen, dass der Staat *legitime Steuerungsinteressen* wahrnimmt, die die Autonomie der Universitäten partiell einschränken.²² Im Sinne der derzeit diskutierten Modelle scheint dabei ein Aushandlungsmodell²³ oder ein Mischmodell mit Bestandteilen eines rationiert-offenen Modells²⁴ den Parametern Autonomie, Profilbildung und staatliche Steuerungsverantwortung und damit dem im UG 2002 grundgelegten, von Autonomie, Entwicklungsplanung und leistungsbezogener Finanzierung gekennzeichneten Governancemodell des österreichischen Universitätssystems am besten gerecht zu werden. Das bedeutet: Entwurf und Planung des Studienangebots sind Aufgabe der Universitäten. Diese sind autonom in der Auswahl der Studienbewerberinnen und Studienbewerber. Die gesamtplanerische Verantwortung vermag der Staat vor allem durch finanzielle Entscheidungen im Wege der Leistungsvereinbarungen wahrnehmen.

Durch das UG 2002 haben die Universitäten das Recht und die Verpflichtung erhalten, in autonomer Weise Entwicklungspläne zu erstellen. Die entsprechende Entscheidung einer Universität könnte wiederum dadurch konterkariert werden, dass der

²² Vgl. zu unterschiedlichen Steuerungsmodellen G. Nickel/J. Witte/F. Ziegele, *Universitätszugang und -finanzierung. Analyse zur Weiterentwicklung der österreichischen Hochschulsteuerung*, a.a.O., 268 ff.

²³ Dazu erneut G. Nickel/J. Witte/F. Ziegele, *Universitätszugang und -finanzierung. Analyse zur Weiterentwicklung der österreichischen Hochschulsteuerung*, a.a.O., 275 ff.

²⁴ Auch hier G. Nickel/J. Witte/F. Ziegele, *Universitätszugang und -finanzierung. Analyse zur Weiterentwicklung der österreichischen Hochschulsteuerung*, a.a.O., 271 f.

Staat in der Leistungsvereinbarung die Vergabe von Mitteln an den Ausbau von Lehrkapazitäten in Fächern mit schlechten Betreuungsverhältnissen knüpft. Dadurch würde die Mittelvergabe nicht strategischen Gesichtspunkten, sondern einem schwankenden Bedarf folgen. Schwerpunktsetzungen, für die zusätzliche Ressourcen benötigt würden, wären unter diesen Umständen nicht möglich. Profilbildung unter derartigen Bedingungen bedeutet im übrigen auch, dass die Universitäten „teure“ Fächer – das sind sehr oft Fächer mit wenigen Studierenden – schließen. Diese Fächer hätten dann in Österreich keine Chance mehr.

Die Einführung einer Studienplatzvollkostenrechnung könnte nicht nur Transparenz und Kostenbewusstsein schaffen, sondern auch Anreize für eine Standortpolitik bieten, die zur Kooperation mit anderen betroffenen Universitäten, etwa im Sinne einer komplementären Gestaltung des Studienangebots, führt.

3.6 Das österreichische System der Universitätsfinanzierung vor dem Hintergrund einer Studienplatzfinanzierung

Die österreichischen Universitäten werden über ein Globalbudget finanziert, das sich aus einem *formelgebundenen Budget* und den Zuweisungen aus *Leistungsvereinbarungen* zusammensetzt. Sie sind grundsätzlich frei, die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nach Gutdünken einzusetzen, sofern die in der Leistungsvereinbarung vereinbarten Leistungen erbracht werden. Der Wissenschaftsrat hat wiederholt die grundsätzliche Sinnhaftigkeit dieses Allokationssystems unterstrichen²⁵, allerdings auch auf Fehlermöglichkeiten bei seiner Umsetzung hingewiesen.²⁶

Den Universitäten werden bestimmte Ressourcen über einen Dreijahreszeitraum fix zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig besteht hinsichtlich der auszubildenden Studierenden bestenfalls eine vage Vorausschau über die zu erbringenden Leistungen ohne verpflichtende Abbildung oder Umsetzung in der Leistungsvereinbarung. Selbst bei Zugrundelegung konkreter Studienzahlen wären die Universitäten bei der derzeitigen Gesetzeslage in den nicht in § 124b Abs. 1 UG 2002 genannten Fächern ver-

²⁵ Neun Prinzipien zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen, November 2005.

²⁶ Leistungsvereinbarungen – Wege und Irrwege. Eine Handreichung für die Praxis, März 2006.

pflichtet, alle Studierenden, die die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, aufzunehmen. Sollten in der Leistungsvereinbarung Berechnungen bzw. Aussagen über die Zahl der auszubildenden Studierenden getroffen worden sein, wäre ein starkes Abweichen der Studierendenzahlen von diesen Prognosen allenfalls ein Grund für eine einvernehmliche Abänderung der Leistungsvereinbarung wegen gravierender Änderungen der zugrunde liegenden Rahmenbedingungen bzw. – bei Scheitern einer einvernehmlichen Abänderung – für die Anrufung der Schlichtungskommission (§ 12 Abs. 3 UG 2002).

Die Erstellung *belastbarer Entwicklungspläne* und damit gekoppelter „ehrlicher“ Leistungsvereinbarungen ist beim offenen Universitätszugang in seiner bisherigen Form nicht möglich. Die Universität hat eine wesentliche Bedingung ihrer gewünschten Entwicklung nicht im Griff. Auch die Studienbeiträge bieten in diesem Zusammenhang nur eine unzureichende Kompensation für Schwankungen in der Anzahl der zugelassenen Studierenden.

3.7 Die Medizin als Sonderfall?

In fast allen europäischen Ländern bestehen spezielle Zulassungsvoraussetzungen für medizinische Fächer, die häufig mit dem im Vergleich zur Studienplatznachfrage begrenzten Ärztebedarf begründet werden.²⁷ In Österreich gaben das Urteil des EuGH und die Kapazitätsengpässe insbesondere an den Medizinischen Universitäten den Anstoß für die Einführung von Zulassungsverfahren. In der Medizin wurden die aufgezeigten Probleme in besonderem Maße und besonders rasch akut; hier bestand und besteht unmittelbarer Handlungsbedarf (vgl. oben Abschnitt 2.2).

Wenn argumentiert wird, dass die medizinische Versorgung Österreichs auf dem Spiel stehe, mag dies unter bestimmten Annahmen zutreffend sein. Ebenso lässt sich jedoch feststellen, dass in Österreich ein Mangel an Absolventinnen und Absolventen naturwissenschaftlich-technischer Fachrichtungen droht und teilweise schon besteht. Gleichzeitig ist erkennbar, dass ein derartiger Mangel durch Zuzug von ausländischen Fachkräften dann abgewendet werden kann, wenn die entsprechenden Arbeitsbedingungen attraktiv sind.

²⁷ U. Teichler, Grundfragen von Hochschulzugang und Hochschulzulassung in Europa, a.a.O., 226.

Für die Medizinischen Universitäten gilt wie für alle anderen, dass sie in einem Wettbewerb um die besten Köpfe stehen. In diesem Wettbewerb bewirken Quoten in erster Linie eine Wettbewerbsverzerrung und führen dazu, dass nicht notwendigerweise die am besten Geeigneten zum Studium zugelassen werden. Dies wiederum hat Rückwirkungen auf die Qualität der vermittelten Ausbildung und auf das internationale Renommee der Institution.

Allgemein ist festzustellen, dass sich die Probleme, die auf ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, damit verbunden zwischen fehlender Planbarkeit und strategischer Steuerung, zurückzuführen sind, in der Medizin nicht grundsätzlich anders darstellen als in anderen Fächern und Disziplinen. In einigen Fächern wie etwa der Publizistik dürfte die Situation im übrigen noch dramatischer sein als in der Medizin. Deshalb unterscheiden die nachfolgenden Empfehlungen auch nicht zwischen den Medizinischen und den nicht-medizinischen Universitäten.

4. Instrumente eignungsorientierter Zulassungsverfahren

Zulassungsverfahren dienen der Prognose für den individuellen Studienerfolg. Dabei kann man sich entweder auf in der Vergangenheit erbrachte Leistungen stützen (z.B. Maturanoten) oder auf Leistungen, die zum Zeitpunkt des Studienbeginns erbracht werden (z.B. in speziellen Testsitzungen). Über die Korrelation beider Arten von Indikatoren mit dem Studienerfolg existieren umfangreiche empirische Untersuchungen; ebenso werden ihre Vor- und Nachteile ausführlich diskutiert.²⁸ Diese Untersuchungen sollten bei der Gestaltung von Zulassungsverfahren in Österreich sorgsam beachtet werden. Auch sollten die österreichischen Erfahrungen bei der Umsetzung von eignungsorientierten Zulassungsverfahren wissenschaftlich begleitet werden. So stellt sich bereits jetzt die Frage, warum in Österreich bei den EMS-basierten Zulassungsverfahren Frauen schlechter abschneiden als Männer, während in der Schweiz dieser Trend nicht zu beobachten ist.

²⁸ Vgl. L. Lassnigg et al, Soziale Aspekte des Hochschulzugangs und Durchlässigkeit des Bildungssystems, a.a.O., 385 ff; Chr. Spiel/M. Litzberger/D. Haiden, Bildungswissenschaftliche und psychologische Aspekte von Auswahlverfahren, in: Chr. Badelt/W. Wegscheider/H. Wulz (Hrsg.), Hochschulzugang in Österreich, 488 ff.

Wenig zielführend wäre die Einführung von zentralen Zulassungsverfahren für ganz Österreich. Diese würden dem Streben nach universitärer Profilbildung widersprechen. Dabei ist es nur konsequent, dass die Universitäten, wenn sie ihre Studienangebote definieren und inhaltlich festlegen, auch die Inhalte entsprechender Zulassungsverfahren bestimmen. Dabei sind die Chancen auf Aufnahme in eine Institution für einzelne Bewerberinnen und Bewerber größer, wenn diese sich an mehreren unterschiedlichen Aufnahmeverfahren beteiligen können.

Zu begrüßen ist hingegen die Kooperation einzelner Universitäten bei der Konzeption und Durchführung von Zulassungsverfahren für bestimmte Fächer. Dadurch könnten nicht nur wünschenswerte Synergien erzielt, sondern auch die Ergebnisse auf breiterer Grundlage analysiert werden.

4.1 Ziele von Zulassungsverfahren

Aus dem Dargestellten ergibt sich, dass sich Zulassungsverfahren zu unterschiedlichen Zwecken einsetzen lassen: Sie können dazu dienen, bei Studien mit beschränkten Ressourcen die Geeignetsten auszuwählen und dabei gleichzeitig sicherzustellen, dass das System nicht überlastet wird. Sie können weiters dazu dienen sicherzustellen, dass nur geeignete Studienbewerberinnen und Studienbewerber zugelassen werden. Und sie können schließlich dazu dienen, den Studienbewerberinnen und Studienbewerbern eine verlässliche Orientierung hinsichtlich ihrer Eignung für bestimmte Studiengänge zu geben. Unterschiedlich ist hier nur das Maß an Verbindlichkeit der Feststellung. So müssen, wenn es darum geht, verlässliche Orientierung zu geben, keine unmittelbaren Konsequenzen mit einem negativen Ausgang verknüpft werden; die betroffenen Studienbewerberinnen und Studienbewerber könnten das Studium, für das sie offenbar nicht geeignet sind, trotzdem beginnen. Ob dies unter Gesichtspunkten der Qualität zielführend ist, ist allerdings zweifelhaft, weshalb auch ein Zulassungsverfahren, das sich auf reine Beratung beschränkt, selten sinnvoll sein wird. In jedem Falle kommt allerdings einer verstärkten Beratung der Studienanfängerinnen und Studienanfänger eine große Bedeutung zu.

4.2 Multidimensionalität

Häufig werden in Zulassungsverfahren die Noten des Reifezeugnisses (Notendurchschnitt oder Noten in studienfachrelevanten Einzelfächern) herangezogen. Auch Verfahren der Persönlichkeitsbeurteilung kommen zum Einsatz, etwa auf der Basis von Gesprächen und/oder Bewerbungsschreiben, in denen die Bewerberinnen und Bewerber ihre Motivation für das gewünschte Studium darlegen. Schließlich können Tests zu fachspezifischem Wissen oder zur Studierfähigkeit durchgeführt werden.²⁹

In einer Beurteilung dieser Instrumente, die der deutsche Wissenschaftsrat vorgenommen hat³⁰, wird hervorgehoben, dass die Maturanoten im Gegensatz zu den meisten anderen Indikatoren die Lernleistung während mehrerer Jahre widerspiegeln, also Einflüsse der Tagesverfassung ausgleichen, und dass sie, empirisch gut gesichert, die beste Basis für eine *Prognose des Studienerfolgs* darstellen. Dabei kann die Treffsicherheit der Prognose gegenüber dem Notendurchschnitt noch durch die Konzentration auf studienfachrelevante Schulfächer und durch Kombination mit anderen Verfahren, wie etwa Interviews oder Tests, erhöht werden.

Die österreichischen Verhältnisse unterscheiden sich allerdings von den deutschen Verhältnissen in mehrfacher Hinsicht. Für österreichische Schüler ging es zum ersten bisher hinsichtlich der Studienzulassung nur darum, die Matura überhaupt zu erlangen; ob mit guten oder schlechten Noten, war bedeutungslos. Es wurde folglich in den letzten Oberstufenklassen nicht gezielt für gute Noten gelernt, ganz im Gegensatz zu Deutschland, wo ausgeklügelte Strategien für die Fächerwahl und punktuelle Lernanstrengungen allgemein praktiziert werden. Zum zweiten sind die österreichischen Maturanoten, sogar innerhalb ein- und desselben Schultyps, weniger vergleichbar als in Deutschland, weil der tatsächlich geprüfte Lehrstoff und die Methodik der Prüfung viel stärker in der Hand der einzelnen Lehrerin bzw. des einzelnen Lehrers liegen als dort. Erschwerend kommen die Unterschiede im Lehr- und Prüfungsstoff zwischen verschiedenen Schultypen innerhalb Österreichs hinzu.³¹ Weil insge-

²⁹ Vgl. [deutscher] Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs, Köln 2004, 50 f., 86 ff.

³⁰ Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs, 88 ff.

³¹ In Schweden werden alle Noten innerhalb jeder Klasse an der Normalverteilung ausgerichtet. Der Vergleich der Mittelwerte erlaubt dann eine Normierung, die die Leistungen innerhalb des gesamten schwedischen Schulwesens vergleichbar macht. Von einer derartigen Objektivierung ist Österreich noch weit entfernt. Vgl. dazu G. Haider/C. Schreiner, Die PISA-Studie. Österreichs

samt diejenigen Zulassungsverfahren die höchste Verlässlichkeit hinsichtlich der Erfolgswahrscheinlichkeit der ausgewählten Studierenden zeigen, die mehrere der oben genannten Instrumente miteinander verbinden, sollte daher auch ein *multi-dimensionales Verfahren* angewendet werden. Ein ausschließliches Abstellen auf Maturanoten ist jedenfalls nicht zu empfehlen.

Selbst wenn es, was im Sinne der Aussagekraft der Maturanote als Indikator für den Studienerfolg zu begrüßen wäre, in Österreich zu einer Standardisierung der Prüfungsanforderungen im Sinne einer Zentralmatura käme, die die Korrelation zwischen Maturanote und Studienerfolg den Verhältnissen in Deutschland annähernd gleich oder gar überlegen machte, bliebe ein grundsätzlicher Einwand gegen die Zulassung allein nach Maturanoten bestehen: Diese begünstigen neben Schülerinnen und Schülern mit genuinem Fachinteresse und Fachverständnis auch solche, deren Stärke in bloßen Gedächtnisleistungen liegt. Gedächtnisbegabung wird es oft auch an der Universität zu guten Prüfungsergebnissen bringen. Damit ist aber nicht gesagt, dass auch die Eignung zu einem Beruf gegeben ist, der – wie etwa der ärztliche – neben kognitiven Fähigkeiten Empathie voraussetzt. Nicht-kognitive Aspekte des Persönlichkeitsprofils aber, die für die Berufstätigkeit entscheidend sind, werden vom Notenspiegel der Matura ebenso wenig erfasst wie von universitären Prüfungen.

Die Entscheidung über die Studienzulassung ist von existentieller Bedeutung für die Betroffenen und steht dementsprechend unter großem emotionalem Druck. Manche Bewerberinnen und Bewerber mögen meinen, dass die Leistungen der Vergangenheit (im wesentlichen die Maturanoten) ihre Begabung nicht richtig widerspiegeln. Andere mögen gerade umgekehrt dieses bei einem einmaligen Eingangstest befürchten. Der Vielfalt der Persönlichkeitsprofile unter den Studienbewerberinnen und Studienbewerbern würde daher auch ein System am ehesten entgegenkommen, das den Betroffenen selbst die Wahl des Prognoseverfahrens erlaubte. Solange die Treffsicherheit der verschiedenen Verfahren noch mit Ungewissheiten behaftet ist, wäre es für das Hochschulsystem eines Landes jedenfalls günstig, wenn die Universitäten unterschiedliche Zulassungsverfahren praktizierten: den subjektiven Befindlichkeiten der Betroffenen würde Raum gegeben werden; gleichzeitig würde

ein analysierbarer Korpus von Erfahrungen entstehen, der zur laufenden Verbesserung des Systems dienen könnte.

4.3 Finanzierung

Seriöse Zulassungsverfahren kosten Geld. In politischer Hinsicht sind hier zwei Möglichkeiten gegeben: Entweder werden qualitativ hochwertige Zulassungsverfahren – und das daraus resultierende Profil der Absolventinnen und Absolventen und ihres späteren beruflichen Erfolgs – als Profilvermerkmal einer Universität angesehen und ihrer (auch finanziellen) Autonomie anheimgestellt, ob und wie Zulassungsverfahren durchgeführt werden. Oder man betrachtet hochwertige Zulassungsverfahren als allgemein politisch wünschenswert, weil sie Ressourcen in Form hochausgebildeter Menschen schaffen und dabei einen Beitrag zu mehr Chancengleichheit und zur effizienten Verwendung verfügbarer Mittel leisten. In diesem Falle müssten die Kosten vom Staat abgegolten werden. Nach Auffassung des Wissenschaftsrates sollte ein leistungsfähiges Zulassungsverfahren beiden Möglichkeiten Rechnung tragen, wobei die Umsetzung von Zulassungsverfahren in den Leistungsvereinbarungen finanziell honoriert werden sollte.

4.4 Der richtige Zeitpunkt für Zulassungsverfahren

Zulassungsverfahren können vor Studienbeginn oder einige Zeit nach Studienbeginn durchgeführt werden. Werden sie nach Beginn durchgeführt, erfüllt das Zulassungsverfahren die Funktion einer Qualifikationsprüfung für die Fortsetzung des Studiums.³²

Für eine Zulassungsprüfung vor Beginn des Studiums sprechen einige Effizienzerwägungen. Die Bewerberinnen und Bewerber gelangen nur dann ins System, wenn ihre Eignung erwiesen ist. Auch aus Sicht der Betroffenen bietet diese Variante den Vorteil, gegebenenfalls noch rechtzeitig – aufgrund der aus dem Verfahren gewonnenen Erkenntnisse – ohne Zeitverlust in ein anderes Studium wechseln zu können. Zulassungsverfahren zu einem späteren Zeitpunkt bieten den Vorteil, dass

³² Vgl. Chr. Spiel/M. Litzenberger/D. Haiden, *Bildungswissenschaftliche und psychologische Aspekte von Auswahlverfahren*, a.a.O., 531 ff.

sowohl Universität als auch Bewerberinnen und Bewerber eine Orientierungshilfe erhalten, inwieweit sich Anforderungen, Ansprüche, Erwartungen und Angebot decken. Auch können Defizite, die einzelne Studierende aufgrund ihres bisherigen Bildungsweges aufweisen, noch ausgeglichen werden. Nachteilig sind einerseits die damit verbundenen höheren Kosten und die durch einen „Massenbetrieb“ verursachte geringere Qualität der Ausbildung zu Beginn des Studiums, andererseits der Verlust an Lebenszeit, wenn das Zulassungsverfahren mit einer Ablehnung endet. Pauschal lässt sich wohl nicht feststellen, ob Zulassungsverfahren vor oder nach Beginn des Studiums angemessener sind.

Eine „Eingangsphase“, die es den Studierenden ermöglicht, ihre Eignung zum Studium des gewählten Faches gleichzeitig mit dem Erwerb von ersten wissenschaftlichen Kenntnissen zu erproben, und die zugleich eine Homogenisierung des Kenntnisstandes der Studienanfänger bewirkt, ist an mehreren österreichischen Universitäten für viele Fächer bereits eingeführt und hat positive Ergebnisse erbracht; sie ist auch von den Studierenden gut angenommen worden. Die Drop-out-Rate wird nachweislich gesenkt. Vieles spricht daher auch dafür, dieses Verfahren weiter zu entwickeln. Es könnte sich lohnen, etwa in die didaktische Optimierung dieses Probestudiums und der es abschließenden Prüfungen, die über den Verbleib im Studium entscheiden, substantielle Mittel zu investieren. Im Interesse des sorgsamsten Umgangs mit Lebenszeit könnte im übrigen versucht werden, die bisher meist zweisemestrige Eingangsphase auf maximal ein Semester zu verkürzen.

Ein Problem stellt in diesem Zusammenhang die oftmalige Wiederholbarkeit von Prüfungen im österreichischen Hochschulsystem dar. Hier könnte, zumindest in der Eingangsphase, z.B. ein Punktesystem Abhilfe schaffen, das Prüfungen, die gleich im ersten Antritt bestanden werden, besser bewertet als solche, die erst nach wiederholten Versuchen zum Erfolg führen. Auch könnten mit einem Punktesystem andere gesellschaftlich wünschenswerte Ziele (z.B. Steigerung der Zahl der Studierenden mit von der Norm abweichendem Bildungshintergrund) umgesetzt werden.

5. Handlungsoptionen und Empfehlungen

5.1 Optionen

Die Gesellschaft richtet zweierlei Ansprüche an die Universitäten: Sie sollen in der Forschung Exzellenz erreichen und in der Lehre möglichst vielen Studierenden in sozial gerechter Weise eine erstklassige, wissenschaftsorientierte Ausbildung vermitteln. Das Streben nach *Forschungsexzellenz* ist ein wesentlicher Faktor zur Sicherung des Wissenschaftsstandorts Österreich und wird im politischen Diskurs zurecht als prioritär dargestellt. Dies gilt aber auch für das Streben nach *bestmöglicher universitärer Ausbildung*. Beide widersprechen sich nicht, sind jedoch nur unter bestimmten Bedingungen gleichzeitig erreichbar.

Wissenschaftliche bzw. Forschungsexzellenz kann nur erreicht werden, wenn das wissenschaftliche Personal selbst exzellent ist, nicht mit einer übergroßen Lehrbelastung konfrontiert wird und sich auch die sonstigen Betreuungsverpflichtungen in einem angemessenen Rahmen halten. Massenstudien mit schlechten Betreuungsverhältnissen stehen somit von vorneherein dem Streben nach wissenschaftlicher Exzellenz im Wege. Das aber bedeutet: Wenn der Staat beides, wissenschaftliche Exzellenz und bestmögliche Ausbildung einer großen Anzahl von Studierenden erreichen möchte, müsste er die Betreuungsverhältnisse durch erhebliches Aufstocken des Personals verbessern und auch die notwendigen sonstigen Ressourcen (Hörsäle, Labors etc.) in ausreichendem, derzeit nicht gegebenem Maße zur Verfügung stellen. Solange er dazu nicht bereit oder in der Lage ist, ist alles Beteuern erreichbarer Forschungsexzellenz ein Stück Rhetorik ohne Aussicht auf Umsetzung.

Exzellente Ausbildung findet nur statt, wenn auch die Studierenden exzellent, d.h. zunächst einmal: leistungsfähig und leistungsorientiert, sind. Deshalb sollten die Universitäten aus Gründen der anzustrebenden Ausbildungsqualität wie auch der sozialen Gerechtigkeit die Möglichkeit erhalten, Zulassungsverfahren einzusetzen. Je nach den spezifischen Anforderungen eines Studiums und der Nachfrage nach Studienplätzen werden in diesem Zusammenhang Zulassungsverfahren einen eher beratenden Charakter oder die Form eines wirklichen Auswahlverfahrens haben.

Erhalten die Universitäten die Möglichkeit der Einführung von eignungsorientierten Zulassungsverfahren nicht, bedeutet das gleichzeitig, dass Abstriche von einer qualitativ hochstehenden Ausbildung hingenommen werden müssen.

Exzellente Ausbildung ist ferner nur möglich, wenn ein angemessenes Betreuungsverhältnis zwischen Lehrpersonal und Studierenden sichergestellt ist und das Lehrpersonal im Sinne einer forschungsgeleiteten Lehre ausreichend Zeit und Ressourcen für die eigene wissenschaftliche Arbeit vorfindet. Auch ohne die Möglichkeit, den Zugang unter den Aspekten von Qualitätssicherung und sozialer Gerechtigkeit zu regulieren, stehen Staat und Universitäten insbesondere in den so genannten Massenfächern vor der Herausforderung, mit gegebenen, begrenzten Ressourcen die gegebene Zahl von Studierenden auszubilden, ohne dass ein wirkliches Wissen um die Kosten der Ausbildung oder die angestrebten Betreuungsverhältnisse besteht. Deshalb ist es in einem ersten Schritt erforderlich, die tatsächlichen Kosten für einen Ausbildungsplatz zu ermitteln bzw. festzulegen. Stehen diese fest, wissen die Universitäten, wie viele Studierende sie mit den vorhandenen Mitteln ausbilden können. Logische Konsequenz müsste die Beschränkung der Zulassung auf jene Anzahl von Studierenden sein, für die ausfinanzierte Studienplätze zur Verfügung stehen. Es ist eine politische bzw. politisch zu verantwortende Entscheidung, ob in dieser Situation vom Staat mehr Geld zur Verfügung gestellt wird, um mehr Studierende aufnehmen zu können, oder eben mit weniger Geld weniger Studierende.

Erhalten die Universitäten weder die erforderliche Ressourcenausstattung noch die Möglichkeit, die Anzahl der zuzulassenden, weil nur so qualitativ anspruchsvoll auszubildenden Studierenden zu bestimmen, so kommt niemand an der Feststellung vorbei, dass dies erhebliche negative Auswirkungen auf die Qualität des Studiums hat und fast zwangsweise zu Studienzeitverlängerungen (z.B. Warten auf Praktikumsplätze) führen muss. Bisläng haben die österreichischen Universitäten oft mit „impliziten“ Zulassungsverfahren am Rande der Legalität auf diese Situation reagiert („Hinausprüfen“). Dabei sollte allen Beteiligten klar sein, dass diese Form der Zulassungsregulierung die schlechteste aller Regulierungen ist, weil sie nicht wissenschaftlich orientierten und erprobten Verfahren folgt, sondern eher beliebigen Prüfungsformen. Die Chance auf Fortsetzung des Studiums erhalten hier oft die anpassungsfähigsten Studierenden mit der besten Tagesverfassung. Staatlicherseits

können an derartige Verfahren logischerweise keine Qualitätsansprüche gestellt werden, weil sie offiziell nicht existieren dürfen.

Schließlich bleibt den Universitäten die Möglichkeit, durch Beratung der Studienbewerberinnen und Studienbewerber in begrenztem Rahmen Einfluss auf deren Studienwahl zu nehmen. Diese Beratung ist zwar für die persönliche Orientierung der Studierenden äußerst wertvoll, wird jedoch allein die hier aufgezeigten Probleme nicht lösen.

Die Sicherung der Qualität der universitären Forschung und Lehre obliegt Staat und Universitäten gemeinsam. Verantwortung tragen beide Partner im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten. Verantwortung tragen, bedeutet aber auch, die erforderlichen Entscheidungen zu treffen, wobei in der gegebenen Situation keine über den status quo hinausgehenden Entscheidungen zu treffen, die unter Qualitäts- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten wohl am wenigsten überzeugende Lösung sein dürfte.

5.2 Empfehlungen

Der Wissenschaftsrat empfiehlt auf der Basis der hier vorgenommenen Analyse und im Hinblick auf die eingangs angeführten Prinzipien der individuellen Entscheidungsfreiheit in Bildungsdingen, der Chancengleichheit für Studierende aus allen gesellschaftlichen Schichten, der Qualität der Ausbildung, der Effizienz beim Einsatz der verfügbaren Mittel und der internationalen Konkurrenzfähigkeit des österreichischen Universitätssystems, ferner zur systemgerechten Ergänzung der durch das UG 2002 begonnenen Universitätsreform die Einführung von neuen Verfahren der Zulassungsregelung in allen Studienrichtungen an österreichischen Universitäten. Er tut dies vor allem in der Absicht, einer größeren Zahl junger Menschen den erfolgreichen Abschluss eines Studiums bei kürzerer Studiendauer und einem besseren Betreuungsverhältnis zu ermöglichen, und erwartet sich davon eine erhebliche Qualitätssteigerung in der Lehre wie auch in der Forschung.

An den Gesetzgeber und die Bundesregierung richten sich folgende Empfehlungen:

- Die Universitäten sollten gesetzlich ermächtigt werden, in allen Studienrichtungen und auf allen Stufen (Bachelor-, Master-, Diplom- und Doktoratsstudien) *eignungsorientierte Zulassungsverfahren* einzuführen. Die Zulassungsverfahren sollten bis spätestens zum Ende des zweiten Studienseesters abgeschlossen sein. Verfahren vor Beginn des Studiums oder in dessen Anfangsphase sollten die Regel sein.
- Bei der Finanzierung der Lehre sollte, als Teil des Gesamtbudgets, zu einem *System der studienplatzbezogenen Budgetierung* übergegangen werden. Internationale Erfahrungen (z.B. Schweden) zeigen, dass dies möglich ist. Dem Bund kommt somit die Aufgabe zu, durch die Bereitstellung eines bestimmten Betrags die Finanzierung einer bestimmten Zahl von Studienplätzen zu sichern. Das bedeutet auch, dass die Anzahl der zur Verfügung stehenden (ausfinanzierten) Studienplätze von der Politik zu definieren ist. Im Hinblick auf die niedrige Akademikerquote Österreichs empfiehlt der Wissenschaftsrat, die Zahl der Studienplätze zu erhöhen.
- Nach Disziplinen differenzierte *Richtsätze für die Kosten eines Studienplatzes* sollten gemeinsam von Universitäten und Bundesregierung erarbeitet werden. Dabei sollte auf internationale Erfahrungen ebenso zurückgegriffen werden wie auf die Erfahrungen aus dem Fachhochschulsektor. Der Wissenschaftsrat empfiehlt in diesem Zusammenhang nachdrücklich den Übergang zu einem *System der Studienplatzvollkostenrechnung* nach internationalen Vorbildern zur Herstellung von mehr Transparenz und Kostengerechtigkeit sowie zur Optimierung von Ausbildungskapazitäten. Es sollte jedoch akzeptiert werden, dass die so errechneten „Normkosten“ nur Näherungswerte sein können. Begründete Abweichungen von diesen Kosten, etwa für besonders betreuungsintensive Curricula, sollten in der Leistungsvereinbarung berücksichtigt werden. Durch die Verankerung in der Leistungsvereinbarung würde sichergestellt, dass Einvernehmen zwischen Geldgeber und Universitäten über die Profilscheidung für das Curriculum besteht.

- Die *Festlegung der Zahl der Studienbewerberinnen und Studienbewerber*, die mit den gegebenen Ressourcen ausgebildet werden können, sollte einvernehmlich zwischen Universität und Staat erfolgen. Wenn ein Bedarf nach Erhöhung der Ausbildungskapazitäten gesehen wird, liegt es in der Verantwortung des Staates, für eine entsprechende Ressourcenausstattung Sorge zu tragen.
- Alle drei Jahre sollte in der Leistungsvereinbarung die Zahl der von der Universität aufzunehmenden Studierenden festgelegt werden. Der Wissenschaftsrat empfiehlt die erstmalige Umsetzung dieser Regelung im Rahmen der zweiten Leistungsvereinbarungsrunde (für die Jahre 2010 bis 2012). Bei der Kapazitätsfestlegung in der Leistungsvereinbarung sollten auch Prognosen über die Zahl der Schulabgängerinnen und Schulabgänger bzw. der Studienanfängerinnen und Studienanfänger herangezogen werden.
- Die Universitäten sollten die Möglichkeit erhalten, Zulassungsverfahren gemeinsam zu entwickeln und durchzuführen. Dieses Vorgehen könnte auch zu neuartigen *Kooperationen* zwischen Universitäten mit ähnlichen Studien und geringer Studierendenzahl und zur besseren Abstimmung von Lehrangeboten im Sinne einer gemeinsamen Profilbildung führen. Entsprechende Vorhaben sollten durch die Leistungsvereinbarungen unterstützt werden. Nicht zielführend erscheint eine zentrale Studienplatzvergabe für alle österreichischen Universitäten.
- Die Universitäten sollten verstärkt zur *Beratung der Studienanfängerinnen und Studienanfänger* verpflichtet werden. So könnte ein „Probese­mester“ vorgesehen werden, in dem die Studierenden Lehrveranstaltungen aus dem Kernbereich des gewählten Faches zu besuchen und Prüfungen darüber abzulegen hätten, um auf diese Weise Klarheit über die Anforderungen des gewählten Studiums zu gewinnen. Gleichzeitig sollte die *Verschränkung des Unterrichts in den letzten beiden Klassen der Sekundarstufe mit der universitären Lehre* verstärkt werden. So könnten ausgewählte Lehrveranstaltungen an den Universitäten bereits im Rahmen von vertiefenden Unterrichtseinheiten besucht werden.

- Die *Studienberatung an der Universität* im Kontext der Zulassung sollte durch dafür qualifiziertes Personal erfolgen. Dies wird Kosten in einem erheblichen Maße verursachen, für die zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen. Entsprechende Konzepte können im Wege der Leistungsvereinbarung abgegolten werden. Auch sollten in der Leistungsvereinbarung Anreize zur *Entwicklung von Rekrutierungs- und Betreuungskonzepten* gesetzt werden. Diese könnten auch zielgruppenorientiert (z.B. zur Erhöhung des Frauenanteils in technischen Fächern) eingesetzt werden. Auch so genannte *Selbsttests*, die z.B. über das Internet durchgeführt werden und eine grobe Orientierung über die individuelle Eignung für ein Fach vermitteln können, sollten verstärkt angeboten werden. Grundsätzlich sollten die Studiendekane die Verantwortung dafür übernehmen, den (zukünftigen) Studierenden in allen Studienrichtungen ausreichende und realistische Informationen über Anforderungen, Ablauf und Marktaussichten eines Studiums zur Verfügung zu stellen.
- Die hier vorgeschlagene gesetzliche Regelung sollte gewährleisten, dass die Forschung zum Prognosewert einzelner *Instrumente zur Eignungsfeststellung* berücksichtigt wird. Wichtig erscheint dem Wissenschaftsrat in diesem Zusammenhang auch die Korrelation mit dem späteren Berufserfolg der Absolventinnen und Absolventen. Insbesondere sollte jedes Zulassungsverfahren *multi-dimensional* gestaltet werden. Auch sollte keinem der gewählten Instrumente alleinige Bedeutung zukommen; dies gilt vor allem für die Maturanote. Der Wissenschaftsrat wiederholt in diesem Zusammenhang seinen Hinweis auf das Prinzip, dass Eignung, Begabung und Studierfähigkeit alleinige Kriterien für die Zulassung sein sollten³³, also die gewählten Instrumente darauf abzielen sollten, jene Studienbewerberinnen und Studienbewerber auszuwählen, die aufgrund ihrer persönlichen Eignung am wahrscheinlichsten das betreffende Studium abschließen werden. Aufnahmeverfahren sollten, solange in Österreich eine heterogene Sekundarstufe besteht, nicht ausschließlich vergangenheits-, sondern zukunftsgerichtet sein, d.h., es sollten eher eigenschafts- und fähigkeitsorientierte Verfahren statt biographieorientierter Verfah-

³³ Stellungnahme zur Veränderung der Zulassungspraxis an Universitäten, Juli 2005.

ren herangezogen werden.³⁴ Auch sollten die Universitäten verpflichtet werden, ein System der *Qualitätssicherung* für die von ihnen angewandten begabungsabhängigen Zulassungsverfahren vorzusehen.

- Die gesetzliche Regelung sollte ferner gewährleisten, dass angemessene Rechtsschutzinstrumentarien zur Verfügung stehen. Dies gebieten Transparenz und Überprüfbarkeit der Zulassungsregelungen. Eine rechtsförmliche Kontrolle der Zulassungsentscheidung muss jedenfalls die Korrektheit des Verfahrens und die Angemessenheit der Beurteilungskriterien sicherstellen, sollte sich aber im Bereich der eigentlichen Leistungsbewertung auf das Aufgreifen schwerer Mängel beschränken.
- Eine nachhaltige Reform des Universitätszugangs sollte von entsprechenden *Reformbemühungen für die schulische Sekundarstufe* begleitet werden. Den Sekundarschulen wird dabei auch die Aufgabe zukommen, die studierwilligen Schülerinnen und Schüler auf die universitären Studienbedingungen vorzubereiten. Eine Zentralmatura sollte ernsthaft in Erwägung gezogen werden.
- Den Schulen sollte Gelegenheit gegeben werden, sich auf die neue Situation einzustellen. So wäre es nicht zu rechtfertigen, der Maturanote oder der schulischen Leistung in der Oberstufe großes Gewicht für die Zulassung einzuräumen, solange die Schülerinnen und Schüler während eines Großteils der in der Oberstufe zugebrachten Zeit davon ausgehen konnten, dass ausschließlich das Bestehen der Matura Voraussetzung für die Zulassung zum Studium ist.

An die Universitäten richtet der Wissenschaftsrat folgende Empfehlungen:

- Die Universitäten sollten umfassend (also in allen Studien und auf allen Ebenen) von der Ermächtigung zur *Einführung von Zulassungsverfahren* Gebrauch machen. Eine Entscheidung für wie gegen die Einführung von Zulassungsverfahren sollte verantwortungsvoll geprüft und begründet werden.

³⁴ Vgl. Chr. Spiel/M. Litzenberger/D. Haiden, *Bildungswissenschaftliche und psychologische Aspekte von Auswahlverfahren*, a.a.O., 489.

Insbesondere empfiehlt der Wissenschaftsrat, Zulassungsverfahren nicht nur in Fächern, in denen die Nachfrage der Studierenden die vorhandenen Ressourcen (bzw. Studienplätze) übersteigt, einzuführen, sondern auch in solchen Fächern, in denen besondere Begabungen erforderlich sind, um den Anforderungen eines Studiums gerecht zu werden. Bei *Masterstudien* ist ein Zulassungsverfahren unerlässlich; beim *Doktoratsstudium* bedarf die Sicherung der wissenschaftlichen Qualität ebenfalls einer eignungsorientierten Auswahlentscheidung.

- Bei der Umsetzung von Zulassungsverfahren sollten die Universitäten internationale Erfahrungen berücksichtigen und sich für solche Verfahren entscheiden, die zu einer Verbesserung der Effizienz in der Lehre beitragen. Dazu ist es notwendig, über eine Zulassung ausschließlich auf der Grundlage von *Eignung, Begabung und Studierfähigkeit* zu entscheiden. Keinesfalls sollten die Zulassungsmaßnahmen dabei so ausgestaltet werden, dass sie zu einer unvermeidbaren Bürokratisierung des Zulassungsverfahrens führen. Die Entscheidung, welche Instrumente bei den Zulassungsverfahren eingesetzt werden, verbleibt – im oben skizzierten Rahmen – in der Autonomie der Universitäten.
- Die Universitäten sollten in Abstimmung mit dem Staat an der Ausarbeitung eines Schlüssels zur Berechnung der Kosten eines Studienplatzes mitwirken.
- Die Universitäten sollten ein System der *Qualitätssicherung für Zulassungsverfahren* etablieren. Dazu ist ein Zusammenwirken aller Universitäten, die solche Verfahren einführen, sinnvoll. Insbesondere sollte systematisch evaluiert werden, welche Zusammenhänge zwischen bestimmten Verfahren und dem tatsächlichen Studienerfolg, darüber hinaus auch dem späteren Berufserfolg bestehen. Diese Evaluierung wird sich insgesamt über einen langen Zeitraum erstrecken müssen. Ihre Ergebnisse sollten laufend zur Verbesserung der Zulassungsverfahren herangezogen werden. Dies müsste vom Staat im Wege der Leistungsvereinbarung sichergestellt werden.

- Die Beratung der (zukünftigen) Studierenden sollte generell größeres Gewicht erhalten. Die Universitäten sollten offensiv an den Schulen über ihre Studienangebote informieren, wobei insbesondere über die tatsächlichen Anforderungen eines Studienganges aufgeklärt werden sollte. In diesem Sinne sollte es Teil der Einführungsphase sein – unabhängig davon, ob das Zulassungsverfahren vor Beginn des Studiums oder später erfolgt –, *Orientierungen über Form und Inhalt des jeweiligen Studiums* und seiner besonderen Anforderungen zu vermitteln. Vorher kann die Durchführung von „Fakultätstagen“ ebenso wie die vermehrte Präsenz der Universitäten an den Schulen wertvolle Beiträge zur besseren Studieninformation, gegebenenfalls auch zum Abbau von Schwellenängsten, leisten.
- Die *universitären Curricula* sollten so gestaltet werden, dass die Studierenden während der ersten Semester mit den das Fach kennzeichnenden Inhalten und Anforderungen vertraut gemacht werden, um abschätzen zu können, ob das gewählte Studium den eigenen Erwartungen und dem eigenen Können entspricht. Weiters sollte neben einer curricular verankerten Eingangsphase besonders Bedacht darauf gelegt werden, Studienanfängerinnen und Studienanfänger bestmöglich bei der Bewältigung der administrativen und organisatorischen Anforderungen zu unterstützen. Dies umfasst eine begleitende Beratung ebenso wie die Optimierung von organisatorischen Abläufen.