

Martin Unger/Anna Dibiasi

Aktuelle Debatten im österreichischen Hochschulsystem

1. Das österreichische Hochschulsystem

Zum besseren Verständnis des österreichischen Hochschulsystems muss zunächst ein kurzer Blick auf das Schulsystem geworfen werden: Im Unterschied zu den meisten westeuropäischen Staaten, gibt es in Österreich zwei verschiedene Schultypen, die mit einer Matura, der allgemeinen Hochschulreife, abschließen: Allgemeinbildende Höhere Schulen (AHS), die acht Schulstufen umfassen und mit den deutschen Gymnasien vergleichbar sind sowie Berufsbildende Höhere Schulen (BHS), an denen eine schulische Berufsausbildung und eine allgemeine Hochschulreife erworben wird. An BHS gibt es Ausbildungen für mehr als 20 technische Fachbereiche (z.B. Bautechnik, Elektrotechnik, Informatik), für wirtschaftliche Berufe, Sozialberufe, künstlerische Berufe sowie Land- und Forstwirtschaft. Auch die Kindergartenpädagogik ist an BHS angesiedelt. Bis zur Matura umfasst eine BHS fünf Schulstufen, die an die vierjährige Unterstufe einer AHS oder einer Neuen Mittelschule (eine Weiterent-

wicklung der Hauptschule) anschließen. In der Primarstufe durchlaufen alle Kinder die vierjährige Volksschule. Eine AHS-Matura wird also in der Regel nach 12 und eine BHS-Matura nach 13 Schuljahren erworben. Nach Abschluss der Hauptschule/Neuen Mittelschule schließt üblicherweise eine duale Ausbildung (Lehre) wie in Deutschland an.

Im Schuljahr 2013/14 erwarben in Österreich 44 % eines Altersjahrganges eine Matura, davon knapp 60 % eine BHS- und gut 40 % eine AHS-Matura. Fast 60 % der Maturant/-innen sind weiblich. Der BHS-Sektor wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stark ausgebaut und hat seitdem die AHS überholt, aber seit 2000 ist die Verteilung der Maturant/-innen über die beiden Schultypen relativ konstant. Selbiges gilt für den Frauenanteil. Innerhalb von drei Jahren nach der Matura beginnen 86 % der AHS-Maturant/-innen (Frauen etwas häufiger als Männer) und 54 % der BHS-Maturant/-innen (Frauen deutlich häufiger als Männer) ein Hochschulstudium. Die Übertrittsquoten aus den BHS steigen kontinuierlich, während die Übertrittsquoten aus den AHS relativ konstant sind. Neben der Matura kann ein Studium auch mit einer Berufsreifeprüfung (entspricht einer allgemeinen Hochschulreife) oder einer Studienberechtigungsprüfung (facheinschlägige Studienzulassung) über den zweiten Bildungsweg erfolgen. Immerhin 9 % aller Bildungsinländer unter den Studienanfänger/-innen beginnen inzwischen ihr Studium auf diesem Weg.

Das Österreichische Hochschulsystem besteht aus vier Sektoren: 21 öffentliche Universitäten, 21 Fachhochschulen (FH), 14 Pädagogische Hochschulen (PH) und 11 Privatuniversitäten (sowie eine öffentliche Universität für Weiterbildung). Unter den 21 öffentlichen Universitäten gibt es mehrere Spezialuniversitäten, darunter sechs Kunstuniversitäten, drei Medizinische Universitäten, zwei Technische Universitäten und je eine Universität für Montanwesen, Wirtschaft, Bodenkultur und Veterinärmedizin. Fachhochschulen haben bis auf eine Ausnahme private Trägerorganisationen unterschiedlicher Rechtsformen (GmbH, Stiftungen, Vereine), an denen häufig die Bundesländer und/oder die Standortgemeinden beteiligt sind. Pädagogische Hochschulen sind entweder staatliche oder kirchliche Einrichtungen. Privatuniversitäten sind zumeist auf einige wenige Gebiete spezialisiert (v.a. Theologie, Musik, Medizin, Psychologie) und haben unterschiedliche Eigentümerstrukturen, an denen zum Teil auch die Bundesländer beteiligt sind. An Pädagogischen Hochschulen werden nur Bachelorstudien angeboten, an Fachhochschulen Bachelor- und Masterstudien und an Universitäten Bachelor-, Master- und Diplomstudien. Nur Universitäten verfügen über das Promotionsrecht.

Rund 80 % aller Studierenden (ohne Doktorand/-innen) besuchen eine öffentliche Universität, 14 % eine Fachhochschule, 5 % eine Pädagogische Hochschule und 2 % eine Privatuniversität. Die Universität Wien ist mit rund 90.000 ordentlichen Studierenden (inkl. Doktorand/-innen) die mit Abstand größte Hochschule des Landes, vier weitere Universitäten haben mehr als 20.000 Studierende. An den beiden größten Fachhochschulen studieren in der Summe etwas mehr als 5.000 Personen. Sowohl bei der Einwohner als auch in den Dimensionen des Hochschulsektors dominiert die Hauptstadt Wien: Hier gibt es allein acht öffentliche Universitäten und fünf Fachhochschulen, an denen rund die Hälfte der 350.000 Studierenden in Österreich studiert.

Die starke Dominanz des Universitätssektors ist in Europa eher ungewöhnlich und liegt daran, dass Fachhochschulen erst 1994 eingerichtet wurden, weil bis dahin vor allem die Wirtschaft (unterstützt von der starken Lehrgewerkschaft) davon überzeugt war, dass BHS-Maturant/-innen über ein ausreichendes Qualifikationsniveau verfügen und daher Fachhochschulen nicht nötig seien. Der Fachhochschulsektor startete also später als in den meisten OECD-Staaten und mit relativ kleinen Studiengängen an neu gegründeten Institutionen. Der Schwerpunkt des Angebots lag in den ersten Jahren auf Wirtschaftswissenschaften und Technik, in den letzten Jahren sind Fächer aus dem Bereich der Gesundheitswissenschaften und Sozialarbeit durch die Integration (und damit Aufwertung) von nicht-tertiären Ausbildungen hinzugekommen. Auch die Pädagogischen Hochschulen, an denen Lehrkräfte für den Pflichtschulbereich (v. a. Volksschule, Hauptschule/Neue Mittelschule, Berufsschule) ausgebildet werden, entstanden erst 2007 aus den bestehenden (nicht-tertiären) Pädagogischen Akademien. Die Erweiterung des Fächerspektrums an Fachhochschulen und die Aufwertung der Pädagogischen Hochschulen trägt zu den steigenden Übertrittsquoten aus facheinschlägigen BHS bei, da es in manchen Feldern nun erstmals ein Tertiärangebot gibt, das auf entsprechende sekundäre Ausbildungen aufbaut.

Für jeden Hochschulsektor gibt es eigenständige Rechtsgrundlagen, wobei Pädagogische Hochschulen dem Unterrichtsministerium und alle anderen Hochschulen dem Wissenschaftsministerium zugeordnet sind. Fachhochschulen können ihre Studierenden nach eigenen Prämissen auswählen und erhalten vom Bund eine Finanzierung je bewilligten Studienplatz, die in vielen Bundesländern durch Landeszuschüsse erhöht wird. An Infrastrukturkosten (v. a. Gebäude) beteiligt sich der Bund nicht. Zudem können Fachhochschulen seit 2001 Studiengebühren in Höhe von bis zu 360€/Semester erheben und an zwei Drittel der Fachhochschulen werden

diese Gebühren auch verlangt. Fachhochschulstudien müssen von externen Qualitätssicherungsagenturen akkreditiert werden. Hierfür muss auch Bedarf (am Arbeitsmarkt) und Akzeptanz (unter potentiellen Studierenden) der neuen Studien nachgewiesen werden. Fast die Hälfte der Fachhochschulstudien wird berufsbegleitend am Abend und an den Wochenenden angeboten, was sie besonders attraktiv für Studierende auf dem zweiten Bildungsweg macht bzw. Studierende, die nach ihrer BHS-Matura eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben. Aufgrund des berufsbegleitenden Studienangebots, der breiteren regionalen Verteilung und der praxisbezogenen Ausbildung sind Fachhochschulen auch deutlich attraktiver für Studierende aus bildungsfernen Schichten als Universitäten.

Universitäten sind seit 2004 autonome Einheiten und erhalten eine Globalfinanzierung, die mehrheitlich mittels Leistungsvereinbarungen verteilt wird. Studiengebühren wurden zwischen 2002 und 2009 erhoben, seitdem sind nur noch Langzeitstudierende (360 €/Semester) und Studierende, die keine EU-Bürger/-innen sind (je nach Herkunft: 360 € oder 720 €/Semester) zur Zahlung verpflichtet. In der Regel müssen Universitäten alle Studienwerber/-innen, die über eine Hochschulreife verfügen, zum Studium zulassen – unabhängig von der Hochschulfinanzierung oder den vorhandenen Kapazitäten. Allein in den letzten zehn Jahren ist die Zahl der Universitätsstudierenden um 40 % gestiegen, was zu einer weiteren Verschlechterung der Betreuungsrelation insbesondere in einigen großen Massenfächern geführt hat. Früher mussten internationale Studienwerber/-innen einen Studienplatz im Heimatland nachweisen, um an österreichischen Universitäten zum Studium zugelassen zu werden. Für EU-Bürger/-innen kippte der Europäische Gerichtshof diese Voraussetzung im Jahr 2005, so dass der offene Hochschulzugang an den österreichischen Universitäten nunmehr für alle Bürger/-innen der EU gilt, was insbesondere zu einem deutlichen Anstieg von Studierenden aus Deutschland geführt hat. Beginnend mit dem Medizinstudium wurde daher in den letzten zehn Jahren sukzessive die Zahl der Studienplätze in einigen großen Fachrichtungen (u. a. Psychologie, Publizistik, Biologie, Wirtschaft, Informatik und Architektur) beschränkt und Aufnahmeverfahren eingeführt. Derzeit sind 21 % aller Studierenden in Österreich Bildungsausländer – haben also ihre Studienberechtigung nicht in Österreich erworben. Abgesehen von einigen Kleinststaaten ist dies der höchste Anteil internationaler Studierender in der EU. Etwa 8 % aller Studierenden (das sind etwa 30.000) kommen aus Deutschland, die meisten davon aus den angrenzenden Bundesländern Bayern (44 %) und Baden-Württemberg (15 %).

2. Umsetzung der Bologna-Reformen

Österreich trat 1995 der EU bei und hatte während der Vorbereitungen zur Bologna Konferenz 1999 erstmals den EU-Vorsitz inne. Dadurch war Österreich stark in die Vorbereitungen dieser Konferenz involviert und in der Frühphase des Bologna-Prozesses besonders engagiert. Bereits 1999 wurden daher die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung der zweigliedrigen Studienarchitektur geschaffen. Die ersten Bachelorstudien (damals noch „Bakkalaureat“ genannt) begannen an den Universitäten im Jahr 2000 – außer in Fächern, in denen durch das Berufsrecht Einschränkungen vorlagen. Dies betraf ausdrücklich Medizin, aber z. B. auch Rechtswissenschaften, Pharmazie und Theologie. Das Lehramt an höheren Schulen war ursprünglich ebenfalls von den Bologna-Reformen ausgenommen. Laut Gesetz waren zunächst nur dreijährige Bachelorstudien (180 ECTS) möglich (erst seit 2009 auch vierjährige), was zu gewissen Akzeptanzproblemen an den Universitäten beitrug. Zudem wurde nur zwei Jahre vor Beginn des Bologna-Prozesses eine große Studienreform durchgeführt, die gerade erst in den Studienplänen implementiert wurde. Daher war die Bereitschaft an den Universitäten für erneute Umstellungen generell eher gering. Mit dem zweigliedrigen Studium konnten sich am ehesten die Naturwissenschaften und Teile der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften anfreunden, während die Ablehnung in den Geisteswissenschaften groß war. Die Techniker/-innen lehnten vor allem die dreijährigen Bachelorstudien als zu kurz ab, setzten sie dann aber doch recht pragmatisch um (vgl. Pechar 2009). Der Beginn der Bologna-Reformen fiel zudem mit der intensiven Diskussion einer großen Universitätsreform zusammen, die 2002 beschlossen wurde und den Universitäten ab 2004 Autonomie und völlig neue Steuerungsinstrumente brachte. Dadurch bestimmten eher andere Themen den Diskurs.

Im Wintersemester 2009 kam es dann zu größeren Studierendenprotesten (die in der Folge auf Deutschland übersprangen), die sich vor allem gegen die Unterfinanzierung der Universitäten, Verschulung des Studienangebotes, Ökonomisierung von Bildung und Abbau studentischer Mitbestimmungsrechte richteten. Auch wenn „Bologna“ bei diesen Protesten allgemein als Feindbild herhalten musste, so argumentierte die Österreichische Hochschüler/-innenschaft (ÖH), dass viele der beobachteten Missstände nicht in erster Linie auf „Bologna“ an sich, sondern auf dessen nationale Umsetzung und andere nationale Reformen, wie das Universitätsgesetz 2002, zurückzuführen sind.

Derzeit (2016) ist die große Mehrheit der Studien an Universitäten zwei- bzw. dreistufig organisiert, mit Ausnahme von Human-, Zahn- und Tiermedizin, Theologie, einem Teil der Kunststudien, der Rechtswissenschaft und zwei Wirtschaftsstudien in Linz und Innsbruck. Humanmedizin kann inzwischen in Linz und an Privatuniversitäten auch als Bachelorstudium betrieben werden. An den öffentlichen medizinischen Universitäten wird über diese Umstellung noch diskutiert.

An Fachhochschulen sollten die Bologna-Reformen ursprünglich gar nicht implementiert werden. Da „Fachhochschulen primär regionale Bedeutung hätten und akademische Mobilität bei ihnen nur eine vernachlässigbare Rolle spiele, seien international gängige Studienabschlüsse nicht nötig“ (Pechar 2009, S. 168). Daher wurden die ersten Bachelorstudien an Fachhochschulen erst 2003/04 eingeführt, bis 2007/08 war dann aber bereits fast der ganze Sektor umgestellt, da eine starke Strukturierung und Arbeitsmarktorientierung des Studienangebots der Ausrichtung der Fachhochschulen sehr gut entsprach. Die dreijährige Ausbildung an (postsekundären, nicht-tertiären) Pädagogischen Akademien wurde 2007 in Bachelorstudien an Pädagogischen Hochschulen überführt.

Die Bologna-Reformen sind in Österreich kein großer Diskussionspunkt mehr, auch wenn viele Universitäts-Lehrende der zweigliedrigen Studienarchitektur immer noch skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen. Fachhochschulen haben sich dagegen bestens mit dem neuen System arrangiert. Nicht gelöst ist die sehr unterschiedliche Bewertung vergleichbarer Lehrveranstaltungen auf Basis des European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS), da das Konzept des studentischen Arbeitsaufwandes pro Credit Point bisher nirgends in einer breit akzeptierten Form operationalisiert werden konnte. Auch Anrechnungsprobleme zwischen heimischen Hochschulen und die (Un-)Möglichkeit von Auslandssemestern im Rahmen von (zu) starren Studienarchitekturen stehen von Zeit zu Zeit zur Diskussion.

Die Übertrittsquoten vom Bachelor- ins Masterstudium lagen zu Beginn an Universitäten bei knapp 90 % (innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss des Bachelors) und sinken seitdem langsam aber stetig. Allerdings treten in technischen Fächern weiterhin mehr als 90 % der Bachelorabsolvent/-innen in ein Masterstudium über, im Bereich der Naturwissenschaften sind es etwa 80 % und in den Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sowie in Kunst sind es um die 60 %. Für Fachhochschulen liegen keine Übertrittsquoten vor, sie dürften allerdings um 10 %- bis 20 %-Punkte unter jenen von Universitäten liegen. Kaum zu beobachten ist bisher, dass Bachelorabsolvent/-innen nach einer längeren

Unterbrechung ein Masterstudium beginnen. Ebenfalls gibt es keine Indizien dafür, dass der Übertritt ins Masterstudium sozial selektiv wirkt, jedoch treten Frauen etwas seltener über als Männer – auch wenn dabei die Wahl unterschiedlicher Studiengänge berücksichtigt wird. Allerdings nehmen Frauen etwas häufiger ein weiteres Bachelorstudium auf als Männer (vgl. Unger / Dünser u. a. 2012).

3. Aktuelle Diskussions- und Reformpunkte

Seit Jahrzehnten ist die Frage des offenen Hochschulzugangs, den Universitäten unabhängig von ihrer Finanzierung gewähren müssen, der große Knackpunkt in der Hochschulpolitik, da sich die Ansichten von konservativen und sozialdemokratischen Politiker/-innen (die die meiste Zeit über eine Koalitionsregierung bildeten) hierzu diametral unterscheiden. Aus der Sicht konservativer Politiker/-innen und der meisten Universitäten muss der Hochschulzugang soweit beschränkt werden, dass akzeptable Betreuungsrelationen gewährleistet werden können, um die Qualität der Lehre sicherzustellen. Es wird davon ausgegangen, dass die dadurch verbesserten Studienbedingungen zu höheren Abschlussquoten führen, es also trotz geringeren Anfängerzahlen zu gleich vielen oder gar mehr Absolvent/-innen kommt. Insgesamt wird kein Sinken der Anfängerzahlen, aber eine Verlagerung bei der Wahl des Studienfaches oder -ortes angestrebt. Aus Sicht der Sozialdemokratie und der Studierendenvertretung muss der offene Hochschulzugang beibehalten werden, damit niemand von einem Studium abgehalten wird. Daher müssten die benötigten Kapazitäten an den Hochschulen ausgebaut und entsprechend vom Staat finanziert werden. Diese Argumentation nimmt häufig auf die im internationalen Vergleich (aufgrund des großen Berufsbildungssystems) relativ niedrigen Akademiker/-innen-Quoten in Österreich Bezug – ein Punkt, den auch EU und OECD immer wieder kritisch anmerken.

Die Diskussion rund um den Hochschulzugang ist der Ankerpunkt, um den herum sich viele Reformmaßnahmen der letzten Jahre drehten – oftmals ohne dass das eigentliche Problem direkt adressiert wurde, da eine politische Einigung bei dieser Schlüsselfrage bisher nicht möglich war.

2013 wurden mit einer Gesetzesänderung die Zahl der Studienplätze in fünf Studienfeldern (sogenannte Aufnahmebedingungen nach § 14h) begrenzt. Auf diese Begrenzung der Studiengänge und die StEOP, die Studieneingangs- und Orientierungsphase, wird weiter unten als ein Beispiel für Reformdiskurse der letzten Jahre genauer eingegangen. Die aktuell

umfangreichste Reform stellt die sogenannte „Pädagog/-innenbildung NEU“ dar, die im Anschluss ebenfalls vorgestellt wird. Vor kurzem wurde der Prozess „Zukunft Hochschule“ gestartet, der abschließend noch kurz skizziert wird.

3.1 Einführung von Zugangsregeln und einer Studieneingangsphase an Universitäten

Seit dem oben erwähnten Urteil des EuGH 2005, mit dem die offene österreichische Hochschulzugangsregelung auf alle EU-Bürger/-innen ausgeweitet wurde, wurden zahlreiche Beschränkungen der Aufnahmekapazitäten an Universitäten eingeführt, die unterschiedlich begründet werden, unterschiedlich geregelt sind und häufig geändert wurden. Bereits einen Tag nach dem EuGH-Urteil beschloss der Österreichische Nationalrat den sogenannten „Notfallparagraphen 124b“, mit dem die Universitäten ermächtigt wurden, den Zugang in acht Studienfeldern, „die von den deutschen bundesweiten ‚Numerus-Clausus-Studien‘ (...) betroffen sind“ auf die Zahl der bisher begonnenen Studien zu beschränken.¹ 2006 wurde dann für Human- und Zahnmedizin eine Quotenregelung eingeführt, wonach 95% der Studienplätze EU-Bürger/-innen und 75% der Studienplätze an Bewerber/-innen mit österreichischer Reifeprüfung zu vergeben sind.² Bis 2009 wurde § 124b mindestens einmal jährlich geändert.³ Seit 2010/11 gelten diese Zugangsbeschränkungen in Human-, Zahn-, Tiermedizin, Psychologie und Kommunikationswissenschaften, wobei in Human- und Zahnmedizin zusätzlich die Quotenregelung zum Tragen kommt.

Des Weiteren legte das Wissenschaftsministerium 2010 einen Gesetzesentwurf (geplanter § 124c UG) vor, der neue Zugangsbeschränkungen für Massenstudien vorsah. Dieser Gesetzesentwurf scheiterte jedoch politisch. Stattdessen wurde in einem Eilverfahren eine Neugestaltung der

1 Dies betraf Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin, Zahnmedizin, Betriebswirtschaft sowie Kommunikationswissenschaften und Publizistik (BGBl. I Nr. 77/2005).

2 Diese Quotenregelung wird mit der Gefährdung des österreichischen Gesundheitssystems begründet und unterliegt einem zeitlich begrenzten Moratorium, währenddessen die EU Kommission diese Regelung nicht beansprucht, sofern Österreich die behaupteten Auswirkungen auf das Gesundheitssystem nachweisen kann (erste Fassung: BGBl. I Nr. 74/2006).

3 2008 wurden den Universitäten auch quantitative Zugangsbeschränkungen in fremdsprachigen Master- und PhD-Studien (BGBl. I Nr. 134/2008) und 2009 qualitative Zugangsbeschränkungen (d.h. inhaltlich-fachliche Voraussetzungen) in Master- und Doktoratsstudien ermöglicht (BGBl. I Nr. 81/2009).

Studieneingangs- und Orientierungsphase (StEOP) beschlossen, die mit WS 2011/12 in Kraft trat.

Die Studieneingangs- und Orientierungsphase (StEOP)

Eine Studieneingangsphase an Universitäten wurde in Österreich bereits 1992 gesetzlich eingeführt, jedoch ohne Vorgaben zu ihrer Ausgestaltung.⁴ Bis 2009 wurden die gesetzlichen Vorgaben zwar immer weiter ergänzt, blieben aber in ihrer Formulierung recht allgemein. 2009 wurde dann die Eingangs- um die Orientierungsphase erweitert, StEP wurde zu StEOP. Diese ist so zu gestalten, dass sie „der oder dem Studierenden einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des jeweiligen Studiums und dessen weiteren Verlauf vermittelt und eine sachliche Entscheidungsgrundlage für die persönliche Beurteilung ihrer oder seiner Studienwahl“ schafft (§ 66 Abs. 1 UG).

Die 2011 beschlossene Novelle der StEOP (als Ersatz der geplanten Ausweitung von Zugangsregelungen) sah dann verbindlichere Vorgaben vor: Beschränkung der StEOP auf ein Semester und mindestens zwei Prüfungen (bei eingeschränkter Wiederholungsmöglichkeit), deren Bestehen die Voraussetzung für die Fortsetzung des Studiums ist. Dies ermöglichte es den Universitäten in überfüllten Studiengängen zwar formal den offenen Hochschulzugang beizubehalten, aber die Zahl der Studierenden nach dem 1. Semester implizit zu begrenzen. Eine mehrwöchige Eingangsphase mit Wiederholungsmöglichkeiten im Gegensatz zu einer einmaligen Aufnahmeprüfung ließ auch den Sozialdemokratischen Koalitionspartner zustimmen. Das Gesetz hält allerdings explizit fest: „Die Studieneingangs- und Orientierungsphase dient der Orientierung über die wesentlichen Studieninhalte und nicht als quantitative Zugangsbeschränkung“ (§ 66 Abs. 5 UG). 2013 wurde die Möglichkeit der Prüfungswiederholungen wieder etwas gelockert und nach einem Jahr kann das entsprechende Studium nun erneut begonnen werden.⁵ Diese Regelungen waren bis Ende 2015 befristet und mussten vor ihrem Auslaufen evaluiert werden.

Die Evaluierung der StEOP ergab, dass insgesamt nur wenige Studien ein kohärentes Konzept für ihre StEOP entwickelten, das, wie es das Gesetz bereits seit 2009 verlangt, einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des jeweiligen Studiums und dessen weiteren Verlauf vermittelt (siehe Unger / Thaler / Dibiasi / Grabher / Zaussinger 2015b). Entweder

4 BGBl. I Nr. 306/1992.

5 BGBl. I Nr. 52/2013.

wurde die StEOP von den Curricula-Kommissionen als lästige Pflicht des Gesetzgebers interpretiert und mit minimalem Aufwand für Lehrende und Studierende implementiert (zumeist kleine Studien) oder die StEOP wurde als harte Hürde für den weiteren Studienverlauf konzipiert, in dem besonders schwere und/oder viele Fächer in sie integriert wurden oder – die häufigste Variante – es wurden einzelne Lehrveranstaltungen im ersten Semester zu StEOP-Lehrveranstaltungen „umdeklariert“, um dem Gesetz Genüge zu tun. Nur wenige Universitäten entwickelten einen Rahmenplan mit Vorgaben für ihre Curricula-Kommissionen.⁶ Und nur sehr wenige Studien konzipierten ihre Eingangsphase gänzlich neu, um den Orientierungscharakter zu erhöhen. Allerdings hatten die Universitäten auch nur drei Monate Zeit, die verbindlichere Form der StEOP in ihren Curricula zu implementieren (während sie mit einer Ausweitung der Zugangsregelungen gerechnet hatten).

Insgesamt zeigten sich keine systematischen Zusammenhänge zwischen der Ausgestaltung der StEOP und dem Studienverhalten, sprich Studienwechsel oder -abbrüche ließen sich weder mit dem Umfang der StEOP (zwischen 1 und 30 ECTS) noch den Regelungen zum Vorziehen anderer Lehrveranstaltungen in Verbindung bringen. Auch die von den befragten Studierendenvertreter/-innen als besonders gut und hilfreich identifizierten Eingangsphasen unterscheiden sich sehr deutlich und weisen kein einheitliches Muster auf. Allerdings unterscheiden sich die StEOPs stark nach Fachkulturen. In den Geisteswissenschaften sind sie völlig anders konzipiert als etwa in technischen und einigen naturwissenschaftlichen Studien, in denen in den ersten Semestern fast ausschließlich Grundlagenfächer (etwa Mathe, Physik, Chemie) unterrichtet werden, die keine Orientierung über das gesamte Studium ermöglichen (ebd.).

Laut Evaluierung wurden in der Konzeption der StEOP drei strukturell zu trennende Elemente vermischt:

- 1) Gesetzlich vorgeschriebene Informationspflichten,
- 2) Vermittlung der wesentlichen Inhalte und Anforderungen eines Studiums, um eine persönliche Überprüfung der Studienwahl und Eignung zu ermöglichen und
- 3) Selektionsinstrument, um die Studierendenzahlen näher an die verfügbaren Kapazitäten zu bringen.

6 Allerdings liegt die Kompetenz für die Curricula beim Senat und nicht beim Rektorat, so dass hierfür auch eine enge Kooperation der beiden Steuerungsebenen nötig war.

Nur der zweite Punkt sollte Gegenstand einer StEOP sein, da die meisten Informationspflichten besser vor Studienbeginn zu erfüllen sind und eine sinnvolle Studienorientierung nicht mit Selektion aufgrund von Kapazitätsengpässen einhergehen kann. Daher wurde in der Evaluierung eine Fortführung der StEOP in angepasster Form vorgeschlagen. Neben Konkretisierungen des Gesetzestextes (bspw. in Bezug auf Umfang und Dauer der StEOP, Informationspflichten bereits vor oder zur Studienzulassung) sollte die neue StEOP als zentrales Element insbesondere in die wesentlichen Inhalte und Anforderungen des jeweiligen Studiums einführen und damit auch die Verbindlichkeit der Studienwahl erhöhen. Angesichts der heterogenen Vorkenntnisse aufgrund des stark ausdifferenzierten Sekundarschulsystems, stellt dies in vielen Studien eine große Herausforderung dar. Dies zeigte sich auch in einer gesondert durchgeführten Evaluierung der StEOP in den Informatikstudien der Technischen Universität Wien im Frühjahr 2016, die durch das ausdifferenzierte Schulsystem in Österreich besonders stark mit unterschiedlichen (Fach-)Vorkenntnissen und Erwartungshaltungen der Studierenden in einem technischen Studium konfrontiert sind (vgl. Frankus / Altenhofer / Dibiasi / Kulhanek u.a. 2016). Der Gesetzgeber folgte den Empfehlungen der Evaluierung weitgehend.⁷

Neue Zugangsregelungen in fünf Studienfeldern

Mit der UG-Novelle 2011, in der die StEOP verbindlicher definiert wurde, wurde den Universitäten auch die Möglichkeit zur Durchführung von Aufnahmeverfahren in den fünf Studienfeldern Architektur und Städteplanung, Biologie und Biochemie, Informatik, Wirtschaftswissenschaft sowie Pharmazie eingeräumt, um „unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des jeweiligen wissenschaftlichen oder künstlerischen Faches die Betreuungsrelationen zu verbessern“ (§ 14h Abs. 1 UG). Dafür legte der Gesetzgeber eine bundesweite Zahl von Studienplätzen pro Studienfeld fest (zumeist basierend auf dem Durchschnitt der Anfängerzahlen der letzten Jahre plus 10 %), die in den Leistungsvereinbarungen mit den betroffenen Universitäten auf die einzelnen Studien aufgeteilt wurden. Diese Zahl an Studienplätzen wird von den Universitäten als viel zu hoch empfunden, da sie weit über ihren tatsächlichen Kapazitäten liegt (allerdings werden Kapazitäten in Österreich nicht offiziell berechnet). Sofern die Universitäten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, müssen sich

7 BGBl. I Nr. 131/2015.

Studieninteressent/-innen bereits im Frühjahr (zum Teil vor Absolvierung der Matura) für ein entsprechendes Studium registrieren. Falls die Zahl der Registrierungen die Anzahl der vereinbarten Plätze übersteigt, kann ein Aufnahmeverfahren initiiert werden. Dieses muss mehrstufig erfolgen.⁸ Falls die Zahl der Studieninteressent/-innen an einem Punkt im Verfahren die Anzahl der verfügbaren Plätze unterschreitet, sind alle Bewerber/-innen zum Studium zuzulassen. Drei Universitäten (von zehn mit entsprechendem Studienangebot) verzichteten in den ersten beiden Studienjahren generell auf die Möglichkeit Aufnahmeverfahren durchzuführen. Wurden Aufnahmetests durchgeführt, so wurde in den ersten beiden Studienjahren niemand aufgrund eines Testergebnisses nicht aufgenommen, da in allen Fällen weniger Interessierte zum Test antraten als Studienplätze festgelegt sind.⁹ Erst 2016/17 wurden in einigen Studien nicht mehr alle Bewerber/-innen zum Studium zugelassen.¹⁰

Obwohl also kaum Aufnahmeverfahren durchgeführt wurden und wenn, dann alle Bewerber/-innen aufgenommen wurden, lag die Zahl der begonnenen Studien im Wintersemester in den betroffenen fünf Studienfeldern im ersten Jahr um 32 % und im zweiten Jahr um 21 % unter dem dreijährigen Durchschnitt vor Einführung der Verfahren. Durch diese Rückgänge kam es andererseits zu teils deutlichen Anstiegen der Anfängerzahlen in Studien ohne Aufnahmeverfahren. Im ersten Jahr vollzogen sich Anstiege um + 8 % (bei einem Gesamtrückgang aller begonnenen Studien um 5 %), im zweiten Jahr, sowie in allen Lehramtsstudien, in denen Aufnahmeverfahren eingeführt wurden (s. u.), um plus 23 % (wobei die Zahl der insgesamt begonnenen Studien nunmehr um 5 % über den Zahlen vor der Reform lag). Typische Ausweichfächer mit Anstiegen der Anfängerzahlen zwischen einem Drittel und der Hälfte sind z. B. Wirtschaftsrecht, Lebensmittel- und Biotechnologie sowie Chemie. Bezogen auf die Gesamtzahl der begonnenen Studien an Universitäten, werden nunmehr etwa 40 % nach Absolvierung eines Aufnahmeverfahrens begonnen, während für etwa 60 % weiterhin der offene Hochschulzugang gilt.

Auch diese Reform war bis 2015 befristet und wurde evaluiert (vgl. Unger / Thaler / Dibiasi / Litofcenko u. a. 2015a). Dabei lag der Fokus vor

8 Die Erfordernisse der Mehrstufigkeit wurde von den Universitäten folgendermaßen umgesetzt: 1. Stufe: Online-Self-Assessment-Test oder Abgabe eines Motivationsschreibens; 2. Stufe: Aufnahmetest.

9 Insgesamt wurden im ersten Studienjahr (2013/14) sechs und im zweiten Studienjahr elf Aufnahmetests durchgeführt.

10 Hierzu liegen noch keine konkreten Informationen vor.

allem auf möglichen Veränderungen in der sozialen Zusammensetzung der Studienanfänger/-innen. Es zeigte sich, dass sich die Zusammensetzung der Studierendenpopulation in den ersten beiden Jahren nicht wesentlich von der Zeit vor Einführung der 14h-Regelungen unterschied. Insbesondere nach Geschlecht zeigten sich keine Auswirkungen und wenn dann am ehesten in Studien, die kein Aufnahmeverfahren durchgeführt haben. Auch nach sozialer Herkunft sind bisher keine eindeutigen Veränderungen feststellbar, was aber in diesem Fall auch an der eingeschränkten Datenverfügbarkeit liegen könnte. Auffällig sind Rückgänge der Zahl älterer Studienanfänger/-innen in manchen Studienrichtungen. Nach Vorbildung sind insbesondere stärkere Rückgänge bei der Zahl der AHS-Maturant/-innen und mit ausländischer Studienberechtigung¹¹ auffällig, während die Zahl der BHS-Maturant/-innen, die ein Studium in einem 14h-Fach aufgenommen haben, weniger stark zurückging. Am geringsten sank jedoch die Zahl der Anfänger/-innen, die über den zweiten Bildungsweg ihr Studium aufgenommen haben. Diese müssen für die Absolvierung der Berufsreifeprüfung in der Regel Vorbereitungskurse belegen, haben also bereits eine gewisse Zeit in ihre Studienaufnahme investiert. Daher gilt es hier vor allem längerfristige, nachlaufende Effekte zu beobachten, zu denen noch keine Daten vorliegen.

Generell hat sich bisher auch das Studienverhalten (Abbruch, Studienwechsel, Fortsetzung des Studiums) wenig verändert, aber es gibt Indizien aus einigen Studien, dass die Zahl der fortgesetzten Studien trotz geringerer Anfängerzahl mittelfristig nicht deutlich unter den Vorjahren liegt, bzw. in einzelnen Studien bereits nach wenigen Semestern darüber. D.h. die Zahl der Abbrüche hat hier deutlich abgenommen, was die konservative Argumentation stärkt, dass weniger Anfänger/-innen nicht auch zwingend weniger Absolvent/-innen bedeuten muss. In anderen Fächern ist der Rückgang der Anfängerzahlen allerdings so stark, dass es in der Folge auch zu einem Rückgang der Zahl der Absolvent/-innen kommen dürfte.

Universitäten, die ein Aufnahmeverfahren durchgeführt haben, sind sehr zufrieden mit der Reform, andere, die trotz Kapazitätsengpässen kein Aufnahmeverfahren durchgeführt haben, finden weiterhin die Anzahl der aufzunehmenden Studierenden zu hoch bzw. ihre Kapazitäten als zu gering. Gefordert wird eine Ausweitung der Regelungen auf die

11 Der Rückgang bei ausländischen Studienwerber/-innen liegt auch daran, dass es in Deutschland, anders als in den Jahren zuvor, keine doppelten Abiturjahrgänge mehr gegeben hat.

typischen Ausweichfächer, insbesondere Wirtschaftsrecht und Chemie. Der Gesetzgeber hat inzwischen die Vielfalt der unterschiedlichsten Aufnahmeregelungen strukturell besser geregelt und die 14h-Reformen verlängert¹².

3.2 Pädagog/-innenbildung Neu

Nicht nur Hochschulzugang und Studieneingang, sondern auch die Reformierung der Lehrerbildung prägten in den vergangenen Jahren die Debatten rund um das österreichische Hochschulsystem. Das Konzept „Pädagog/-innenbildung Neu“, das im Jahre 2013 im österreichischen Nationalrat beschlossen wurde, sieht eine Neugestaltung und -organisation aller Lehramtsstudien an Universitäten und Pädagogischen Hochschulen vor.¹³ Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage halten hierzu fest:

Zielsetzungen des Projektes sind eine inhaltliche Aufwertung und weitere Akademisierung des Lehrberufs, eine kompetenzbasierte Ausbildung, die die wissenschaftliche und berufsfeldbezogene Qualifikation der Absolventen und Absolventinnen sicherstellt und die Harmonisierung der Ausbildung an Pädagogischen Hochschulen und Universitäten unter der Zielsetzung von weitreichenden Kooperationen.¹⁴

Bis dato erfolgte die Ausbildung von Lehrkräften für die Pflichtschulen (Primarstufe, Hauptschule/Neue Mittelschule, Sonderschule und Berufsschule) an den Pädagogischen Hochschulen in Form von dreijährigen Bachelorstudien, deren Abschluss zum Berufseinstieg genügte. Voraussetzung für das Studium war die erfolgreiche Absolvierung einer Eignungsprüfung (v.a. Deutschkenntnisse und im Volksschullehramt musische Fähigkeiten) bzw. Berufserfahrung im Falle des Lehramtes Berufsschule. Die Ausbildung für Lehrkräfte der AHS und BHS erfolgte an Universitäten in Form eines vierjährigen Diplomstudiums, bei dem zwei Unterrichtsfächer studiert werden mussten. Es gab kein Aufnahmeverfahren, alle Bewerber/-innen mit Universitätsreife wurden zum Studium zugelassen.

Im Zuge der „Pädagog/-innenbildung Neu“ erfolgt die Lehrerbildung nun in Kooperation von Universitäten und Pädagogischen Hochschulen nicht mehr nach Schultypen, sondern nach Schulstufen, und zwar ein-

12 BGBl. I Nr. 131/2015.

13 BGBl. I Nr. 124/2013.

14 URL: www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT_COO_2026_100_2_855066/COO_2026_100_2_857819.pdf [Zugriff: 30.08.2016].

heitlich in drei Phasen, nämlich viersemestrigem Bachelor, Induktion und zwei- bis dreisemestrigem Master. Für die Studienzulassung ist die Absolvierung eines mehrstufigen Eignungsfeststellungs- und Aufnahmeverfahrens Voraussetzung. Es gibt nur mehr drei Studienbereiche:

- Primarstufe
- Sekundarstufe Allgemeinbildung
- Sekundarstufe Berufsbildung

In allen Bachelorstudien (240 ECTS) ist ein pädagogischer Kern im Ausmaß von 60 ECTS vorgesehen. Im Lehramt Volksschule ist ein Schwerpunkt zu wählen (z. B. Inklusive Pädagogik), für die Sekundarstufe sind zwei Unterrichtsfächer zu belegen (weitere Unterrichtsfächer können als „Erweiterungsstudien“ zusätzlich belegt werden). Das Masterstudium umfasst 90 ECTS (Primarstufe ohne Schwerpunkt 60 ECTS) und kann unmittelbar an das Bachelorstudium angeschlossen werden oder später – auch berufsbegleitend – erfolgen. Für einen Berufseinstieg ist zusätzlich eine einjährige Induktionsphase an Schulen unter Begleitung von Mentor/-innen der Hochschulen vorgesehen. Diese kann direkt an das Bachelorstudium angeschlossen werden, so dass ein rascher Berufseinstieg erfolgt, oder nach Absolvierung des Masterstudiums. Allerdings berechtigt nur ein Masterabschluss, der spätestens fünf Jahre nach dem Bachelor absolviert wurde, zu einer dauerhaften Anstellung im Schulwesen. Auch Absolvent/-innen des Bachelorstudiums Primarstufe können unter gewissen Voraussetzungen einen Master Sekundarstufe absolvieren. Quereinsteiger/-innen mit einschlägiger beruflicher Vorerfahrung können sich diese anrechnen lassen (bis zu 180 ECTS im Bachelorstudium), für das Lehramt der berufsbildenden Sekundarstufe ist eine dreijährige facheinschlägige Berufspraxis Voraussetzung.

Pädagogische Hochschulen, die ein Masterstudium anbieten wollen, müssen hierfür mit einer Universität (das kann auch eine ausländische Universität mit Promotionsrecht sein) kooperieren. Im Lehramt Sekundarstufe Allgemeinbildung, in dem bisher sowohl Pädagogische Hochschulen (Neue Mittelschule) als auch Universitäten ein Studienangebot hatten, ist eine Kooperation der beiden Hochschultypen zwingend vorgesehen. Zu diesem Zweck haben sich Universitäten und Pädagogische Hochschulen zu vier regionalen Verbänden zusammengeschlossen, die jeweils gemeinsam das Lehramt Sekundarstufe Allgemeinbildung anbie-

ten und daher auch ein gemeinsames Aufnahmeverfahren vorsehen.¹⁵ Im Verbund Mitte z. B. arbeiten hierfür zehn Hochschulen zusammen, die gemeinsam ein Studium anbieten. Dementsprechend groß ist der studienrechtliche und organisatorische Aufwand z. B. für die Curriculaentwicklung, die Gestaltung der Praxiseinheiten in den Schulen und die Organisation der Aufnahmeverfahren, aber auch legistische Regelungen und Datenanforderungen waren völlig neu zu gestalten. Die Pädagog/-innenbildung Neu ist z. B. auch die größte Reform der Hochschulstatistik der letzten Jahre, die eine mehrjährige Umstellung mit sich brachte.

Insgesamt bedeutet die Reform die Eingliederung der Lehramtsstudien in die Bologna-Architektur, Aufnahmeverfahren für alle Lehramtsstudien, eine Verlängerung der Ausbildung im Pflichtschulbereich von drei auf fünf Jahre, mehr Praxisanteile in allen Ausbildungsformen, aber vor allem im Sekundarbereich und eine größere Flexibilität beim Einsatz der Lehrkräfte über die Schultypen hinweg. Die Umstellung des Lehramtes Primarstufe erfolgte 2015/16, jene der Sekundarstufen folgten 2016/17. Daher ist es noch zu kurzfristig, um Auswirkungen der Reformen zu analysieren.

3.3 Zukunft Hochschule

Im Frühjahr 2016 hat das Wissenschaftsministerium ein weiteres Projekt gestartet. Unter dem Titel „Zukunft Hochschule“ geht es unter anderem um die Ausdifferenzierung des Hochschulsystems, insbesondere um die Aufgaben von Universitäten und Fachhochschulen bzw. einer Neudefinition derselben. Das vom Wissenschaftsrat empfohlene, langfristige Ziel ist es, dass nur noch rund 40 % der Studierenden an Universitäten und 60 % an Fachhochschulen studieren sollten. Betrachtet man nur diese beiden Hochschulsektoren, liegt das Verhältnis heute (ohne Doktorand/-innen) bei etwa 85:15 – zugunsten der Universitäten. Daher soll nun hinterfragt werden, welche Ausbildungen bzw. Studienrichtungen besser an Fachhochschulen und welche besser an Universitäten angesiedelt sein sollten. Ein Hintergrund hierfür ist, dass schon seit längerem eine Umstellung der Universitätsfinanzierung auf ein Studienplatzfinanzierungsmodell (analog zu jenem an den Fachhochschulen) angestrebt wird, das unter den gegebenen Umständen aber bisher nicht realisiert

15 Mit Ausnahme von drei Wiener Kunstuniversitäten, die für Lehrämter in bildnerischer und musischer Erziehung längere Regelstudiendauern voraussetzen, beteiligen sich alle lehrerbildenden Hochschulen Österreichs (auch private Pädagogische Hochschulen) an diesen Verbänden.

werden konnte. Durch Umschichtungen an die Fachhochschulen sollen auch die Betreuungsrelationen an den Universitäten verbessert werden und die Qualität der Lehre steigen (wodurch die langen Studiendauern verkürzt würden und sich alleine dadurch rein rechnerisch eine Verminderung der Zahl der Universitätsstudierenden ergäbe) sowie Ressourcen für die (Grundlagen-)Forschung frei werden.

Das Besondere an „Zukunft Hochschule“ ist, dass es in „systempartnerschaftlichen Arbeiten“ – wie es das Wissenschaftsministerium nennt, dialogisch in mehreren Arbeitsgruppen und größeren Workshops gemeinsam mit den betroffenen Hochschulen erarbeitet werden soll. Dies gilt auch für die weiteren Aktionsfelder von „Zukunft Hochschule“, die die inter-universitäre Kooperation und den Fächerabgleich mit den Fachhochschulen in einigen als besonders kritisch angesehenen Studienfeldern (u. a. Rechtswissenschaften, Life-Sciences) betreffen. In einem ähnlichen Prozess unter Einbeziehung aller Stakeholder wurde 2016 schon die Nationale Strategie zur sozialen Dimension erarbeitet, wie sie auf internationaler Ebene im Bologna Prozess schon seit langem gefordert wird. „Zukunft Hochschule“ strebt sicherlich sehr ambitionierte Ziele an, die sich nicht alle in den nächsten Jahren werden umsetzen lassen. Aber die Beobachtung, dass sich die Fachhochschulen (entgegen der ursprünglichen Intention) immer mehr akademisieren (u. a. Forderung nach dem Promotionsrecht) und andererseits die Universitäten immer ausbildungs- und anwendungsorientierter werden, sich die beiden Sektoren also tendenziell angleichen, ist sicher richtig. Alleine schon deshalb erscheint die nun angestoßene breite Diskussion der Aufgaben und Rollen der beiden Hochschultypen als sehr sinnvoll.

Literatur

- Frankus, E. / Altenhofer, M. / Dibiasi, A. / Kulhanek, A. (2016): Evaluierung der StEOP der Informatikstudien der TU Wien. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Pechar, H. (1999): Bologna als Reformmotor – zur Implementierung gestufter Studiengänge in Österreich. In: HIS (Hrsg.): Perspektive Studienqualität: Themen und Forschungsergebnisse der HIS-Fachtagung „Studienqualität“, W. Bertelsmann Verlag, S. 166–173.
- Unger, M. / Dünser L. / Fessler, A. / Grabher, A. / Hartl, J. / Laimer, A. / Thaler, B. / Wejwar, P. / Zaussinger, S. (2012): Bericht zur sozialen Lage der Studierenden, Band 2. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Unger, M. / Thaler, B. / Dibiasi, A. / Litofcenko, J. (2015a): Evaluierung der Aufnahmeverfahren nach 14h. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Unger, M. / Thaler, B. / Dibiasi, A. / Grabher, A. / Zaussinger, S. (2015b): Evaluierung der Studieneingangs- und Orientierungsphase (StEOP). Wien: Institut für Höhere Studien.