

# Plädoyer für eine „Open University“

**Christian Brüner**

**Abstract: Die kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung wird (weitere) Zulassungsbeschränkungen an Universitäten beinhalten. Die dadurch aus dem System fallenden Studierenden stellen ein gewichtiges bildungs- und gesellschaftspolitisches Problem dar. Vorgeschlagen wird eine „Open University“ als weitere institutionelle Diversifizierung. Im seit 1945 geltenden Studienrecht (und bereits in der Studienordnung aus 1850) ist die Idee einer offenen Universität erkennbar.**

## **1. Bildung als Grundrecht / Bildung für alle**

Eine der zentralen bildungspolitischen Maximen der Ära Bruno Kreisky und Hertha Firnberg war der freie Hochschulzugang. Wenn diese Maxime analysiert und bewertet wird, muss auch die bildungspolitische Maxime der Ära des Unterrichtsministers Theodor Piffl-Percevic miteinbezogen werden, nämlich, in jedem Bezirk eine (an den tertiären Bildungsbereich) heranführende Schule der Sekundarstufe II (AHS, Oberstufenrealgymnasium) zu haben. Beiden Maximen liegt die Einsicht zugrunde, dass Bildung eine unerlässliche Rahmenbedingung für individuelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung ist. Beide Maximen sind Umsetzung des Grundrechtes auf Bildung, wie es in zahlreichen Grundrechtsdokumenten, insbesondere in Art. 26 der UN-Menschenrechtscharta 1948, Art. 2 Satz 1 des 2. ZP EMRK und Art. 14 der Grundrechtecharta der EU – verankert ist. „Bildung für alle“ lautet auch ein Postulat, das den (Welt)Aktionsprogrammen der UNESCO, zuletzt dem Rahmenaktionsprogramm „Bildung 2030“ zugrunde liegt.

## **2. Kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung – weitere Zugangsbeschränkungen ante portas**

Nun war und ist der freie Hochschulzugang nicht beschränkungsfrei. Das galt z.B. schon immer für die Künstlerischen Hochschulen (nunmehr Kunstuniversitäten). Es gilt für die Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen und – laut Oliver Vitouch, dem Präsidenten der Universitätenkonferenz - seien schon jetzt 34 % aller Studienanfänger/innen an öffentlichen Universitäten von Zugangsregelungen betroffen.

Zugangsregelungen an Universitäten haben in der Regel eine Kehrseite der Medaille. Sie sind im Falle, dass die Nachfrage (die Zahl potentieller Studierender) das Angebot (die Zahl der Studienplätze) übersteigt, immer auch Zugangsbeschränkungen.

Eine neue Dimension der Einschränkung des freien Zugangs liegt den Konzepten der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung zugrunde. Sie beinhalten (nicht bindende) Eignungsüberprüfungen und (kapazitätsorientierte) Zugangsregelungen mit den Zugang beschränkender Wirkung.

Im April 2017 legte Wissenschaftsminister Reinhold Mitterlehner – in Umsetzung des Arbeitsprogrammes der Bundesregierung 2017/2018 für Österreich vom Jänner 2017 – sein, mit der Universitätenkonferenz abgesprochenes, Modell vor. Als „Kandidaten“ für eine bundesweite Beschränkung aufgrund des schlechten Betreuungsverhältnisses werden Erziehungswissenschaften, Fremdsprachen und Recht, allgemein, genannt. Gewichtete Indikatoren für die Bemessung der Studienplätze sind die Zahl der prüfungsaktiven Studierenden im ersten Studienjahr (50 %), die Zahl der Studienanfänger/innen (25 %) und die Zahl der Studienabschlüsse (25 %), je im Schnitt der letzten fünf Jahre. Weitere Konzepte orientieren sich primär an der Zahl der Absolventen/innen, an der Zahl der prüfungsaktiven Studienanfänger/innen oder an der Zahl der Studierenden, die im Schnitt die Studieneingangs- und Orientierungsphase absolvieren, die Zahlen mitunter mit einem prozentuellen Zuschlag.

Am 2. August 2017 hat das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft den Entwurf einer UG-Novelle betreffend eine kapazitätsorientierte, studierendenbezogene Universitätsfinanzierung (einschließlich von Vorentwürfen einer Universitätsfinanzungsverordnung und einer Universitätszugangsverordnung) vorgelegt. Für die Bemessung der Studienplätze beinhaltet sie die vorhin skizzierte Berechnungsmethode des Modells Mitterlehner.

Für Recht, allgemein (d.h. ohne Masterstudien, in denen Recht und Wirtschaft verbunden sind), kommen die Erläuterungen zu den §§ 71 a bis 71 b des UG-Entwurfs zu einer Mindestanzahl von 4.300 Studienplätzen für Studienanfänger/innen. Geht man von den 4.300 Studienplätzen für Recht, allgemein, aus, ergebe das bei derzeit 8.000 Studienplätzen eine Reduktion von 3.700 oder ca. 45 %. Interessant zu wissen wäre, welche beschränkenden

Auswirkungen das vorgeschlagene Modell auf alle Studien an den öffentlichen Universitäten hätte.

Klar ist jedenfalls, dass einige Tausend der 44.000 Studienanfänger/innen an Universitäten (WS 2014/15) keinen Studienplatz erhalten würden. Berücksichtigt man überdies jene, die die Aufnahmeverfahren an Fachhochschulen nicht bestehen, das waren im Studienjahr 2014/15 ca. 20.000 (es gab 19.000 Studienanfänger/innen-Plätze, aber 50.000 Bewerbungen), wird das problematische Ausmaß der bildungs- und gesellschaftspolitischen Auswirkungen von Zugangsbeschränkungen sichtbar.

### **3. „Open University“**

Der postsekundäre Bildungsbereich verlangt nach adäquater Diversität, d.h. einer Diversität, die den Bildungsbedürfnissen und Begabungen des Individuums und dem gesellschaftlichen Bedarf Rechnung trägt. Überblickt man den postsekundären Bildungsbereich, zeigt sich, dass Diversifizierung nach Institutionen, Studienprogrammen und Funktionen von Bildungseinrichtungen ein beachtliches Ausmaß erreicht hat.

Was fehlt ist eine Open University, also eine Universität, in deren Rahmen auf verschiedenen Niveaus gelehrt und gelernt wird, dies unabhängig von Zugangsvoraussetzungen und Aufnahmetests, unter Einsatz flexibler Lehr- und Lernmethoden, mit Hilfe aller verfügbaren Medien. Die unter dem Label „Open University“ angebotenen Kurse könnten einerseits aus dem Fundus der an der Universität angebotenen Lehrveranstaltungen kommen, andererseits in Kooperation und durch Rückgriff auf Angebote der Einrichtungen der Erwachsenenbildung – Volkshochschulen, Urania, WIFI, BFI – ausgedehnt werden.

Für drei Bereiche, ich nenne Geistes-, Human- und Naturwissenschaften, sollten Lehr- und Lernmodule eines Degree-Programms benannt werden, die – wenn sie erfolgreich absolviert wurden - zum akademischen Grad des Bachelors führen. Die Akkreditierung und Evaluierung dieser Studienprogramme sollte der Qualitätssicherungsagentur obliegen.

Als Vorbilder könnten die Open University in Großbritannien, die Open University in Israel und die Open Studies finnischer Universitäten und Fachhochschulen dienen. Letztere können in der Regel freilich nur auf Degree-Programme angerechnet werden, sie wirken daher in der

Regel nur studienzeitverkürzend. Einige Departments finnischer Hochschulen bieten allerdings eine sogenannte Open University Admission Route an, auf der ein kleiner Prozentsatz von Studierenden aufgenommen wird, die ein voraus festgelegtes Ausmaß von Open University Studies mit ausgezeichnetem Erfolg absolviert haben.

Die Open University könnte jedenfalls auch dazu beitragen, dass zeitliche, geographische, finanzielle, soziale und kognitive Barrieren für ein reguläres Studium kleiner werden.

#### **4. Besuch einzelner Lehrveranstaltungen – ein Relikt oder ein Memento**

Das Universitätsstudienrecht kennt – jedenfalls seit 1945 ungebrochen (§§ 16 ff der Allgemeinen Studienordnung für die wissenschaftlichen Hochschulen, StGBI 1945/168; § 9 AHStG, BGBl 1966/177; §§ 4 Z 16, 29 Abs. 1 Z 13, 41 Abs. 1 Universitätsstudiengesetz, BGBl I 1997/48; §§ 51 Abs. 2 Z 20, 59 Abs. 1 Z 11, 70 Universitätsgesetz 2002, BGBl I 2002/120) – die Kategorie der außerordentlich Studierenden, das sind unter anderem Studierende, die zum Besuch einzelner Lehrveranstaltungen aus wissenschaftlichen Fächern zugelassen sind und daher Lehrveranstaltungen besuchen und Prüfungen ablegen dürfen. Die Zulassung setzt den Nachweis allfälliger für diese Lehrveranstaltung geforderter Voraussetzungen (§ 70 Abs. 1 UG 2002) voraus, aber nicht die für ein ordentliches Studium erforderliche Universitätsreife.

Interessant ist, dass bereits die Allgemeine Studienordnung über die Fakultätsstudien der Universitäten aus 1850 (StGBI 1850/370) diese Kategorie der außerordentlichen (nicht immatrikulierten) Hörer gekannt hat. § 33 bestimmte, dass, wer ohne einer Fakultät immatrikuliert zu sein, als außerordentlicher Hörer ein oder mehrere Collegien zu hören wünscht, eingeschrieben werden kann, wenn er wenigstens 16 Jahre alt ist und einen Grad geistiger Bildung besitzt, welcher den Besuch der Vorlesung für ihn wünschenswert und nutzbar erscheinen lässt.

Die Zahl dieser außerordentlichen Studierenden ist verschwindend klein. An der Universität Graz waren es im Sommersemester 2017 30 Personen.

Und dennoch: Die Bestimmungen über den Besuch einzelner Lehrveranstaltungen unabhängig davon, ob die „formelle“ Universitätsreife vorliegt, sind ein Memento. Sie lassen

erkennen, dass die Universität offen sein soll, ferner dass es beim „Studieren“ nicht nur um studienabschlussbezogene Verwertbarkeit geht. Wie sagt doch die Studienordnung aus 1850? Der Besuch der Vorlesung muss für den Hörer nur wünschenswert und nutzbar sein.

**Hinweis zur Person des Autors:** Christian Brünner ist Professor emeritus für Öffentliches Recht an der Karl-Franzens-Universität Graz, Altrektor und Altvorsitzender der Österreichischen Rektorenkonferenz, Abgeordneter zum Nationalrat und zum Landtag Steiermark a.D., Mitglied des Boards des European Centre for Space Law (ECSL/ESA, Paris) und Mitglied der International Academy of Astronautics (Paris). *Korrespondenz:* [christian.bruenner@uni-graz.at](mailto:christian.bruenner@uni-graz.at).