

IHS Sociological Series
Working Paper 75
March 2006

Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich

Kurt Mayer
Lorenz Lassnigg





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):

Kurt Mayer, Lorenz Lassnigg

Title:

Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des
Fachhochschulsektors in Österreich

ISSN: Unspecified

2006 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

E-Mail: office@ihs.ac.at

Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online:

http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/

This paper is available for download without charge at:

<https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1694/>

75

Reihe Soziologie
Sociological Series

Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich

Kurt Mayer und Lorenz Lassnigg

75

Reihe Soziologie
Sociological Series

Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich

Kurt Mayer und Lorenz Lassnigg

März 2006

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Contact:

Kurt Mayer

☎: +43/1/599 91-135
email: mayer@ihs.ac.at

Lorenz Lassnigg

☎: +43/1/599 91-214
email: lassnigg@ihs.ac.at

Founded in 1963 by two prominent Austrians living in exile – the sociologist Paul F. Lazarsfeld and the economist Oskar Morgenstern – with the financial support from the Ford Foundation, the Austrian Federal Ministry of Education, and the City of Vienna, the Institute for Advanced Studies (IHS) is the first institution for postgraduate education and research in economics and the social sciences in Austria. The **Sociological Series** presents research done at the Department of Sociology and aims to share “work in progress” in a timely way before formal publication. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

Das Institut für Höhere Studien (IHS) wurde im Jahr 1963 von zwei prominenten Exilösterreichern – dem Soziologen Paul F. Lazarsfeld und dem Ökonomen Oskar Morgenstern – mit Hilfe der Ford-Stiftung, des Österreichischen Bundesministeriums für Unterricht und der Stadt Wien gegründet und ist somit die erste nachuniversitäre Lehr- und Forschungsstätte für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Österreich. Die **Reihe Soziologie** bietet Einblick in die Forschungsarbeit der Abteilung für Soziologie und verfolgt das Ziel, abteilungsinterne Diskussionsbeiträge einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den Autoren und Autorinnen.

Abstract

In May 1993 the Austrian parliament decided on the Fachhochschule Studies Act (*Fachhochschul-Studiengesetz*, FHStG). The new *Fachhochschul* sector established a new educational pathway in the higher education system as an alternative to the universities. This paper analyses the emergence, development and implementation of the new policy from a policy learning approach. This approach tries to relate phenomena of policy change to concepts of institutional and social learning. In particular it focuses on processes of knowledge production and diffusion in the realm of polity. The analytical framework and the basic concepts of this study are tied to theoretical work on policy learning by Peter May (1992) and Paul Sabatier (1993; 1998).

Zusammenfassung

Im Mai 1993 wurde in Österreich mit dem Bundesgesetz über Fachhochschul-Studiengänge (FHStG) ein neuer Bildungsweg im tertiären Bereich als Alternative zu den Universitäten eingerichtet. Die vorliegende Arbeit untersucht sowohl die politisch-institutionelle Entstehungsgeschichte des Fachhochschulsektors als auch die Phase seiner Implementierung aus einer Perspektive des „Policy Learning“. Eine solche Perspektive versucht den Wandel der politischen Ideen und der Institutionen als Lernprozesse zu begreifen und danach zu fragen, wie im Bereich der Politik Wissen produziert und verwertet wird. Begrifflichkeit, Fragestellungen und auch der theoretische und analytische Rahmen dieser Untersuchung orientieren sich an Konzepten des Politiklernens von Peter May (1992) und Paul Sabatier (1993; 1998).

Keywords

Policy learning, advocacy-coalition, *Fachhochschul* Council, *Fachhochschul* Studies Act, Austrian Higher Education Policy, experts, policy consulting, knowledge.

Schlagwörter

Politikorientiertes Lernen, Advocacy-Koalition, Fachhochschulrat, Fachhochschulstudien-gesetz, österreichische Hochschulpolitik, ExpertInnen, Politikberatung, Wissen.

Bemerkungen:

Die Forschungsarbeit für dieses Papier wurde durch den FWF (Projektnummer P16169-G04) finanziert. Die Autoren danken Peter Biegelbauer, Erich Griessler, Berhard Hadolt und Stefanie Mayer für die anregende Zusammenarbeit und insbesondere für ihre hilfreichen Kommentare und Rückmeldungen zu diesem Papier.

Inhalt

1. Einführung	1
2. Das Fachhochschulstudiengesetz (FHStG) von 1993 bedeutet einen fundamentalen Einschnitt in das österreichische Hochschulsystem	4
3. Hochschulpolitik in Österreich in den 1960er und 1970er Jahren	7
3.1 Der internationale Kontext: Die ökonomische Theorie der Bildungsexpansion	7
3.2 Der nationale Kontext der späten 1960er und 1970er Jahre	8
3.3 Hochschulpolitik in der Ära der sozialdemokratischen Alleinregierung (1970 – 1983).....	9
4. Der Weg zum Fachhochschulstudiengesetz (FHStG) 1993	16
PHASE 1 1986 – 1990: Die Formierung des politischen Willens zur Einrichtung von Fachakademien.....	16
PHASE 2 November 1990 – Dezember 1991: Die Politik entscheidet über den Prozess und über das Modell.....	23
PHASE 3 Jänner 1992 bis Mai 1993: Gesetzgebung und OECD Policy Review	32
5. Steuerung, Policy-Veränderungen und Lernen in der Phase der Implementierung und Umsetzung des FHStG	33
6. Policy Learning	39
6.1 Schlüsselakteure und Lernen.....	39
6.2 Einige Nachbetrachtungen zum Policy Learning	44
Bibliographie	48
Anhang	52
Abkürzungsverzeichnis.....	52
Zeitlinie zur Genese des FHStG	53

1. Einführung

Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über Fachhochschul-Studiengänge (FHStG) am 28. Mai 1993 war in Österreich ein neuer Bildungsweg im nichtuniversitären Bereich eingerichtet worden. Bis zum Studienjahr 2005/2006 wurden in Österreich 150 Fachhochschulstudiengänge akkreditiert die von 18 verschiedenen Erhaltern an 30 Standorten betrieben werden und eine Gesamtkapazität von 28.100 Studienplätzen zur Verfügung stellen (Fachhochschulrat: <http://www.fhr.ac.at/>).

Nach allgemeiner Einschätzung ist es gelungen, „den FH-Sektor erfolgreich im Hochschulsystem zu positionieren, insbesondere was die Bildungsnachfrage und die Profilierung gegenüber dem Unternehmenssektor betrifft.“ (Lassnigg et al. 2003, S.306).

Das FHStG und die daran anknüpfende Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich wird also einerseits als Politikinnovation verstanden und dürfte andererseits auch eine politisch-institutionelle Erfolgsgeschichte markieren (vgl. z.B. Lassnigg et al. 2003, S.322ff; Pratt & Hackl 1999, S.42;). Wie ist es aber dazu gekommen? Welche Lernprozesse haben dazu beigetragen? Welches Wissen wurde in diesen Lernprozessen neu produziert und welches Wissen ist quasi von 'Außen' in den Politikentwicklungsprozess eingeflossen? Wir werden versuchen diese Fragen in den nächsten Kapiteln zu beantworten.

Wir werden dabei insbesondere auf Konzepte des Politiklernens von Peter May (1992) und Paul Sabatier (1993; 1998) zurückgreifen.

May differenziert grundsätzlich zwei Aspekte des Lernens im Bereich der Politik. Demzufolge gibt es erstens ein Politiklernen, das sich auf die Inhalte einer 'Policy' bezieht, nämlich auf die Analyse des Problemhintergrunds eines Politikfeldes, auf mögliche Lösungspfade, auf Politikinstrumente und auf Fragen einer möglichst effektiven und effizienten Implementation einer Politiklösung. Dieses inhaltsbezogene Politiklernen findet wiederum auf zwei Ebenen statt. Einerseits gibt es Lernen auf der Ebene der Erkenntnisse über die Wirksamkeit unterschiedlicher Policy-Tools oder Politikinstrumente ('instrumental policy learning'). Andererseits können sich die Lernprozesse auf einer tieferliegenden Ebene auch auf die soziale Konstruktion von Politikzielen und von Problemdefinitionen beziehen. Als Ergebnis eines solchen Lernprozesses käme es dann zu einer Veränderung in den Zielen von Politik und/oder zu einer veränderten Sichtweise des Verursachungszusammenhangs einer politischen Problematik ('social policy learning'). Diesen Prozessen des 'Policy Learnings' setzt May den Lernprozess auf der Ebene des Machtgewinns und Machterhalts als 'Political Learning' gegenüber das sich auf Erkenntnisse bezieht „about manoeuvring within and manipulation of policy processes in order to advance an idea or problem.“

Diese von May entwickelten unterschiedlichen Lernformen stehen in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis, sie können einander befördern oder auch behindern, in unserer Fallstudie werden wir versuchen diese wechselseitigen Spannungsverhältnisse herauszuarbeiten.

Sabatier stellt mit seinem Advocacy-Koalitionsansatz einen analytischen Rahmen zur Verfügung, der politischen Wandel in einem Politikfeld einerseits auf externe Faktoren (sozioökonomischer Wandel, veränderte Regierungskoalition, personeller Wandel) rückführt und andererseits in policy-orientierten Lernprozessen begründet. Policy-orientiertes Lernen definiert er als „*relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintentionen (...), die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder der Veränderung von Policy-Zielen befassen.*“ (1993, 121f.). Diese Lernprozesse können innerhalb und zwischen Advocacy-Koalitionen stattfinden, die für ihn wesentlichen Akteure in einem Politikfeld. Solche Koalitionen – pro Politikfeld sind es nach Sabatier meist zwei bis vier – bestehen aus Personen in unterschiedlichen Positionen (BeamtInnen, PolitikerInnen, InteressenvertreterInnen, WissenschaftlerInnen, JournalistInnen etc.) und sie teilen ein spezifisches „belief-system“, d.h. ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen. Ein „belief-system“ weist eine dreistufige innere Struktur auf: Es besteht aus einem Hauptkern (‘deep core’), der normative und politische Grundaxiome enthält, welche die allgemeine politische Philosophie eines Akteurs über verschiedene Politikbereiche hinweg bestimmen (z.B. die relative Priorität von Freiheit über Gleichheit oder umgekehrt). Um den ‘deep core’ herum befindet sich ein auf das jeweilige Politikfeld bezogener Policy-Kern (policy-core) von grundlegenden Strategien und Kausalannahmen, welche geeignet scheinen, die grundlegenden Wertvorstellungen (‘deep core beliefs’) im Politikfeld umzusetzen. Die darüber liegende Hülle bildet schließlich ein Set von sekundären Aspekten, die eine Vielzahl von instrumentellen Entscheidungen und Informationssuchprozessen erfordern, um den Policy-Kern in einem bestimmten Politikfeld zu implementieren.

Ein Hauptargument von Sabatier ist nun, dass die Veränderungen in den Kernaspekten einer Policy (‘deep core’ und ‘policy core’) in der Regel das Resultat von auf das jeweilige Politiksubsystem einwirkenden externen Veränderungen sind, während policy-orientiertes Lernen zwar ein wichtiger Aspekt des Policy Wandels ist, aber lediglich die sekundären Aspekte des „belief system“ einer Advocacy-Koalition verändern kann. Oftmals ist aber gerade das Zusammenwirken von externen Veränderungen und policy-orientiertes Lernen eine Voraussetzung für Veränderungen in den Policy-Kern Merkmalen eines politischen Handlungsprogramms.

Im Fall der Genese des österreichischen Fachhochschulstudiengesetzes hat die Dynamik externer Faktoren eine besondere Rolle gespielt und es war im Zuge unseres Forschungsprozesses auch bald klar, dass es ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zunehmend zu einer Veränderung in den Wertvorstellungen relevanter Akteure im Politikfeld ‘Hochschulpolitik’ kam, der Bezug zum analytischen Rahmen des Advocacy-Koalitionsansatzes hat sich daher angeboten.

Das vorliegende Papier zeigt in Kapitel 1, warum die Etablierung des Fachhochschulsektors als fundamentaler Bruch im Politikpfad der österreichischen Hochschulpolitik bewertet werden kann. Kapitel 2 geht auf den historisch-institutionellen Kontext der österreichischen Hochschulpolitik von den späten 1960er Jahren bis zu den beginnenden 1980er Jahren ein und diskutiert die nachhaltige Zurückweisung der Idee, in Österreich einen nicht

universitären tertiären Sektor einzurichten als Fall von 'Nicht-Lernen'. Danach wird in Kapitel 3 der Weg zum FHStG ab Mitte der 1980er Jahre nachgezeichnet. Besondere Aufmerksamkeit wird der Frage gewidmet, wie das für die Politikentscheidung als auch für die Formulierung des konkreten Modells relevante Wissen organisiert wurde. Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit Fragen der Steuerung und sich daran knüpfenden Lernprozessen in der Phase der Implementierung und Umsetzung des FHStG. Schließlich versucht das abschließende Kapitel 5 einerseits die von den Schlüsselakteuren durchlaufenen policy-orientierten Lernprozesse herauszuarbeiten und zweitens die gewonnenen Erkenntnisse an die von uns verwendete theoretische Literatur von May und Sabatier rückzubinden.

Empirisch stützt sich diese Arbeit einerseits auf Interviews mit involvierten AkteurInnen und auf jene Programmdokumente, Strategiepapiere, Studien und Publikationen, die unserer Recherche zufolge im Prozess der Entstehungsgeschichte des nicht-universitären tertiären Sektors in Österreich eine besondere Rolle spielten. Andererseits wurde auch unser eigenes Erfahrungswissen (Lorenz Lassnigg war als beratender Wissenschaftler in den Prozess der Einrichtung von Fachhochschulen involviert) zur Rekonstruktion und Reflexion der Ereignisse herangezogen. Und schließlich konnten wir auch auf Primärquellen und Publikationen des Projektes „The 'Accreditation Model'. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain“¹ zurückgreifen, welches die Genese des Fachhochschulsektors in Österreich vor dem Hintergrund der 'Policy Transfer' Literatur untersuchte.

¹ Wir danken an dieser Stelle den Autoren der Studie John Pratt, Hans Pechar & Thomas Pfeffer dafür, dass sie uns ihre Primärquellen – insbesondere eine Reihe von Interviews mit jenen BeamtInnen und PolitikerInnen, die zu Beginn der 1990er Jahre die Geschicke des Hochschulsystems wesentlich mitgestalteten -- zur Durchsicht und Verwertung im Rahmen unseres Projektes zur Verfügung stellten. Ein Teil dieser Interviews wurde – da es sich um ein britisch-österreichisches Kooperationsprojekt handelte -- in englischer Sprache durchgeführt. Solche Originalpassagen sind in unserem Text daher auch in englischer Sprache zitiert.

Das Forschungsprojekt „The 'Accreditation Model'. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain wurde von 1999 bis 2001 durchgeführt und vom britischen 'Economic and Research Council' im Rahmen des 'Future Governance Programme' finanziert, die Hauptergebnisse wurden 2004 veröffentlicht (siehe Pratt (Ed.) 2004). Der Fokus des Erkenntnisinteresses in diesem Projekt lag darin, die empirische Genese der Fachhochschulen in Österreich vor dem Hintergrund von theoretischen Modellen zu analysieren, die sich mit 'policy transfer' beschäftigen. Im Unterschied dazu orientiert sich unsere Analyse an Theorien des Politiklernens. Als unsere IHS-Projektgruppe im Sommer 2002 den Projektantrag beim FWF einreichte war uns das 'Policy Transfer'-Projekt unserer österreichischen und britischen Kollegen nicht bekannt, erst im Zuge der empirischen Erhebungen wurden wir darauf aufmerksam und wir nahmen dann unsererseits den Kontakt zu den Projektbetreibern auf.

2. Das Fachhochschulstudiengesetz (FHStG) von 1993 bedeutet einen fundamentalen Einschnitt in das österreichische Hochschulsystem

Eine besondere Rolle in der Rekonstruktion der Lernprozesse rund um die Genese des Fachhochschulsektors spielt gerade im österreichischen Zusammenhang der historisch-institutionelle Kontext, stand doch die Frage der Einrichtung eines postsekundären nicht-universitären Ausbildungssektors schon einmal, nämlich Ende der 1960er Jahre, ganz oben auf dem Tableau der hochschulpolitischen Initiativen. Und obwohl fast alle anderen EU-Staaten in den 1970er und 1980er Jahren solche Systeme eingeführt hatten dauerte es in Österreich bis zum Ende der 1980er Jahre, bis die Frage neuerlich virulent wurde. Denn bis dahin hatte der hierzulande beschrittene hochschulpolitische Entwicklungspfad auf anderen institutionellen Faktoren und politischen Prämissen beruht.

Mit dem Universitätsorganisationsgesetz (UOG) von 1975 war von der sozialdemokratischen Alleinregierung in Österreich ein hochschulpolitischer Weg beschritten worden, der die staatliche Entscheidungskompetenz gegenüber den Universitäten betonte. Zum autonomen Wirkungsbereich gehörten im Wesentlichen „nur Antragsbefugnisse; echte Entscheidungskompetenzen (...) sind selten und unterliegen meist der Genehmigungspflicht durch den Bundesminister.“ (BMWF 1992, S.41) Folgende Merkmale des damaligen Pfades der Hochschulgesetzgebung sind hervorzuheben: Die Studien wurden in ihren Inhalten und Abläufen sehr komplex und detailliert geregelt; die Institutionen des Hochschulsystems – mit Ausnahme der Kunsthochschulen – wurden vereinheitlicht und in einen zusammenhängenden organisatorischen Rahmen eingebunden; ein komplexes System der Verwaltung unter Einbeziehung der Studierenden wurde geschaffen (Mitbestimmung) (vgl. Lassnigg 1996, S.469). Verrechtlichung, die stärkere politische Steuerung und Kontrolle der Hochschulen und Mitbestimmung können als die Grundkomponenten des sozialdemokratischen Reformpfades beschrieben werden.

Nach 13 Jahren sozialdemokratischer Alleinregierung und einer dreijährigen von den Sozialdemokraten geführten kleinen Koalition kam 1986 eine große Koalition an die Regierung, in der zwar die Sozialdemokraten immer noch den Bundeskanzler stellten, in der die bürgerlich-konservative ÖVP die politischen Inhalte aber wesentlich mitbestimmte. Dies gilt insbesondere für die Hochschulpolitik, in der die ÖVP seit 1986 (und ohne Unterbrechung bis heute) den Minister/die Ministerin stellt.

Im Gefolge dieser neuen Regierungskonstellation zeichnete sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zunehmend Kritik an der gesetzlich fundierten hohen bürokratischen Regelungsdichte und der daraus folgenden Innovationsschwäche im Universitätsbereich ab.

Bei den maßgeblichen Stakeholdern des Hochschulwesens² setzte sich mehr und mehr das Bewusstsein durch, dass sich das Hochschulsystem in einem krisenhaften Zustand befand und in der Logik der bewährten Politikpfade und Diskurse zunehmend als unlösbar erschien.

Das FHStG von 1993 trug eben diesen Kritikpunkten Rechnung. Es bedeutet auf legislatischer Ebene den ersten fundamentalen Bruch im traditionellen Hochschulsystem mit seiner ausschließlichen Fixierung auf staatliche Regelungen und setzte diesen eine Konzeption gegenüber, „die auf einem Koordinationsmechanismus beruht, der eine starke professionelle Komponente mit der Nutzung von Markt- und Wettbewerbsmechanismen – im weitesten Sinne verstanden – verbinden will“ (Lassnigg 1994, S.43).

Damit wurde ein neuer Sektor des österreichischen Bildungswesens³ eröffnet, der sich durch eine andersartige „schlanke“ Gesetzgebung auszeichnet und die Möglichkeit für „unternehmerische“ Initiative bietet. Es wurde nicht an bestehende Institutionen angeknüpft, sondern das Fachhochschulsystem wurde von Grund auf neu aufgebaut. Das Ziel der Politik war es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein rasches Reagieren des neuen Hochschultyps auf die Anforderungen des Beschäftigungssystems ermöglichen. Im Vergleich zum bestehenden Bildungs- und Hochschulwesen zeichnet sich der FH-Sektor durch einige Besonderheiten aus, die ihn in hohem Maße zu einem Reformsektor machten:

- ein umfassendes System der *Qualitätssicherung* mit dem Fachhochschulrat (FHR) im Zentrum wurde eingerichtet: Der FHR ist verantwortlich für die *Akkreditierung* neuer Studiengänge sowie für die vorgeschriebene *Re-Akkreditierung* der Studiengänge nach einer Laufzeit von fünf Jahren (Verlängerungsanträge);
- Mit dem Fachhochschulrat wurde die Aufgabe der Akkreditierung einem *ExpertInnenegremium* übertragen. Die Hälfte der 16 Mitglieder des Fachhochschulrates mussten eine Habilitation oder eine vergleichbare akademische Qualifikation besitzen; die andere Hälfte musste über berufliche Praxis in einem der für den Sektor relevanten Berufsfelder verfügen. Die Mitglieder des FHR werden von dem/der für Hochschulen zuständigen BundesministerIn für eine Funktionsdauer von drei Jahren ernannt, unterliegen aber keiner Weisungspflicht;
- es wurden keine bestehenden Institutionen umgewidmet oder weiterentwickelt, sondern es wurden durchwegs *neue Studiengänge* geschaffen, und diese Entwicklung erfolgte in Form eines „*bottom-up*“-Prozesses, d.h. die Entscheidung über Standorte, Profile und Größe der Studiengänge wird nicht auf der Basis einer langfristigen zentralen Planung getroffen. Vielmehr werden die dezentralen Initiativen potentieller Erhalter von Studiengängen im Nachhinein koordiniert. Der

² Damit gemeint sind insbesondere die mit Hochschulagenden befassten maßgeblichen BeamtInnen im BMWF; HochschulpolitikerInnen insbesondere in der ÖVP und teilweise auch der SPÖ; die bildungspolitischen Abteilungen der Interessenorganisationen der Wirtschaft; die mit Hochschulforschung befassten außeruniversitären wissenschaftlichen Institute (insbesondere IHS und IFF); und zu einem immer größer werdenden Teil auch die Rektorenkonferenz.

³ Vgl. zu den folgenden Argumenten: Lassnigg et al. 2003, S.8ff.

Aspekt, dass alle Studienpläne erst vom Fachhochschulrat unter dem Gesichtspunkt akademischer Qualität akkreditiert werden dürfte entscheidend zur Vitalität des Fachhochschulsektors beigetragen haben. Es war ein Kontrast zur langen zentralistischen Tradition, bei der die Initiative und die Richtungsentscheidungen "von oben" kamen und "an der Basis" umgesetzt wurden;

- es wurde ein *neues Ausbildungsangebot* im Hochschulsektor eingerichtet: berufsorientierte Studiengänge, die auf spezialisierte neue Berufsfelder ausgerichtet sind;
- es gab die Möglichkeit *privater Erhaltungsschulen*, was im hochgradig staatlich organisierten österreichischen Bildungswesen eine ausgeprägte Neuerung darstellte;
- die öffentliche Bereitstellung der neuen Bildungsangebote wurde in Form der *Entwicklungsplanung* etabliert, die im Zusammenwirken zwischen Bund, Ländern und FHR erfolgt;
- der Finanzierungsbeitrag des Bundes erfolgt in Form der *Normkostenfinanzierung* d.h. der Bund übernimmt bei Fachhochschul-Studiengängen nicht (wie damals bei Universitäten üblich) alle anfallenden Kosten, sondern er weist den Einrichtungen Pauschalbeträge ('Normkosten') zu, mit denen sie eigenverantwortlich wirtschaften müssen. Dieser Bruch mit den etablierten Formen der Bundesfinanzierung markiert den Übergang von der Kameralistik zu einem formelgebundenen Globalbudget (Lassnigg et al. 2003, S.13);
- das Studienangebot zeichnet sich durch einen starken Regionalbezug aus, der durch ein starkes Engagement der meisten Länder und vieler Gemeinden (Trägerschaft, Co- Finanzierung) gefördert wird;

3. Hochschulpolitik in Österreich in den 1960er und 1970er Jahren

Mit dem Machtantritt der sozialistischen Alleinregierung 1970 kam die Bildungspolitik für eine Zeitperiode von etwa 10 Jahren in die Reihe der Topprioritäten der politischen Agenda. Dennoch – und im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern -- wurden in Österreich in dieser Zeit keine Maßnahmen zur Einrichtung eines nicht universitären tertiären Sektors ergriffen. Einerseits wurden also in dieser Periode Schulen und Universitäten zum Zielobjekt von ambitionierten Reformen, andererseits wies die Regierung aber Vorschläge der Erweiterung und Institutionalisierung eines umfassenden berufsbildenden Angebots auf Ebene der Hochschulen konsequent zurück. Dies ist umso bemerkenswerter, als bereits Ende der 1960er Jahre von einem Beamten des Bildungsministeriums ein Modell zur Einrichtung von 'Technischen Akademien' entwickelt und auch umfassend diskutiert wurde. Dennoch wurde der Vorschlag verworfen und auch als die OECD 1975 in ihrem Bildungsreview die Etablierung eines tertiären berufsbildenden Sektors anregte, wies die Regierung dieses Ansinnen konsequent zurück. Ein Fall von Nicht-Lernen?

Im Folgenden soll der Verursachungszusammenhang für diese Politik näher erläutert werden. Haben tatsächlich Barrieren bestanden, welche politisches Lernen in dieser Zeit verhindert haben? Obwohl sich diese Annahme auf den ersten Blick aufdrängt zeigt ein tieferer Blick in die politische Grundideologie der sozialdemokratischen Regierung, dass eben politisch-ideologische Überzeugungen und Wertvorstellungen mit dem Vorschlag der Erweiterung und Etablierung eines NUS nicht kompatibel schienen. Die Regierung hatte im Feld der Bildungspolitik schlichtweg andere Ziele und Prioritäten, die teilweise im Kontrast zu den hegemonialen Zielen und Prioritäten des internationalen Diskurses der im Umfeld der OECD geführt wurde standen.

3.1 Der internationale Kontext: Die ökonomische Theorie der Bildungsexpansion

Seit den späten 1950er Jahren zeichnete sich der internationale Bildungsdiskurs dadurch aus, dass die Bedeutung der Bildung und insbesondere der Schulen und Universitäten für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes hervorgehoben wurde. Wesentlich gefördert von der OECD, setzte sich auf internationaler Ebene zunehmend der 'Man-power'-Ansatz in den Bildungstheorien durch, der von einer direkten Relation zwischen Wohlstand und Wirtschaftswachstum eines Landes auf der einen Seite und dessen Akademikerquote auf der anderen Seite ausging (vgl. Pechar et al. 1999, S.7; Lassnigg 1998, S.80). Denn für die Entfaltung und ökonomische Nutzbarmachung des technischen Fortschritts sei entsprechend gebildetes Personal erforderlich. Die Kerntruppe dieses Personals sind einerseits die Ingenieure, welche die eigentliche Entwicklung vorantreiben und andererseits die wirtschaftlich gebildeten Kaufleute, die mit ihrem Rechenstift für die wirtschaftliche Nutzung

der Innovationen sorgen. Dieses Personal wird an den Hochschulen und Universitäten ausgebildet und wenn sich der technische Fortschritt beschleunigen soll, dann besteht eine notwendige Voraussetzung darin, dass die Ausbildung von Ingenieuren und Kaufleuten gesteigert werden muss.

Diese einfache Logik bildete auch in der Tat in den 1960er und frühen 1970er Jahren eines der allgemein geteilten Grundaxiome der expansiven Bildungs- und Hochschulpolitik im Bildungsdiskurs auf internationaler Ebene (vgl. Lassnigg 1998, S.80ff.).

3.2 Der nationale Kontext der späten 1960er und 1970er Jahre

Der Partisch Plan: Eine erste Initiative zur Etablierung eines nicht-universitären Ausbildungssektors scheitert

Bereits Ende der 1960er Jahre hatte Dr. Franz Partisch, ein hoher Beamter des Unterrichtsministeriums einen Plan, wie die höhere berufsbildende Ausbildung in Österreich – analog der vorangegangenen Aufwertung der LehrerInnenausbildung (Pädagogische Akademien) und der Sozialarbeiter (Sozialakademien) – aufzuwerten wäre, präsentiert (der sogenannte Partisch-Plan). Die Ausbildung der 'Ingenieure'⁴ an den berufsbildenden höheren Schulen (BHS) sollte demzufolge von fünf auf vier Jahre verkürzt werden und daran eine postsekundäre Phase (Technikakademie) von zwei Jahren anschließen (Partisch 1970).

Mit diesem Plan wurden in erster Linie zwei Absichten verfolgt: a) die Ausbildungszeit von Ingenieuren sollte um ein Jahr verlängert und damit verbessert werden. Ebenso sollte damit auch die allgemeine Grundausbildung verstärkt und eine zu frühe Spezialisierung vermieden werden, und b) sollten die zweijährigen 'Technikakademien', so die Intention von Partisch, attraktive Alternativen zu den österreichischen Universitäten darstellen und daher die Universitäten entlasten, besonders weil erwartet wurde, dass derartige Akademien auch eine Alternative für AHS-AbsolventInnen und nicht nur für BHS-AbsolventInnen darstellen können (vgl. Pechar et al. 1999, S.32).

Darüber hinaus wurde erwartet, dass die so geschaffenen neuen Institutionen durchaus vorhandene Kritik an den genannten pädagogisch-didaktischen Defiziten der BHS (zu frühe Spezialisierung etc.) zum Verstummen bringen und gleichzeitig das österreichische System der Ingenieurausbildung an internationale Standards anpassen würde (vgl. Campbell 1997, S.1).

⁴ BHS-AbsolventInnen können nach dreijähriger Berufserfahrung um den Titel 'Ingenieur' ansuchen, AbsolventInnen technischer Universitäten wird im Unterschied dazu der Titel 'Diplomingenieur' verliehen.

Tatsächlich wurde der Partisch-Plan nie umgesetzt. Den Hintergrund für die Nicht-Implementierung bildeten einerseits institutionelle Blockaden⁵, andererseits standen mächtige Akteure und im Bildungssystem relevante Interessen dagegen (vgl. Pechar et al. 1999, S.32)

- Die BHS wollten nicht 'zu Tode reformiert' werden
- Die Universitäten verharteten auf dem Standpunkt, dass sie alleine in der Lage wären, ein entsprechendes und niveaivolles Angebot auf postsekundärer Ebene zu bieten.
- Die Interessenorganisationen der Wirtschaft wiederum befürchteten, dass die Umsetzung des Partisch-Plans lediglich zu Lohnforderungen und Überqualifikation führen würde. Für eine Aufwertung der Ingenieursausbildung wurde schlicht kein Bedarf gesehen⁶. Die Bildungsverantwortlichen der Wirtschaftskammer gingen davon aus, dass die BHS in Österreich jedenfalls zu einer für die Bedarfe der Wirtschaft ausreichenden Qualifikation führen, auf einem Niveau, für das in anderen Ländern ein nicht universitärer tertiärer Sektor eingerichtet wurde (Int. 2-3).
- Darüber hinaus gingen die Wirtschaftstreibenden davon aus, dass die Expansion des Bildungssystems schon auf sekundärer Ebene (nämlich von den AHS zu den BHS) zu steuern sei, so dass erst gar keine nennenswerte Ausweitung des postsekundären Sektors erfolgen sollte von dem dann die Universitäten zu entlasten wären.

3.3 Hochschulpolitik in der Ära der sozialdemokratischen Alleinregierung (1970 – 1983)

Verglichen mit den hegemonialen Politikpfaden in anderen OECD-Staaten verfolgte Österreich in den siebziger Jahren in zweifacher Hinsicht einen Sonderweg: a) mit der Forcierung der Berufsbildenden Höheren Schulen, die einerseits einen Teil der Berufsbildung

⁵ Der ehemalige Wissenschaftsminister Busek (Int. 2-3) begründete die Nicht-Implementierung des Partisch-Plans vor allem damit, dass mit der sozialistischen Alleinregierung von 1970 auch eine Teilung der Bildungsagenden in zwei Ministerien erfolgte, nämlich in das Bundesministerium für Unterricht und Kunst einerseits und in das Wissenschaftsministerium andererseits. Laut Busek existierte von Beginn weg eine gewisse Blockade zwischen den Ministerien, sodass gerade solche politischen Fragen, deren Zuständigkeit nicht klar einem Ministerium zugeordnet werden konnte gar nicht auf die politische Agenda kamen. Die Einrichtung eines nicht universitären tertiären Sektors war eine solche Materie. Auch rund 20 Jahre später, als der FHS-Sektor dann tatsächlich eingerichtet wurde, mussten einige dieser Blockaden erst beseitigt werden (siehe Kapitel III).

⁶ Rund 25 Jahre später beurteilte der Leiter der Gruppe Bildungspolitik in der Wirtschaftskammer, Dr. Georg Piskaty, das Schicksal des Plans von Partisch folgendermaßen: *„Seine Ideen scheiterten am Unverständnis seiner Zeit. Weniger emphatisch ausgedrückt ist es wohl so, dass seine Ideen (...) zu früh kamen, die demographische Entwicklung nicht berücksichtigten – damals standen gerade starke Jahrgänge bevor – und er auch die potentiellen Adressaten seines Programms zu wenig vorinformierte. Die immer wieder schwierig zu lösende Bedarfsfrage, die Angst um Konkurrenzierung bewährter Ausbildungsformen (etwa der HTLs), das Argument der Ablehnung der Verlängerung von Schulzeiten (nach dem erfolgreichen Volksbegehren gegen das 9. AHS Schuljahr), all diese – heute auch in der Fachhochschuldiskussion, wenn auch wesentlich zurückhaltender, wieder aufgebrachten – Bedenken führten damals zu einer stürmischen Ablehnung des Plans quer durch die Parteien, die Sozialpartner und die betroffene Lehrerschaft (Piskaty 1994, S.203).*

in die Höhere Bildung integrierte und damit auch die Inklusion steigerte, und andererseits auch eine mögliche (aber letztlich nicht erfolgreiche) 'Cooling-out'-Strategie für die Hochschulexpansion darstellte; b) mit der Entwicklung eines einheitlichen staatlichen Hochschulsystems mit einer im Konflikt durchgesetzten Komponente der Demokratisierung (vgl. Lassnigg 2000).

Modernisierung und Demokratisierung der Gesellschaft als Leitziele der Hochschulpolitik

Der Bildungspolitik wurde von der SPÖ-Regierung von Anfang an eine prioritäre Bedeutung und Schlüsselfunktion für die Umsetzung sozialdemokratischer Politikvorstellungen zugewiesen. So widmete Bundeskanzler Bruno Kreisky den bildungspolitischen Herausforderungen in seiner ersten Regierungserklärung auch eine zeitliche Aufmerksamkeit, wie sie in keiner weiteren Regierungserklärung bis heute stattgefunden hat. Schaffung von besserer „Durchlässigkeit“ im gesamten Bildungswesen durch Verbesserung und Flexibilisierung der Übergänge zwischen den verschiedenen Bildungsbereichen und „Demokratisierung“ auf dem Wege der Verrechtlichung und Mitbestimmung der beteiligten Gruppierungen waren die wichtigsten allgemeinen Zielsetzungen der sozialdemokratischen Bildungspolitik. Damit wurde teilweise an die traditionellen Forderungen sozialdemokratischer Bildungspolitik der Zwischenkriegszeit angeknüpft.

Im Mittelpunkt der hochschulpolitischen Zielsetzungen der sozialdemokratischen Bundesregierung stand die Förderung der 'Demokratisierung' und 'Modernisierung' der Gesellschaft. Die Hochschul- und Wissenschaftspolitik wurde in diesem Sinne als Teil der Bereitstellung der nötigen Infrastrukturen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierung gesehen, die durch die sozialpolitische Orientierung der besseren Chancengleichheit und Demokratisierung ergänzt wurde. Diese Zielsetzungen knüpften direkt an das hochschulpolitische Konzept der SPÖ von 1969 an, das den Hochschulen die Aufgabe zuwies, 'in erster Linie der vollen Entfaltung der schöpferischen Kräfte der menschlichen Persönlichkeit zu dienen'⁷.

Im Bereich der Wissenschaft und Forschung zielte die Regierungspolitik der Sozialdemokraten einerseits darauf ab, neue Lösungen und neues Wissen bereitzustellen für neue Probleme und Aufgaben, andererseits sollte das Bildungswesen eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der 'Demokratisierung' der Gesellschaft spielen, sollte doch damit die Basis für die 'Vorbereitung des Staatsbürgers für seine Mitwirkung in der Demokratie' gelegt

⁷ Im Wesentlichen behielt die SPÖ diese Grundzielsetzungen bis zur kleinen Koalition der SPÖ mit der FPÖ im Jahr 1983 bei, denn auch in der Regierungserklärung der Regierung Sinowatz vom 31. Mai 1983 findet sich noch die Aussage 'Eine wesentliche Aufgabe im Erziehungsprozess ist die Selbstverwirklichung des Menschen'. Ab dann findet sich dieses Ziel nicht mehr als Ziel der allgemeinen Bildungspolitik.

werden und es sollte die soziale Zugänglichkeit der höheren Bildung verbessert werden. Wesentliche Ansätze waren vor allem die Aufhebung der äußeren Differenzierung der Pflichtschule im Alter von 10 Jahren im Wege einer Verringerung der sozialen Selektivität des Bildungswesens zugunsten einer stärkeren Selektion aufgrund der Leistungsfähigkeit. „Ausschöpfung der Begabungsreserven“ war das Schlagwort, das die sozialen Zielsetzungen mit den ökonomischen verband.

In der praktischen Politik galt es einerseits, das 'demokratische' Recht des Einzelnen auf freien Zugang zu Bildung und die freie Studienwahl zu sichern. Die Hochschulgebühren wurden 1972 abgeschafft und die von konservativer Seite immer wieder geforderte Einführung eines Numerus Clausus wurde entschieden abgelehnt.

Die Bildungspolitik war in Österreich traditionell ein zwischen den „politischen Lagern“ sehr stark umkämpftes Politikfeld, wo in der Zeit des Wiederaufbaues nach dem Nationalsozialismus ein System der „Bildungspartnerschaft“ aufgebaut wurde, das durch das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten in zentralen Fragen die beiden großen politischen Parteien zur parlamentarischen Zusammenarbeit zwang. Der Spielraum zur Setzung von Reformmaßnahmen war dadurch für die neue Regierung vor allem im Schulwesen sehr gering. Im Bereich der Hochschul- und Wissenschaftspolitik wurde ein Signal der Erneuerung durch die Abtrennung dieses Feldes vom Unterrichtsressort und die Gründung eines eigenen Wissenschaftsressorts gesetzt.

Organisationsreform: 'Demokratisierung', 'Verstaatlichung' und Veränderung der Machtverhältnisse

Das Universitätsorganisationsgesetz (UOG) von 1975 markierte auf institutioneller Ebene insofern einen neuen Weg, als es einerseits die Universitäten durch die Einführung der qualifizierten universitären Mitbestimmung (durch AssistentInnen und Studierende) demokratisierte, andererseits aber den 'selbständigen Wirkungsbereich' der Hochschulen stark einengte. Damit war zwar – gegen den Willen der ÖVP welche die konservative Professorenschaft unterstützte – die Mitbestimmung aller Gruppen vorgesehen, aber tatsächlich gab es kaum etwas zu entscheiden. Alle wesentlichen Entscheidungsrechte (z.B. Personal- und Finanzentscheidungen; Erstellung und Regelung der Studienpläne etc.) wurden nämlich dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF) oder dem Parlament zugeschrieben; den Universitäten standen im Wesentlichen nur Antragsrechte zu, sowie das Recht, die Universitätsgremien zu besetzen. Der stark vergrößerte 'staatliche Wirkungsbereich' war fortan für eine sehr komplexe und detaillierte Regelung der Studien, Studieninhalte und Studienabläufe verantwortlich, die Hochschulen wurden quasi mittels eines zentralistischen 'Top-Down'-Modells gesteuert. Diese Vorgangsweise entsprach weitgehend einer in den 1970er Jahren in Österreich weitverbreiteten konsensualen

Vorstellung über eine vom Staat erwartete 'aktive' Rolle bei der Lösung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen (vgl. Pechar et al. 1999, S.12).

Abgesehen von ihren inhaltlichen Zielen war es der sozialdemokratischen Hochschulpolitik mit dieser Reform auf zweifacher Ebene gelungen, an den Universitäten neue Machtverhältnisse zu etablieren und damit auch die eigene Hegemonie zu stärken. Durch die Einbeziehung von Studierenden und akademischem Nachwuchs in die politische Willensbildung wurde das Entscheidungsmonopol der Professoren in der traditionellen 'Ordinarienuniversität' gebrochen und die Universität quasi auch von unten 'geöffnet'. Andererseits konnten das Parlament bzw. das Ministerium den Universitäten die inhaltliche und organisatorische Regulierung der Inhalte sowie das Personal und die Budgets vorgeben.

Die diskursive Relation von Wirtschaft und Bildung

Trotz der grundsätzlichen Orientierung an 'Demokratisierung' und 'Modernisierung' als Leitziele der Hochschulpolitik und der Schaffung wesentlicher machtpolitischer Voraussetzungen zur Umsetzung dieser Leitziele begann schon ab den 1970er Jahren eine gewisse Stärkung des Qualifikationsaspektes des Studienangebots eine Rolle zu spielen. Die 'wissenschaftliche Berufsvorbildung' – nicht aber die Berufsausbildung – wurden zur Aufgabe der Universität erklärt. Diese Formulierung stellte einen Kompromiss dar, zwischen den weitergehenden Forderungen nach einer spezifischeren beruflichen Ausbildung auf der einen und nach einer vor allem der 'Charakterbildung' verpflichteten Bildung im humboldtschen Sinne auf der anderen Seite (Pechar et al. 1999, S.10).

Diese auf der konkreten Ebene eher pragmatische Formulierung des universitären Auftrags stand in gewissem Gegensatz zu einer auf Regierungsebene gepflegten Rhetorik, welche die ökonomischen Interessen den Bildungszielen und den kulturellen Zielen unterordnete.

„Unsere ökonomische Politik muß sich weiters (...) einem Wertsystem unterordnen, bei dem der Mensch, sein Lebensraum, sein wirtschaftliches Wohlergehen, seine Entwicklungsmöglichkeiten und seine kulturelle Entfaltung in den Mittelpunkt unserer Betrachtung stellen“ (Erkl. D. österr. BReg. V. 5.11.1975, StProtNR 14. GP 17-30).

Im Rahmen der Regierungserklärung von 1979 wurde die Haltung bekräftigt, daß: „...Bildung und Wissen an sich schon Voraussetzungen einer höheren Lebensqualität darstellen. Daher soll in immer stärkerem Maße das Recht auf Bildung ähnlich wie das Recht auf Arbeit den Charakter eines gesellschaftlichen Grundwertes erlangen.“ (Erkl. D. österr. BReg. V. 19.06.1979, StProtNR 15. GP 17-36).

Gleichzeitig wurde die Befriedigung der Bedürfnisse der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes seitens vieler Vertreter der ArbeitnehmerInnen und auch der sozialdemokratischen Regierung vor allem aus zwei Gründen kritisch gesehen: Erstens wurden die Bedürfnisse

des Arbeitsmarktes als weitgehend deckungsgleich mit jenen der Arbeitgeber und nicht der Arbeitnehmer verstanden. Arbeitnehmerinteressen an der Hochschulbildung sah man nicht auf berufliche Interessen beschränkt sondern auf das umfassendere Interesse einer Bildung zum 'kritischen Bürger' ausgeweitet. Zweitens befürchtete man, dass gerade in Zeiten sich verändernder Arbeitsverhältnisse eine zu große Spezialisierung der Studienfächer auf einzelne Berufe die Abhängigkeit der Absolventen verstärken würde. Eine größere Allgemeinbildung sollte demgegenüber ein breiteres Feld an Berufsmöglichkeiten eröffnen und ihnen bessere Aufstiegchancen geben (Pechar et al. 1999, S.8f.).

Die Regierungspolitik war demnach auch vielmehr daran interessiert, in umfassender Weise die Beziehungen zwischen der Universität und der Gesellschaft zu verstärken und die Universität gegenüber der Gesellschaft zu öffnen, als diese an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes auszurichten. Es hatte daher auch die seit Mitte der 1970er Jahre von den Arbeitgebern vertretene Humankapitaltheorie keine Chance, Eingang in die Regierungspolitik zu finden. Bildung sollte nicht als Produkt vermarktet werden und einen Preis bekommen.

1975 weist die Regierung die Anregung der OECD zur Einrichtung eines NUS zurück

In einem Anfang der 1970er durchgeführten OECD Review wurde die Einrichtung eines Sektors mit umfassendem berufsbildendem Angebot auf tertiärer Ebene ventiliert, die zu dieser Zeit bestehenden Angebote im Bereich der Pädagogischen Akademien wurden teilweise als nicht ausreichend betrachtet. Die sozialdemokratische Bundesregierung nahm dazu den Standpunkt ein, dass die Universitäten im tertiären Sektor durchaus in der Lage wären, ein ausreichend vielfältiges Angebot zur Verfügung zu stellen und dass darüber hinaus jene berufsspezifischen Bedarfe, denen in anderen Ländern durch die Einrichtung eines NUS entgegengetreten wurde, in Österreich durch die BHS bestens abgedeckt wären. Schließlich konnten sich auch die OECD-Prüfer wie auch die führenden österreichischen BildungsökonomInnen mit dem Argument anfreunden, dass die BHS ein ausreichendes Äquivalent zur Tertiärisierung darstellten, insbesondere auch, weil empirische Studien immer wieder einen eher geringen Bedarf an tertiären Qualifikationen feststellten. Im Unterschied zu verschiedenen späteren Behauptungen hat die OECD in ihrer Länderprüfung keine ausdrückliche Empfehlung für die Errichtung eines nicht universitären Sektors abgegeben, bzw. ein derartiges Projekt als zu diesem Zeitpunkt nicht realistisch angesehen.

Gemeinsam mit jener Interessenskoalition, die schon Ende der 1960er Jahre den Partisch-Plan bekämpft hatte, wurde somit auch von der neuen Regierung die Errichtung eines neuen Sektors im Hochschulbereich nicht geplant – im Gegenteil, die Hochschulpolitik der neuen Regierung war eher auf eine Vereinheitlichung des bis zu einem gewissen Grad differenzierten Hochschulsektors unter dem Dach der Universitäten orientiert.

Handelt es sich um einen Fall von Nicht-Lernen?

Interessanterweise hat sich hinsichtlich des Reviews vom Anfang der 1970er Jahre eine ziemlich verzerrte Sicht verbreitet, indem die Behauptung aufgestellt wird, es wäre die Errichtung eines NUS empfohlen worden. Tatsächlich ist dies in den Dokumenten nicht zu finden. Erstens waren zu dieser Zeit die Empfehlungen noch viel schwächer und indirekter formuliert als heute, aber es gibt auch keine indirekte Formulierung in diese Richtung. Zweitens gab es eine Reihe von Formulierungen, die sich jedoch vor allem an die Unversitäten richteten, und die Spannung zwischen Elitesystem und Massenzugang thematisierten. Es wurden viele Fragen angerissen, die bis in die jüngste Zeit als offene Fragen zu sehen sind: das Problem der hohen Drop-out Quote, das Problem der vielen parallelen Angebote kleiner Studienrichtungen, teilweise auch Fragen der Governance im Universitätssystem, etc. (OECD 1976).

Prinzipiell ist festzustellen, dass die Empfehlungen der OECD heikle Fragen der Entwicklung des Hochschulwesens angesprochen haben, die nur geringe Kompatibilität oder Anschlussfähigkeit mit dem bildungspolitischen Grundparadigma der sozialdemokratischen Regierung aufwies. Teilweise wäre es darum gegangen, ein rationelles Hochschulmanagement zur Vorbereitung der Massenuniversität einzurichten, und die traditionellen Positionen der Eliteuniversität anzutasten. Wie oben angeführt, war ein wichtiger Aspekt in diesem Paradigma jener, die Leitziele von 'Demokratisierung' und 'Modernisierung' voranzutreiben und die ökonomischen Interessen mit sozialen und demokratischen Bildungsinteressen zu verbinden bzw. in der pragmatisch-konkreten Politik zuweilen einen arbeitnehmerfreundlichen Kompromiss zwischen den antagonistischen Kräften herzustellen. Jedenfalls aber orientierte sich diese Politik keinesfalls primär an den Interessen des Arbeitsmarktes.

Mit dem Universitätsorganisationsgesetz (UOG 1975) wurde ein klares politisches Zeichen seitens der Sozialdemokratie gesetzt, in dem nach langen Verhandlungen die neue Universitätsstruktur gegen das ausdrückliche Votum der Professorenschaft und auch gegen die Stimmen der Österreichischen Volkspartei beschlossen wurde. In Verbindung mit der Errichtung des Wissenschaftsministeriums, und verschiedener Institutionen zur Regelung der Wissenschaftsförderung hat die Regierung für die Öffentlichkeit deutlich sichtbar die Verantwortung für die Entwicklung des Hochschul- und Wissenschaftssystems übernommen. Gleichzeitig wurde die Verrechtlichung des Hochschulwesens vorangetrieben und eine klare staatliche Kompetenz für den vereinheitlichten Hochschulsektor bestärkt. Nicht zuletzt sollte dadurch die sozialdemokratische Hegemonie über das Hochschulwesen gesichert werden.

Durch die Einbeziehung von Studierenden und akademischem Nachwuchs in die politische Willensbildung wurde das Entscheidungsmonopol der Professoren in der traditionellen 'Ordinarienuniversität' jedoch nur teilweise gebrochen und mehr oder weniger durch eine zweite Struktur ergänzt. Ob dies eine geeignete und effiziente Strategie war, lässt sich

rückblickend bezweifeln – eher wurde dadurch ein langfristig inhaltlicher Widerstand der akademischen Eliten hervorgerufen, der die Praktikabilität der neuen Strukturen an der Realität scheitern zu lassen versuchte.⁸

Es könnte sich also um eine Differenz über die bildungspolitischen Grundziele und Prioritäten handeln, welche für das Lernen im Sinne der Übernahme von Empfehlungen eine wesentliche Barriere darstellten. Die Einrichtung eines nichtuniversitären Sektors stand damals den Bestrebungen zur Vereinheitlichung und Verrechtlichung des Hochschulsystems entgegen. Im Vordergrund stand die Umsetzung einer umfassenden Regulation der Studien in Verbindung mit der Etablierung der Mitbestimmung des Mittelbaues und der Studierenden.

⁸ Die Untersuchung dieses Stranges der Entwicklung, die letztlich über mehrere Zwischenstufen in der Errichtung des Universitätsgesetzes 2002 gipfelte, wäre eine eigene Studie über Policy Learning wert, unter dem Motto *„time and again the state stumbles over the university“* (Burton Clark).

4. Der Weg zum Fachhochschulstudiengesetz (FHStG) 1993

Aus einer Perspektive deren zentraler Fokus auf den Lernprozessen in der Politik liegt lässt sich der Weg zum FHStG in drei Phasen beschreiben.

Die erste Phase beginnt mit der Regierungsübernahme der großen SPÖ-ÖVP Koalition im Jahr 1986 und endet mit dem erneuten Koalitionsübereinkommen von 1990, das zwar die Einrichtung von 'Fachakademien' für die folgende Legislaturperiode vorsieht, das aber noch keine Aussage darüber macht, in welcher Form diese Fachakademien institutionalisiert werden könnten und in wessen Kompetenz der neue Sektor fallen würde.

In der daran anknüpfenden zweiten Phase bis zum Dezember 1991 wird der Prozess zur Etablierung des Fachhochschul-Sektors festgelegt. Es wird entschieden, dass die Zuständigkeit dem BMWF zugeschlagen wird und es wird seitens des BMWF ein Erstentwurf für das Gesetz erstellt, der bereits wesentliche Prinzipien des späteren FHStG enthält.

In die dritte Periode bis zum 28. Mai 1993, dem Tag der Beschlussfassung des FHStG im österreichischen Nationalrat, fällt der Prozess der Weiterentwicklung, der Konsensbildung und der Finalisierung des Gesetzesentwurfes. Dies ist auch die Phase der intensiven öffentlichen Debatte. Im Folgenden werden diese Phasen näher analysiert, insbesondere die Lernprozesse, welche unterschiedliche Akteure dabei gemacht haben, werden herausgearbeitet.

PHASE 1 1986 – 1990: Die Formierung des politischen Willens zur Einrichtung von Fachakademien

Rund um das Hochschulsystem entwickelt sich zunehmend ein kritischer Diskurs

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre gerieten die traditionellen staatlichen Regelungsmechanismen im Hochschulbereich zunehmend in Kritik. Bei den maßgeblichen Akteuren setzte sich mehr und mehr das Bewusstsein durch, dass sich das Hochschulsystem in einem krisenhaften Zustand befand und in der Logik der bewährten Politikpfade und Diskurse zunehmend als unlösbar erschien. Im Zentrum dieser Kritik standen vor allem folgende Aspekte (vgl. Hackl 2003, S.8ff):

Die mangelnde Flexibilität und disziplinäre Ausrichtung des Studienangebots.

Sollte die gesetzliche Festlegung der Studienangebote und deren detaillierte inhaltliche Ausgestaltung mittels Gesetzen und Verordnungen in den sechziger und siebziger Jahren

Rechtssicherheit und einen gleichen Standard gewährleisten, so hatte sie auch zur Folge, dass neue Angebote und Änderungen der bestehenden Studienpläne einen großen Arbeits- und Zeitaufwand bedeuteten. Einerseits wurde insbesondere von der Wirtschaft die mangelnde Flexibilität und Nachfrageorientierung vorgebracht, andererseits wurde von den Universitäten selbst fehlende Gestaltungsmöglichkeiten ins Treffen geführt. Insgesamt wurde der Aspekt hervorgehoben, dass die Studienrichtungen im Großen und Ganzen den Disziplinen und nicht den Erfordernissen der Berufswelt Rechnung tragen. Kreativität, die Möglichkeit zum raschen Reagieren und Praxisbezug seien daher kaum vorhandene Aspekte.

Die geringe institutionelle Autonomie und mangelnde Rechtsfähigkeit der Universitäten.

Dabei wurde einerseits bemängelt, dass die gesetzlich verankerte Mitbestimmung von Studierenden und akademischem Mittelbau ein Übermaß an Sitzungen hervorgerufen habe. Darüber hinaus trage die Mitbestimmung der Tatsache nicht Rechnung, dass die Hochschulangehörigen unterschiedlich qualifiziert seien.

Kritisiert wurde die Mitbestimmung aber auch unter dem Aspekt, dass es tatsächlich kaum etwas zu entscheiden gäbe, da alle wesentlichen Entscheidungsrechte beim Ministerium verblieben waren.

Der damals herrschende staatliche Finanzierungsmodus als Hemmschuh der Effizienz.

Der traditionelle Finanzierungsmodus im Hochschulbereich, die Kameralistik, und die Anwendung der Bundeshaushaltsvorschriften wurden zunehmend als intransparent bemängelt, sie stimulierten weder Effektivität noch Effizienz, sondern verhinderten diese geradezu.

Der kritische Diskurs gewinnt im Spiegel von wissenschaftlichen Studien und politischen Strategiepapieren an Definitionsmacht

Dieser kritische Diskurs spiegelte sich in wissenschaftlichen Studien und Politikpapieren wider. Gleichzeitig trieben ebensolche wissenschaftlichen und politischen Bestandsaufnahmen eben diesen Diskurs auch voran. 1987 legte die Wirtschaftskammer ein Papier vor, dessen zentrale Kritik am österreichischen Ausbildungssystem darin bestand, dass es den Bedarf der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes nicht länger befriedigen konnte. Die Schlussfolgerung bestand im Vorschlag 'technische Akademien' einzurichten, analog zu jenem Konzept, das bereits 20 Jahre zuvor im 'Partisch-Plan' vorgeschlagen worden war.

Ungleich mehr Aufmerksamkeit und Relevanz als das Politikpapier der Wirtschaftskammer erfuhren folgende beiden Studien:

Die Studie 'Qualifikation 2000' der Sozialpartner

Nach umfangreichen Vorarbeiten legte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1989 eine Studie mit dem Titel 'Qualifikation 2000' vor. Die Studie übte Kritik an der Struktur und am Output des österreichischen Universitätssystems (z.B. an den vergleichsweise niedrigen Maturanten- und Akademikerquoten, an den hohen Drop-Out-Raten, an den überdurchschnittlich langen Studienzeiten und an einer nur schleppend in Gang kommenden Hochschulreform) und erhob umfangreiche Forderungen an die Bildungspolitik (vgl. Mrkvicka & Kaizar 1994, S.124). Neben der Einführung einer Hochschulberechtigung für Lehrlinge und dem umfassenden Ausbau von Weiterbildungsmöglichkeiten für Berufstätige forderte die Studie insbesondere alternative Ausbildungsmöglichkeiten für MaturantInnen durch die Etablierung eines zweiten Hochschulsektors, entweder durch ein verstärktes Angebot von Kurzstudien oder durch die Errichtung von 'Fachakademien'. Der Sozialpartnerbericht zielte allerdings nicht darauf ab, einen neuen Sektor durch ein neues kohärentes institutionelles Design zu errichten, sondern regte eher an, Alternativen zu schaffen und dabei auf bereits existierende Institutionen und Angebote (wie z.B. die BHS, die Universitätskollegs etc.) zurückzugreifen und diese auszubauen.

Die Teilnahme an der vergleichenden OECD-Studie 'Alternatives to Higher Education' in den Jahren 1987/ 1988

Auf Vorschlag einer kleinen Gruppe von BeamtInnen im BMWF, welche die Situation des österreichischen Hochschulwesens in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dahingehend einschätzte, dass dieses System vor allem Lähmung und Stillstand hervorbrächte und daher dringend einer grundlegenden Reform bedürfte, entschied der damalige Wissenschaftsminister Tuppy, dass sich Österreich an der OECD Studie 'Alternatives to Higher Education' beteiligen sollte. Diese Entscheidung erfolgte ohne weitere Diskussion im Ministerium; es wurde seitens der erwähnten BeamtInnen eine Aktennotiz gestellt und diese wurde positiv erledigt. Insgesamt stellte sich bei dieser Studie heraus, dass sich die nicht-universitären Institutionen bis dahin in den meisten OECD Ländern etablieren konnten und 40% bis 50% der Eintritte in Hochschulinstitutionen aufnahmen (vgl. Lassnigg 1994, S.50).

Obwohl solche Studien in Österreich üblicherweise mit geringer Aufmerksamkeit bedacht wurden, erwies sich die im Zuge des OECD Projekts erstellte österreichische Länderstudie diesbezüglich als Ausnahme und bot somit eine Gelegenheit, jene Fragen, die 20 Jahre zuvor schon im Zuge des Partisch-Plans diskutiert worden waren, wieder aufs Tapet zu bringen. Das zunehmende öffentliche Bewusstsein darüber, dass sich das Hochschulsystem in einem krisenhaften Zustand befand und in der Logik der bewährten Politikpfade und Diskurse zunehmend als unlösbar erschien dürfte auch die öffentliche Sensibilität geweckt haben. „The coincidence of the completion of this study with a new broader interest in this issue provided the proponents of an (sic!) NUS with welcome evidence“ (Pechar 2004, S.44). Studienautor Pechar reflektiert die Studie vor allem unter dem Aspekt, dass sie ihm

selbst und anderen relevanten Stakeholders im Bereich der Hochschulpolitik deutlich vor Augen geführt habe, dass es außerhalb des österreichischen Weges auch noch alternative Möglichkeiten der Organisierung und Institutionalisierung von tertiärer (Aus-)Bildung gibt (Pratt 2004c, S.119). Pratt hebt insbesondere hervor, dass diese Studie die Idee der Diversität im Hochschulbereich in den österreichischen Diskurs einbrachte (Pratt 2004c, S.112).

Der österreichische Diskurs im internationalen Kontext

Dieser den traditionellen staatlichen Steuerungsmechanismen sehr kritisch entgegretende Diskurs gewann in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre stark an Dynamik. Allerdings ist diese Diskussion nicht allein im Lichte der österreichischen Entwicklungen zu sehen, vielmehr muss der Blickwinkel auf den internationalen Kontext ausgedehnt werden.

Veränderungen im internationalen Bildungs- und Hochschuldiskurs

In den frühen 1990er Jahren war im gesamten OECD Raum eine Tendenz weg vom direkt steuernden und intervenierenden Staat zu verzeichnen und hin zu einer neuen Rolle des Staates, der sich eher durch das Setzen von Rahmenbedingungen für Marktmechanismen und zivilgesellschaftliches Handeln charakterisiert. Die neokonservative oder neoliberale Wende, welche in der Krise des Fordismus⁹ und des Wohlfahrtsstaates an Dynamik gewonnen hatte, spiegelte sich im Bildungs-Erziehungswesen insofern wider, als bald alle wesentlichen Dimensionen des Bildungs-Erziehungswesens zur Disposition standen bzw. Themen von kontroversiellen Diskursen, Konflikten und Kämpfen wurden. Wesentlich vorangetrieben von der OECD und anderen internationalen Akteuren (Weltbank, UNESCO und ab Anfang der 1990er Jahre zunehmend auch der EU) sind die veränderten hegemonialen Vorstellungen zur Bildungspolitik vor allem auf zwei Ebenen zu beobachten:

⁹ Darunter wird aus einer politökonomischen und soziologischen Perspektive jenes Entwicklungsmodell verstanden, durch das die OECD Staaten in der Nachkriegsperiode bis zu seiner Krise in den 1970er Jahren gekennzeichnet waren. Dieses Modell ist charakterisiert von der fließbandvermittelten tayloristischen Massenproduktion, die immer mehr Branchen und Bereiche erfaßte, von entsprechendem Massenkonsum, von einem universalisierten Lohnverhältnis und dessen Ausrichtung am normativen Leitbild eines Normalarbeitsverhältnisses. In mehrerer Hinsicht war der Fordismus mit dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat (KWS) als vorherrschender Form des Staates in dieser Zeit strukturell verbunden. Erst der fordistische Aufschwung hatte die Vollbeschäftigung gebracht damit grundlegende Armut reduziert und den Staat durch steigende Steuereinnahmen in die Lage versetzt, die Interessen von Kapital und Arbeit durch ein Programm von sozialer Wohlfahrt zu vermitteln. Der KWS wiederum strukturierte und modifizierte den fordistischen Akkumulationsprozeß mit spezifischen Regulierungen im Bereich der industriellen Beziehungen, des Arbeitsmarktes und der sozialen Reproduktion in Form eines Programmes aus Sozialmaßnahmen und antizyklischer Beschäftigungspolitik und stabilisierte dadurch Vollbeschäftigung, Konsum und Prosperität. Das fordistische Projekt basierte auf einem Grundkonsens der gesellschaftlichen Kräfte über die Prioritäten von Vollbeschäftigung und materiellem Wachstum bei Beteiligung der lohnabhängig Beschäftigten je nach Maßgabe der Größe des *„gemeinsam erarbeiteten Kuchens“*. Insofern der Akkumulationsmodus auf den Binnenmarkt gerichtet war gewährleistete die fordistische Formation breite Spielräume für eigenständige Wirtschafts- und Sozialpolitiken (vgl. Jessop 1986; Lipietz 1985).

a) Veränderungen in den grundlegenden Orientierungen der Bildungspolitik

Als grundlegende allgemeine Orientierung in der Bildungspolitik kann man unterscheiden

- in der Periode des Fordismus die Erweiterung der Bildungsangebote in Richtung des Hochschulwesens (‘in die Menschen investieren’) im linearen Modell des technischen Fortschritts (mehr Bildung, mehr Forschung, mehr Anwendung, mehr Wachstum, mehr Reichtum, weniger Armut, mehr Verteilungsgerechtigkeit);
- in der Krise wurde das Wachstumsmodell in Frage gestellt, die Gefahr von ‘Overeducation’ und ‘Bildungsinflation’ wurde betont und die Aufmerksamkeit verlagerte sich auf den Bereich der Berufsbildung (‘Vocationalism’), auf die inhaltliche Seite der Bildung-Erziehung und die Entwicklung von praktischen Skills;
- mit dem Postfordismus hat sich die Aufmerksamkeit auf die neuen Wachstumsbereiche und die in diesen wirkenden Mechanismen zu verlagern begonnen, insbesondere die neue Bedeutung von Prozessen der Wissensproduktion, mit der Transformation von informalem Wissen (‘Tacit Knowledge’) in kodifiziertes, formalisiertes Wissen, und die in diesen Prozessen vor sich gehenden Lernprozesse, die eine neue Verbindung von Theorie und Praxis umfassen.

b) Veränderte Vorstellungen der politischen und administrativen Steuerung des Systems

Parallel dazu haben sich, ebenso im internationalen Gleichklang, die Vorstellungen der politischen und administrativen Steuerung des Bildungs-Erziehungswesens in den letzten 50 Jahren grundlegend gewandelt: a) von der dominierenden Vorstellung der Rationalität staatlicher Bürokratien als ausführender Arm technokratischer Politik (‘Marktversagen’), über b) eine Zwischenperiode der Bürokratie- und Technokratiekritik und der Fokussierung auf die professionelle Verbesserung der Mikroprozesse (siebziger Jahre), zur c) Orientierung der Steuerungsmodelle am Marktmechanismus (‘Staatsversagen’, Dezentralisierung, Deregulierung, Autonomisierung und Quasi-Märkte) in den achtziger Jahren, und der Suche nach neuen ergänzenden oder alternativen Mechanismen (Assoziation, Netzwerke).

Diese Veränderungen im internationalen bildungspolitischen Diskurs sind vor dem Hintergrund allgemeiner Veränderungen in der Wirtschaftspolitik zu sehen (Stichwort: Neoliberalismus), die prinzipiell auf eine Reduzierung der Staatsausgaben und die Rücknahme von staatlichen Budgets ausgerichtet ist. Gleichzeitig verursachen ebenfalls seit den 1980er Jahren sich verschärfende soziale Problemlagen (Arbeitslosigkeit, Altersstruktur der Bevölkerung, Gesundheitssektor etc.) steigenden Druck auf ebendiese Budgets. Die Veränderungen in den Vorstellungen zur Bildungspolitik sind somit wesentlich auch vor dem Hintergrund von engeren Budgetspielräumen und stärkeren Verteilungskämpfen zu sehen. Die Bildungspolitik sollte quasi ihren Beitrag zur als notwendig proklamierten Sparpolitik leisten.

Der angestrebte Beitritt zur EU fungiert als ein 'Auslöser' der FH-Politik hat aber nichts mit ihren Inhalten zu tun

Der angestrebte EU-Beitritt und die Frage der ungleichen Bewertung von Qualifikationen

Seit dem Amtsantritt der SPÖ/ÖVP Koalitionsregierung im Jahr 1986 verfolgte Österreich – insbesondere motiviert von der 1987 in Kraft tretenden Einheitlichen Europäischen Akte und vom dadurch entstehenden Binnenmarkt – eine Politik der aktiven Annäherung an EU-Europa. Ab 1988 waren sich die politischen Parteien prinzipiell darüber einig, einen Vollbeitritt anzustreben (vgl. Falkner 1996, S.333f.). Diese neue europapolitische Orientierung dürfte im Bereich der Bildungs- und Hochschulpolitik den Blick für das Problem der wechselseitigen Anerkennung von Qualifikationen geschärft haben.

Die EU hatte im Laufe der 1980er Jahre die Kompetenz, die ihr aufgrund der Verträge im Bereich der beruflichen Bildung zukam, auf den Hochschulbereich ausgedehnt. Im Juni 1988 wurde die Richtlinie 89/48/EWG über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, erlassen. Mit dieser wurde statt der langwierigen sektoralen Harmonisierungen ein horizontaler Ansatz der Anerkennung und Harmonisierung der jeweiligen Ausbildungs- bzw. Studienpläne gewählt. AbsolventInnen von höheren technischen Lehranstalten in Österreich, die über keinen Hochschulabschluss verfügten, aber vielfach in Bereichen tätig waren, die in den anderen EU-Staaten mit Hochschulabsolventen besetzt wurden, sahen dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit am europäischen Arbeitsmarkt bedroht (vgl. Hackl 2003, S.4; Pratt 1995, S.51).

Die Frage der ungleichen Bewertung von – aus österreichischer Sicht -- ähnlichen Qualifikationen und der daraus entstehende Wettbewerbsnachteil für BHS-AbsolventInnen am europäischen Arbeitsmarkt und in der Folge der Wettbewerbsnachteil für Österreich als Volkswirtschaft spielte in der öffentlichen Debatte um die Einrichtung eines nicht-universitären Ausbildungssektors auf tertiärem Level ab 1988 eine bedeutende Rolle (vgl. Pechar 2004, S.42).

Die Festlegung der Einrichtung von Fachakademien im Koalitionsübereinkommen von 1990

Schließlich stand auch die Formierung des entsprechenden politischen Willens im Arbeitsprogramm der Bundesregierung von 1990 im Zeichen eben dieser Argumentation, es wurde folgender Passus aufgenommen: *„Die Anpassung des berufsbildenden Bildungssystems an den europäischen Standard (EG-Konformität der Diplome) erfordert die Einrichtung von Fachakademien, die den Hochschulbereich ergänzen und entlasten und als Aus- und Weiterbildungsstätten für unterschiedliche Berufsfelder einzurichten sind. Fachakademien sollen grundsätzlich Absolventen höherer Schulen und jungen*

Facharbeitern (nach entsprechender Qualifikation) offen stehen.“ (zit. nach Hackl 2003, S.4f.)

Im Licht dieser Argumentation erscheint der Zusammenhang zwischen veränderter EU-Strategie und veränderter Fachhochschulpolitik als der einer notwendigen und unabdingbaren Anpassung der Ausbildungspolitik an die größere EU-Strategie. Aus der Perspektive der Bildungspolitik und ihrer Akteure hätte es sich daher quasi um 'Zwang' von Außen gehandelt.

Dennoch sind Zweifel an dieser engen Sichtweise einer notwendigen Anpassung durch die Einrichtung eines nicht-universitären Ausbildungssektors angebracht. Wie Pechar (2004, S.42) feststellt war der EU-Beitritt „doubtless an important issue, but the argument (der notwendigen Anpassung; K.M.) was hardly convincing¹⁰“ (Pechar 2004, S.42). Auf Basis einer Reihe von Interviews mit damaligen EntscheidungsträgerInnen und BefürworterInnen der Einrichtung eines NUS kommt Pratt (2003, S.11f.) zu folgendem Schluss: *„We found that the issue of equivalence of qualifications turned out to be significant for Austria’s BHS graduates. Yet the main advocates of the FHS policy admitted to knowing that this was likely to be the case. Nevertheless, they used the EU argument, never believing in its validity, but to advance the policy. Perhaps we have here a new category of ‘contrived coercion’.“*¹¹

Tatsächlich wurden angesichts des EU-Beitritts eine Reihe von Fragen als vordringlich diskutiert: Würden die BHS-AbsolventInnen weiterhin den Titel 'Ingenieur' beibehalten können? Was würde ihr Marktwert in einem gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt sein? Würde es daher früher oder später unvermeidlich sein, so wie in die meisten anderen OECD Staaten auch den berufsbildenden Teil der oberen Sekundarstufe aufzuwerten und als Teil der tertiären Bildung einzurichten? (vgl. Pechar 2004, S.43).

Dennoch deuten die erwähnten Befunde ebenso sehr auch darauf hin, dass diese Fragen von den BefürworterInnen der FH-Politik bewusst hochgespielt wurden, um eben diese Politik voranzutreiben, d.h. die größere Strategie des EU-Beitritts wurde genutzt, um die Strukturprobleme im Hochschulbereich endlich anzugehen. In dieser Interpretation war der politische Wille schon vorher vorhanden und der EU-Beitritt wurde als Chance empfunden einen Außenzwang vorzuschieben, um dem politischen Willen endlich Gestaltungskraft zu verleihen.

All diese Faktoren reflektierend spricht Hackl (2003, S.3) davon, dass das Fachhochschulstudiengesetz dem Außendruck zwar seine Genese verdankt, dass damit

¹⁰ Schließlich wurden im Zuge des Beitritts dann auch die HTL-Abschlüsse auf Basis der auf Berufspraxis beruhenden Ingenieur-Diplomierungen den tertiären (3-jährigen) Abschlüssen auf EU-Ebene gleichgestellt.

¹¹ Idealtypisch dafür ist folgende Aussage eines hohen Beamten: „The EU membership campaign....we used that as a vehicle to force the idea of a NUS. At the beginning of this campaigning I told people that this is not true, but after some weeks I became wiser and used that arguments too.“ (Int. 2-4)

aber über Inhalt und Ideen noch nichts ausgesagt war. Als das Regierungsübereinkommen 1990 niedergeschrieben wurde, war damit auch noch nicht klar, wie der neue Sektor konkret aussehen sollte (welches Modell?), welches Ministerium dafür verantwortlich sein sollte und wie die Schritte zur Umsetzung erfolgen sollten.

PHASE 2 November 1990 – Dezember 1991: Die Politik entscheidet über den Prozess und über das Modell

‘Power Struggles’: Die Kompetenzen zur inhaltlichen Ausgestaltung des FHStG kommen zum BMWF

Die Regierung von 1990 war eine Koalitionsregierung. Das Unterrichts- und das Wissenschaftsministerium waren getrennt und koalitionär zwischen SPÖ und ÖVP aufgeteilt. Die zitierte Stelle im Regierungsprogramm sagte nichts über das in der Angelegenheit federführende Ressort aus: die verwendete Bezeichnung „Akademie“ - und natürlich die der Aktion zugrunde liegende Ursache, nämlich die Einordnung von HTL-Abschlüssen in die Systematik der anderen EU Staaten - deutete auf die Zuständigkeit des Unterrichtsministeriums, der Gebrauch des Begriffs „Hochschulbereiches“ auf die des Wissenschaftsministeriums. Ein weiterer Punkt, der für eine Zuordnung zum Hochschulbereich und damit für eine klare Abgrenzung der neuen Angebote vom Schulbereich sprach, waren Anerkennungsschwierigkeiten, wie sie österreichische PflichtschullehrerInnen im EU Raum oder AbsolventInnen anderer Akademien hatten (Hackl 2003, S.5).

Am Beginn der Etablierung des neuen Sektors in Österreich stand somit die schwierige Frage der Klärung der Kompetenzen. Beide Ministerien hatten deutliches Interesse daran, die Verantwortlichkeit für den neuen Sektor zu übernehmen, das BMWF hielt das auch explizit in seinem Arbeitsprogramm für die Legislaturperiode von 1990 bis 1994 fest (vgl. Pechar 2004, S.55). In beiden Ministerien wurden daher im Gefolge des Koalitionsübereinkommens Überlegungen zum institutionellen und programmatischen Design des neuen Sektors angestellt.

Die Strategie des BMUK: Zügige Arbeit am ‘Up-Grading’ der BHS

Seitens des Unterrichtsministeriums, das zu diesem Zeitpunkt die Verantwortung für berufliche Ausbildung hatte, wurde zunächst davon ausgegangen, dass der neue Sektor durch Aufwertung von Höheren Technischen Lehranstalten (es war eigentlich nur diese Gruppe der Berufsbildenden Höheren Schulen in Diskussion) etabliert werden sollte. Dieser Vorschlag hätte den Vorteil gehabt, dass Ressourcen aus dem HTL Bereich abgezogen und hinsichtlich Programmgestaltung, Organisation, Finanzierung und Dienstrecht der Lehrenden

auf die traditionellen Regelungen zurückgegriffen werden hätten können. Durch ein „Up-grading“ waren zwanzig Jahre zuvor in den meisten anderen europäischen Staaten Fachhochschulen geschaffen worden. In den neunziger Jahren - fast gleichzeitig mit Österreich – wurden auf diese Weise die finnischen Fachhochschulen geschaffen.

Im raschen Erarbeiten eines auf 'Up-grading' beruhenden Curriculums in Zusammenarbeit mit Praktikern aus dem BHS-Bereich konnte sich das BMUK einerseits auf seine Kernkompetenzen stützen, hatte es im Etablieren von Curricula doch jahrzehntelange Erfahrung. Andererseits sollte durch das zügige Handeln unter Umständen auch ein strategischer Vorteil gegenüber dem BMWF erarbeitet werden. Die Ausrichtung der Vorschläge die aus dem BMUK kamen folgten aus der Systemperspektive prinzipiell einer Logik von Aufwertung und Differenzierung des bestehenden Systems. Keiner dieser Vorschläge ging aber auf die grundsätzliche Kritik am Bildungssystem, die in den späten 1980er Jahren laut geworden war -- nämlich ein zentralistisches, engmaschig geregeltes und die Ermessensspielräume der Akteure allzu sehr einengendes System zu sein – ein.

Die Strategie des BMWF: Der Systemkritik begegnen und eine grundsätzliche Diskussion über ganz neue Wege führen

Die Strategie des BMWF war von Beginn weg stark darauf ausgerichtet, der grundsätzlichen Kritik am Bildungssystem zu begegnen (geringe Autonomie, zu rigide paternalistische Regulierung, Notwendigkeit neuer Formen der Qualitätssicherung, Finanzierungsprobleme), einen Systembruch zumindest zu diskutieren und ein radikal neues Modell in Betracht zu ziehen. Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Unzufriedenheit mit dem Hochschulsystem waren im BMWF schon im Zuge der OECD Studie 'Alternatives to Higher Education' und anderer Studien Überlegungen angestellt worden, wie der Hochschulbereich 'anders organisiert' werden könnte. Eine besondere Rolle dürfte dabei den Forschungsinstitutionen IFF (Institut für interdisziplinäre Forschung und Fortbildung) und IHS (Institut für Höhere Studien) zugekommen sein, die sich insbesondere mit Neuerungen in wissenschafts- und hochschulpolitischen Fragen befassten. Als interuniversitäre Institution lag das IFF im Zuständigkeitsbereich des BMWF und offenbar gab es mit einigen BeamtInnen hinsichtlich den Ausrichtungen einer Reformpolitik im Universitätsbereich einen regen Austausch.¹²

Ein wichtiger Punkt für die Akteure im BMWF war insbesondere die Finanzierungsfrage, erforderte der neue Sektor doch einerseits eine Erhöhung der Finanzmittel, andererseits war das Finanzministerium aufgrund des eingeschlagenen eher restriktiven Budgetkurses immer weniger gewillt, diese Mittel zur Verfügung zu stellen.

Während im BMUK eine ganze Abteilung (die der Berufsbildung) und einige Beamte aus

¹² „ (...) das IFF war ja auch so eine Konstruktion, das war eine interuniversitäre Institution die auch schwierig war, sicher habe ich da auch immer wissenschafts- und hochschulpolitische Sachen diskutiert mit den Leuten, das war ja eine Institution wo acht Universitäten beteiligt waren, das hat in der konkreten Sache nicht so eine Rolle gespielt, aber das hat meinen Horizont erweitert...“ (Int.2-1).

anderen Abteilungen in die neue Materie involviert war, so stand dem in dieser ersten Phase im BMWF – neben dem Minister, der ein offenkundiges Interesse an der Etablierung des neuen Sektors hatte – nur eine Person gegenüber, welche die Agenda im Ministerium vorantrieb.

Die Gründung einer interministeriellen Arbeitsgruppe aus BMUK und BMWF – das BMWF macht den Vorschlag, die OECD zu einem Policy Review einzuladen und bekommt schließlich die Kompetenzen für die Etablierung des neuen Sektors

Eine Arbeitsgruppe bestehend aus BeamtInnen beider Ressorts sollte jene Klärung schaffen, der die Politik aus dem Weg gegangen war. Dieser Arbeitsgruppe gehörten vier Personen an, drei davon kamen aus dem BMUK und eine Person aus dem BMWF. Die Strategie des BMWF hinsichtlich dieser Arbeitsgruppe bestand darin, gegenüber den politischen Diskussionen (nach dem Motto: wer bekommt wofür die Kompetenz etc.) Zeit und Raum für grundlegende inhaltliche Fragen zu gewinnen. In diesem Zusammenhang lancierte die zuständige Beamtin des BMWF – in Übereinstimmung mit ihrem Minister -- den Vorschlag, entweder eine Arbeitsgruppe aus in- und ausländischen ExpertInnen („eine rationale Kommission mit ausländischer Beteiligung und nicht nur Beamte, wo jeder Interesse hat...“) zu gründen, welche die inhaltlichen Dimensionen und Möglichkeiten der Fachhochschulfrage ausführlich erörtern sollte, oder die OECD zu bitten, in Österreich einen Policy Review im Politikfeld der nichtuniversitären Ausbildung auf tertiärer Ebene durchzuführen (Int.2-1). Hans Pechar (2004a, S.56) charakterisiert das Vorgehen des BMWF folgendermaßen:

„It was a well thought-out strategic move of the reform group in the BMWF to negotiate a moratorium in order to debate issues properly: it proposed to link the establishment of the new sector with a review of the Austrian education system (with a focus on the NUS) by the OECD. This would broaden the horizon of the debate and include external perspectives and expertise. The need for the Austrian Government to prepare a background report would be a vehicle through which fundamental questions could be raised. While such an approach was in conflict with the interests of the BMUK, it was quite difficult for the expert group in that Ministry to refuse that proposal owing to the prestige of the OECD.“

Nach einer kurzen Diskussion einigten sich beide Minister im Frühjahr 1991 darauf, die OECD zu einem Policy Review einzuladen. Folgende Planung wurde anvisiert: Der Policy Review sollte im Herbst 1992 stattfinden, davor sollte allerdings seitens des BMUK und des BMWF bis Sommer 1992 ein Background-Report an die OECD übermittelt werden. Das finale Meeting zwischen den Repräsentanten der österreichischen Bildungspolitik und dem Review-ExpertInnenteam der OECD wurde für Mai 1993 geplant (‘Confrontation-Meeting’ auf Ministerebene, an dem auch die OECD Vertreter aus den anderen Ländern teilnehmen und Fragen stellen können).

Rückblickend dürfte die Entscheidung, die OECD zu einer Analyse und Einschätzung der Risiken und Chancen verschiedener Politikoptionen in Österreich einzuladen, auch den

Boden für die Kompetenzentscheidung zwischen den beiden Ministerien bereitet haben. War doch damit auch klar, dass eine sorgfältige interne und externe Examination des Status Quo auch den Ansatz des BMUK, durch rasches Vorlegen eines Upgrading-Vorschlags die Frage zu entscheiden, unterminierte. Die beiden Minister, Scholten und Busek, trafen schließlich im September 1991 die Einigung, die Verantwortung für die Etablierung des neuen Sektors an das BMWF zu geben.

Eine interministerielle Arbeitsgruppe im BMWF (die im Wesentlichen immer noch von nur einer Beamtin getragen wurde) erarbeitete bis Dezember 1991 eine Erstversion des Fachhochschulstudiengesetzes.¹³ Diese Erstversion beinhaltete allerdings bereits wesentliche Charakteristika jener Endversion des Gesetzes, die im Mai 1993 im österreichischen Nationalrat beschlossen wurde. Hervorzuheben ist insbesondere die Idee eines aus ExpertInnen zusammengesetzten Gremiums, welches die Kompetenz zugesprochen bekommen sollte, Fachhochschulkurse entweder zu 'akkreditieren' oder abzulehnen. Dieses Konzept wurde dann als 'Accreditation Model' bezeichnet. Wie war es aber zu diesem Modell gekommen?

Die internationale Tagung 'Die Universität im Dialog mit der Fachhochschule' im Mai 1991

Vom 31. Mai 1991 bis zum 2. Juni 1991 veranstaltete die österreichische Rektorenkonferenz in Kooperation mit dem BMWF eine internationale Tagung zum Thema 'Die Universität im Dialog mit der Fachhochschule'. Von den rund 45 TeilnehmerInnen an dieser Tagung kamen drei aus dem Bereich des britischen 'Polytechnic'-Modells, unter anderem auch der Direktor des CNAA (Council of National Academic Awards). Aus dem Kontext der deutschen Fachhochschulen waren zwei ExpertInnen anwesend; ein Experte kam aus Frankreich und brachte die französischen Erfahrungen ein. Ein weiterer internationaler Experte, Claudius Gellert, Forschungsdirektor am European University Institute in Florenz, fokussierte seinen Input auf einen internationalen Vergleich in der funktionalen Differenzierung von Hochschulsystemen. Die anderen TagungsteilnehmerInnen waren einerseits die Rektoren der österreichischen Universitäten, die in die Reformpolitik involvierten BeamtInnen der beiden Ministerien und nur einige wenige mit Ausbildungsfragen befasste österreichische Politiker (allerdings nicht auf MinisterInnenebene).

Politisch dürfte diese Konferenz insbesondere die Bedeutung gehabt haben, die Universitäten, welche der Etablierung eines nicht-universitären Ausbildungssektors lange Zeit ablehnend bis feindlich gegenübergestanden hatten, auf die Reformseite zu bringen (vgl. Pratt 2004c, S.120). Tatsächlich stand zu diesem Zeitpunkt die Mehrheit des

¹³ „Der entscheidende Faktor, dass die Verantwortung zum BMWF gekommen ist war, dass ich damals dann so ein Akkreditierungsmodell vorgeschlagen habe, dass ich dann auch so bezeichnet habe, wo Busek dann aber gesagt hat, das klingt wie im diplomatischen Dienst, das müssen wir Anerkennung nennen.“ (Int.2-2)

Universitätssektors dem Reformvorhaben zwar nicht mehr feindlich, aber auch nicht unbedingt unterstützend gegenüber. Auf der anderen Seite gab es unter den Rektoren und Professoren auch starke und aktive Unterstützer einer weitreichenden Reformpolitik, so etwa Christian Brünner, der ehemalige Vorsitzende der Rektorenkonferenz und zu dieser Zeit Nationalratsabgeordneter und Wissenschaftssprecher der ÖVP und Günther Schelling, der damalige Rektor der Technischen Universität Graz, der später dann Vorsitzender des ersten Fachhochschulrates wurde. Die Haltung der Universitäten war, das war insbesondere den Akteuren aus der Politik bewusst, entscheidend für das Gelingen einer Reform. So waren es auch die BeamtInnen des BMWF, welche der Rektorenkonferenz die Abhaltung dieser Tagung empfohlen hatten.

Das britische und nicht das deutsche Modell

Diese Tagung und die daraus folgende Publikation dürften entscheidend zur qualifizierten Diskussion hinsichtlich der Ausrichtung der Reformpolitik beigetragen haben. Insbesondere die involvierten BeamtInnen als wesentliche ProtagonistInnen der Reformpolitik wurden mit den grundlegenden Bausteinen der einzelnen Ländermodelle konfrontiert.

‘Polytechnics’ in Großbritannien

In den 1950er und 1960er Jahren hatte im britischen Hochschulsystem ein ‘Zeitalter der Expansion’ (Pratt 1989) eingesetzt. Im Zuge dieser Expansionsphase überraschte der sozialdemokratische Erziehungsminister Anthony Crosland im April 1965 mit der Feststellung, dass die Regierung von nun an von „zwei Traditionen“ im tertiären Bereich ausgehe, die Universitäten und die Technischen Colleges.¹⁴ Die Regierung fasste die nichtuniversitären Institutionen in einem dem universitären Sektor prinzipiell gleichgestellten aber dennoch unterschiedlichen ‘öffentlichen Sektor’ zusammen und entschied kurze Zeit später, dass an der Spitze dieses Sektors 30 Polytechnics stehen sollten, die durch Zusammenfassung der wichtigsten Colleges in England und Wales entstehen sollten (Pratt 1994, S.224f.).

Diese Polytechnics waren überwiegend den regionalen Bildungsbehörden unterstellt, konzentrierten sich auf Angebote mit berufsorientiertem Schwerpunkt und boten die Möglichkeit sowohl von Vollzeit- und Teilzeitstudien und auch von Kursen, die zu keinem vollwertigen Abschluss führten.

Eine institutionelle Besonderheit im britischen System – die rund 25 Jahre später gerade für die österreichische Diskussion eine besondere Rolle spielen sollte – stellte der 1964

¹⁴ Damit brach die britische Regierung eines der wichtigsten Strukturprinzipien ‘Robbins-Reports’ (1963), dem sie zwei Jahre zuvor ausdrücklich zugestimmt hatte. Der Robbins-Report hatte einerseits die Expansion des Hochschulsystems deutlich befürwortet, war aber ausdrücklich von einem Stufenkonzept ausgegangen, bei dem die Universitäten an der Spitze standen und sich dahinter eine Warteliste von untergeordneten Colleges befand.

gegründete Council for National Academic Awards (CNAA) dar. Als eine Art Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsbehörde hatte der CNAA zu gewährleisten, dass die im nichtuniversitären Sektor gemachten Abschlüsse den universitären Standards entsprachen. D.h. der CNAA prüfte die Lehrpläne, die vom Lehrpersonal der einzelnen Institutionen entwickelt wurden, hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen die es in Bezug auf Eintrittsqualifikation, Standards, Kursinhalt und Assessment gab. Diese Prüfung durch den CNAA wurde einerseits häufig als übertriebene bürokratische Schikane erlebt, andererseits wird auch hervorgehoben, dass sie zugleich einen beträchtlich positiven Mechanismus für Ideenaustausch, Innovation und rasche Kursentwicklung darstellte. In den 1980er Jahren wurde eine detaillierte Prüfung dann für nicht länger notwendig befunden und es wurden Maßnahmen zur 'Akkreditierung' von Institutionen eingeleitet. Die akkreditierten Institutionen wurden zwar weiterhin vom CNAA periodisch geprüft, waren aber fortan in der Lage, ihren eigenen Programmen Rechtsgültigkeit zu verleihen. Damit wollte die Regierung den Institutionen die Möglichkeit geben, in unternehmerischer Weise auf den Bedarf nach ihren Kursen und Dienstleistungen zu antworten. Der 'Further and Higher Education Act' setzte diese Entwicklung 1992 fort, damit wurde den Polytechnics das Recht auf die Bezeichnung Universität verliehen und die Finanzierungsformen der beiden ehemals getrennten Sektoren wurden vereinheitlicht. Aus Sicht der Regierung hatte der CNAA in dem Augenblick seine Funktion verloren, sobald alle Polytechnics und einige der größeren Colleges akkreditierten Status erlangt hatten, er wurde daher ebenfalls 1992 aufgelöst (Pratt 1994, S.226).

Fachhochschulen in Deutschland¹⁵

Vor dem Hintergrund eines zunehmenden Bedarfs der Wirtschaft an Hochschulabsolventen und an „immer besser ausgebildeten Mitarbeitern“ für „komplexer werdende Arbeitsaufgaben“ (Harder 1994, S.252) entstand in Deutschland Ende der 1960er Jahre mit der Gründung der Fachhochschulen auf der Grundlage der alten Ingenieursschulen und ähnlicher Einrichtungen¹⁶ ein neues Hochschulmodell das sich, in Abgrenzung zum Selbstverständnis der deutschen Universitäten, an der Betonung der anwendungsorientierten Lehre zur Qualifizierung der Berufstätigen ausrichtete. Der Auftrag der Fachhochschulen bestand – im Unterschied zum reinen Weiterbildungsauftrag ihrer Vorgängereinrichtungen – in einer grundständigen wissenschaftlichen Berufsausbildung „durch anwendungsbezogene Lehre in maximal acht Semestern Studienzeit.“ (Harder 1994, S.253). Studierende müssen als Eingangsqualifikation Hochschulreife aufweisen und erhalten im Gegenzug einen StudentInnenstatus mit sozialer Sicherung über die staatlichen

¹⁵ Gemeint ist hier und im Folgenden – sofern die Zeit von 1945 bis 1993 betroffen ist – immer die Bundesrepublik Deutschland.

¹⁶ In Deutschland hatten bereits seit über 150 Jahren Staatsbauschulen, Maschinenbauschulen, Handels- und Sozialakademien, Werkkunstschulen und ähnliche Einrichtungen existiert, deren Auftrag allerdings einzig in der Weiterbildung Berufstätiger auf Ebene der 'Mittleren Reife' (d.h. Pflichtschulabschluss mit anschließender Lehre) bestand. Bei der Gründung der Fachhochschulen wurden viele Elemente der alten staatlichen Ingenieursschulen und Akademien übernommen, ihr Auftrag wurde allerdings geändert.

Studentenwerke. Wie im Universitätssystem wurde auch die akademische Selbstverwaltung mit den Mehr-Ebenen (Professoren, Mittelbau, Studierende) und dem Gruppen- und Fachvertretungsprinzip für die Fachhochschulen eingeführt.

Prinzipiell war in Deutschland damit ein horizontal gegliedertes Hochschulsystem geschaffen worden, das sich wenig in den Steuerungsmechanismen, dafür aber im Auftrag an die beiden institutionellen Ausformungen Universität und Fachhochschule unterschied: „Pflege der Wissenschaft durch Einheit von Forschung und Lehre“ auf Seite der Universitäten und „Anwendungsbezug in Lehre und Forschung und Entwicklung“ auf Seite der Fachhochschule (Harder 1994, S.254). Beide Komponenten sollten sich – so die Formel des Wissenschaftsrates (1981) – in ‚Gleichwertigkeit‘ gegenüberstehen und durch ‚Andersartigkeit‘ ergänzen.

In Deutschland fiel die Bilanz über das eigene Fachhochschulmodell Anfang der 1990er Jahre positiv aus. Es sei ein „den Ausbildungsanforderungen der Bildungswilligen gerecht werdender Hochschultyp geschaffen worden“, dessen beschäftigungspolitische Entsprechung sich in einer steigenden Nachfrage an den berufsbezogenen und praxiserfahrenen AbsolventInnen widerspiegelt (Harder 1994, S.256). Der deutsche Wissenschaftsrat (1991) empfahl daher „die Fachhochschulen rasch auszubauen, ihr Fächerspektrum auszuweiten und neue Studiengangsmodele zu entwickeln (...)“.

Wie wurden diese Ländermodelle im österreichischen Diskurs rezipiert?

Hier zeigt sich bereits, dass intensiv auf das britische und auch auf das deutsche Modell Bezug genommen wurde. „Discussion of foreign models, notably the German and the British, was actively promoted by the Rectors’ Conference in 1991 (...) (Pratt 2004c, S.115). Insbesondere das deutsche Modell, das eine zunehmende Tendenz zum ‚Academic Drift‘¹⁷ aufwies, wurde auf dieser Konferenz auch sehr kritisch diskutiert (Pratt 2004c, S.114; Pechar & Pfeffer 2001, S.3). Es dürfte auch ab dieser Zeit immer klarer geworden sein, dass die Strategie des BMWF, einen Systembruch zumindest zu diskutieren und ein radikal neues Modell in Betracht zu ziehen, immer mehr an Schlagkraft gewann. Dies wiederum hatte zur Folge, dass sich immer mehr der Gedanke durchsetzte, dass eine grundlegende Reform sich eben nicht am deutschen Modell orientieren könnte, das sehr stark in der Tradition der staatlichen Regulierung stand. Pechar & Pfeffer (2001, S.3) beantworten demnach auch die Frage, warum sich Österreich in der Frage der Etablierung des FH-Sektors nicht an Deutschland orientierte folgendermaßen:

„Why did not Germany serve as a role model (like in previous reforms)? A first obstacle was the similarity to Austrian traditions: in both countries there is a tradition of strong state regulation of higher education. For those, who wanted to continue this

¹⁷ Darunter wird ein schleichender Prozess der ‚Akademisierung der Fachhochschulen‘ verstanden, der gleichzeitig auch zur tendenziellen Auflösung der geplanten Unterschiede zwischen Fachhochschulen und Universitäten führt.

tradition, the German role model was convincing. Those who wanted to break with that tradition looked for different examples. Since there was a general dissatisfaction with the centralised and legalistic regulation in Austrian higher education, British higher education appeared attractive to reformers and critics of the status quo. Secondly, the rectors conference received warnings from their German colleagues: the German model would seduce Fachhochschulen to academic drift.”

Ironischerweise waren zu diesem Zeitpunkt die britischen ‘Polytechnics’ gerade dabei, in Universitäten umgewandelt zu werden, d.h. die Fixierung der österreichischen Politikakteure auf das britische Modell – unter anderem mit dem Argument, den ‘Academic Drift’ der deutschen Fachhochschulen zu vermeiden – erfolgte just zu einem Zeitpunkt, als der ‘Academic Drift’ bei den britischen ‘Polytechnics’ schon so weit vorangeschritten war, dass sie in Universitäten umgewandelt wurden. Policy Learning im Fall der Etablierung des österreichischen Fachhochschulsektors dürfte also stark mit selektiver Wahrnehmung verbunden sein. Pratt (2004c, S.121) berichtet, dass sich auf der Tagung der Rektorenkonferenz im Mai 1991 zwei der drei britischen Gastvortragenden sehr kritisch mit dem Versagen des britischen Modells und des CNAA auseinandergesetzt hätten. Dies dürfte von der Mehrheit der Anwesenden allerdings als Ausdruck des britischen Humors aufgefasst und nicht weiter ernst genommen worden sein (während die Kritik am deutschen Modell sehr ernst genommen wurde). Offenbar dürfte also bereits im Mai 1991 eine Mehrheit der Stakeholder davon überzeugt gewesen sein, dass die Ausrichtung der Reform grundlegend sein und mit den Gedanken von ‘Autonomie’, ‘Diversifizierung’, ‘Dezentralisierung’ und ‘Entstaatlichung’ verbunden sein müsse und all diese Ideen wurden dann eher auf das britische Modell projiziert, als dass sie sich in ihm widerspiegeln.

Ein weiterer Hintergrund für die Ablehnung des deutschen Modells dürfte im weiteren Rahmen der politisch-strategischen Überlegungen im Zuge der Annäherung an die EU zu finden sein. Insbesondere Wissenschaftsminister Busek wollte die nationale Eigenständigkeit Österreichs im Verhältnis zum großen deutschen Nachbarn hervorheben und wies darüber hinaus auch darauf hin, dass angesichts der europäischen Integration die Bedeutung des europäischen Arbeitsmarktes im Verhältnis zum deutschen Arbeitsmarkt für österreichische AbsolventInnen steigen würde. Der EU-Beitritt sollte Österreich unabhängiger von Deutschland machen; und dieses im Sinne eines Emanzipierungsprozesses angelegte Bestreben sollte von der Bildungspolitik genauso unterstützt werden, wie von der Wirtschaftspolitik (Int.2-3; Int. 2-4).

Das OECD Seminar ‘New Directions in Higher Education’ im November 1991 und der das Seminar vorbereitende Background-Report

Im Sommer 1991 hatte Österreich bei der OECD angefragt, eine Examination des österreichischen Hochschulsystems durchzuführen. Ziel dieser Examination sollte sein, „to

advise Austrian decision-makers in creating this non-university post secondary sector. Significant questions for Austria are: the dimension, the specialisations and locations of the new institutions.” (BMWf & BMUK 1992, S.5). Im November 1991 fand ein Auftaktseminar mit der OECD in Wien statt, das den Titel ‘New Directions in Higher Education’ trug und dazu beitragen sollte, „to confront relevant Austrian authorities with the different forms and developments of the NUS in other countries“ (BMWf & BMUK 1992, S.5). Ausgehend vom Abschlussbericht der internationalen Studie ‘Alternatives to Higher Education’ wurden auf dieser Veranstaltung verschiedene Aspekte, Möglichkeiten und Modelle der Diversifikation des tertiären Sektors diskutiert.

Neben dem reinen Wissenstransfer und Austausch dürfte das Seminar aber auch dazu intendiert gewesen sein, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen auszuloten. So zeigte sich dann auch, dass zu diesem Zeitpunkt die Industriellenvereinigung eher für das Projekt war, während die Wirtschaftskammer und die Arbeiterkammer dem Projekt eher reserviert gegenüberstanden (Int.2-2).

Die Basis für dieses Seminar bildete ein Background-Report der seitens des Ministeriums in Kooperation mit wesentlichen lokalen ExpertInnen vorgelegt wurde. Die nachfolgende Interviewpassage einer Beamtin zeigt – neben einiger interessanter Aspekte zur politischen Kultur –, dass die Erstellung dieses Reports wesentlich zur Verbreiterung der öffentlichen Diskussion und Reflexion des Problemfeldes beigetragen hat.

„Was interessant war, ist, dass es immer so einen Background-Report gibt, und dieser Background Report musste erstellt werden und das war sehr konfliktreich, gerade zu skurril, da habe ich immer mehrere Sitzungen einberufen und das war furchtbar.....weil es in Österreich immer diese Merkwürdigkeit gibt, dass man sich gegenüber dem Ausland gut darstellen muss.....dieses und jenes darf man nicht sagen...und da waren dann auch Autoren, die wollten ihre Freiheit haben und ich habe mir gedacht, warum muss man sich da gut darstellen.....auf jeden Fall, die Erstellung dieses Background-Report war ein Horror eigentlich.....die Vertreter der beiden Ministerien, AK, ÖGB, IV, WKÖ....dann ist der endlich fertig gewesen und dann haben den die OECD Prüfer bekommen und das hat ja schon was bewirkt, (...) durch die Vorbereitung des Berichtes und so, ist eine breite Diskussion entstanden und es war die erste breitere Diskussion wo man alle möglichen Akteure miteinbezogen hat, Schulvertreter und so, also ich habe immer einen großen Saal gebraucht....(....)“ (Int.2-1)

In der Konsequenz hat diese breite Diskussion letztlich auch zu einem relativen Konsens über den kritischen Zustand des Universitätssystems geführt, findet sich darin doch die Conclusio: „(...) educational expansion took place within the structure of an outdated elite system which had to cope with continuously growing numbers of students.“ (BMWf & BMUK, 1992).

PHASE 3 Jänner 1992 bis Mai 1993: Gesetzgebung und OECD Policy Review

Die dritte Phase ist einerseits dadurch gekennzeichnet, dass der Rohentwurf des neuen Modells für einen Fachhochschulsektor unter einem von der Politik vorgegebenen hohen politischen Druck seitens des BMWF immer weiter ausgearbeitet und weiterentwickelt wurde, solange bis der Erstentwurf im September dann schließlich zur Begutachtung verschickt werden, dann überarbeitet und schließlich im Mai 1993 im Parlament verabschiedet werden konnte. Andererseits kennzeichnet sich diese Phase auch durch einen permanenten Informationsaustausch des Ministeriums mit jenen OECD-ExpertInnen, die parallel zum österreichischen Gesetzgebungsprozess ihren Prüfbericht vorantrieben. *„(...) aber es war natürlich ein zeitlicher politischer Druck da was zu machen, und da hat man halt parallel nachgedacht... Die OECD war schon immer informiert was da ist, in welche Richtung gearbeitet wird, auch die Erstentwürfe wurden mit der OECD besprochen und was die Politik dazu sagt.“* (Int.2-1)

Als die ExpertInnen der OECD im Herbst 1992 nach Österreich kamen, um die empirischen Erhebungen für ihren Prüfbericht durchzuführen, gewannen sie den Eindruck, dass in Österreich Konsens über die Notwendigkeit der Etablierung eines innovativen und neuen Modells eines Fachhochschulsektors bestünde. Sowohl seitens der Arbeitgeber als auch seitens einer breiteren Öffentlichkeit und insbesondere der Universitäten gab es Zustimmung sowohl zum prinzipiellen Beschluss der Etablierung als auch zu den Grundzügen des anvisierten Akkreditierungsmodells. *„The (different) limitations of existing higher vocational courses and of university graduates were recognised; the need for a new form of education, vocationally oriented, and of about three years duration was generally accepted, as was the view that this was not in general a task for the universities“* (Pratt & Hackl 1999, S.35).

Unklarheit bestand jedoch noch hinsichtlich des Finanzierungssystems. Und auch hier hat es wieder intensive Kontakte zwischen den ProtagonistInnen auf österreichischer Seite und den OECD-ExpertInnen gegeben: *„(...) z.B. war es schwierig den Entwicklungs- und Finanzierungsplan durchzubringen und das wurde natürlich mit ihnen besprochen.....wie es finanziert wird, da wollte sich die Politik ja nicht so bald festlegen.....der ist ja erst ein Jahr nach der OECD Prüfung entschieden worden“* (Int.2-1)

5. Steuerung, Policy-Veränderungen und Lernen in der Phase der Implementierung und Umsetzung des FHStG

Insgesamt konnte sich der neue Bildungssektor in seiner Entwicklung seit 1993 in der österreichischen Bildungslandschaft erfolgreich positionieren, die Bildungsnachfrage überschreitet deutlich die Zielwerte, die AbsolventInnen haben sich im Beschäftigungssystem durchgesetzt und werden in breiten Bereichen als den UniversitätsabsolventInnen ebenbürtig bewertet. Das wesentlich von den umgebenden Strukturen abweichende Reformmodell des neuen Bildungssektors (schlankes Gesetz, Dezentralisierung, Vielfalt von privatrechtlichen Anbietern, Akkreditierung durch ExpertInnengremium, öffentliche Beteiligung mittels Zielsteuerung etc.) konnte mit Hilfe des großen Engagements der Beteiligten wirksam realisiert werden.

Im Folgenden werden wir auf einige für Fragestellungen des Politiklernens relevante Dimensionen der Implementierung des Fachhochschulsektors einen näheren Blick werfen und dem zur besseren Orientierung einen kurzen Aufriss über die quantitative Entwicklung des Sektors voranstellen.

Quantitative Entwicklung

Das FHStG ist am 1.10.1993 in Kraft getreten. Noch im gleichen Monat ist erstmals die Vollversammlung des Fachhochschulrates zusammengetreten, im April und Mai 1994 akkreditierte der Fachhochschulrat die ersten 10 FH-Studiengänge, welche im Studienjahr 1994/95 mit 695 Studierenden ihren Studienbetrieb aufgenommen haben.

Seither hat sich der FH-Sektor in Österreich dynamisch entwickelt. Bis zum Studienjahr 2005/ 2006 wurden in Österreich 150 Fachhochschulstudiengänge akkreditiert die von 18 verschiedenen Erhaltern an 30 Standorten betrieben werden und eine Gesamtkapazität von 28.100 Studienplätzen zur Verfügung stellen. (Fachhochschulrat: <http://www.fhr.ac.at/>; 13.2.2006). Die Auslastung dieser Gesamtkapazität liegt bei mehr als 90%, rund 60% der Studierenden sind Männer und rund 40% sind Frauen.¹⁸

¹⁸ Nach Bundesländern ausgewertet (Studienjahr 2004/ 2005) stellt Wien rund 25% der Studienplätze zur Verfügung, an zweiter Stelle steht Niederösterreich mit rund 20%, dann folgen Oberösterreich (14,0%) und Steiermark (13,3%). Das Schlusslicht des Bundesländerankings bilden das Burgenland (5,1%), Kärnten (5,0%) und Vorarlberg (4,0%).

Unter den 18 Erhaltern ist die FH OÖ Studienbetriebs GmbH mit 3.576 angebotenen Studienplätzen der größte, die Lauder Business School mit 120 angebotenen Studienplätzen der kleinste.

Etwa die Hälfte der 136 Studiengänge des Studienjahres 2004/ 2005 findet sich im Bereich von Technik und Ingenieurwissenschaften, etwas mehr als ein Drittel im Bereich der Wirtschaftswissenschaften und rund 10% der Studiengänge kommen aus den Sozialwissenschaften. Rund zwei Drittel der Studiengänge werden ausschließlich als Vollzeitstudium angeboten, rund 18% berufsbegleitend und rund 17% sowohl als auch. (Fachhochschulrat: <http://www.fhr.ac.at/>)

Legistische Anpassungen: Wesentliche Novellierungen des Gesetzes

1998 wurde das Gesetz erstmals novelliert, um die Voraussetzungen für die Zulässigkeit zielgruppenspezifischer Weiterbildungsangebote zu schaffen. Die Grundprinzipien des Fachhochschulsektors haben dadurch keine Veränderung erfahren.

Mit der Novelle 2002 des FHStG wird auf die 'Bologna-Erklärung' von 1999 reagiert, in der die gemeinsamen Ziele für die Errichtung eines europäischen Hochschulraumes und deren Umsetzung bis 2010 festgehalten sind. Mit dieser Novelle werden die studienrechtlichen Grundlagen für die Einführung des dreistufigen Systems im Bereich der Fachhochschul-Studiengänge geschaffen (Fachhochschul-Bakkalaureats-Studiengang mit sechs Semestern Zeitdauer; Fachhochschul-Magister-Studiengang mit zwei bis vier Semestern Zeitdauer; Fachhochschul-Diplomstudienlehrgang mit acht bis zehn Semestern Zeitdauer).

Politische Steuerung und Finanzierung

Als Rahmengesetz machte das FHStG keinerlei Aussagen über den Finanzierungsmodus des neuen tertiären Ausbildungssektors. Daher wurde im Zuge des Entstehungsprozesses des FHStG von beiden Ministerien immer wieder ein „Fachhochschul-Entwicklungsplan“ in Aussicht gestellt, der das Ausmaß und die Modalitäten des finanziellen Engagements durch den Bund präzisieren sollte. Die Finanzierungsfrage erwies sich jedoch angesichts der angespannten Budgetsituation als besonders sensibel, weshalb eine Entscheidung darüber lange aufgeschoben wurde. Im September 1993 stellt Pechar fest, dass die *„Fachhochschulentwicklung mittlerweile an einem Punkt angelangt (ist), an dem die Unsicherheit über die Bundesfinanzierung zu einem ernststen Hindernis zu werden droht.“* (Pechar 1994, S.99).

Nach intensiver Konzeptarbeit – in welche wiederum jene ExpertInnen der OECD, die schon an der Durchführung des Policy-Review beteiligt gewesen waren – und nicht minder intensiven politischen Verhandlungen passierte schließlich im März 1994 der Entwicklungs- und Finanzierungsplan I den Ministerrat. Darin wurden festgelegt:

- Die Zahl der vom Bund zu finanzierenden Studienplätze bzw. das Tempo des Fachhochschul-Ausbaus. Demnach sollten in der Planungsphase 1 bis zum Studienjahr 1999/ 2000 rund 10.000 Studienplätze geschaffen werden.
- Die Modalitäten der Normkostenfinanzierung sowie die Höhe der Normkosten. Die für die Finanzierung von FH-Studiengängen zentrale Kennzahl sind die Kosten eines Studienplatzes. Zur Berechnung dieser Kosten wurden im Rahmen eines Background-Berichts an die OECD (BMWf & BMUK 1992) Vorarbeiten geleistet. Darin wurde errechnet, dass die jährlichen Kosten für einen Studienplatz im technischen Bereich etwa 7.600 EURO, im wirtschaftlichen Bereich rund 6.400 EURO betragen. Um Anreize für Mischfinanzierungssysteme zu schaffen, übernimmt der Bund nur

rund 90 % der jährlichen Normkosten eines Studienplatzes (das sind ca. 6.900 EURO bei technischen bzw. ca. 5.800 EURO bei wirtschaftlichen Studiengängen).

- Die Gesamtkoordination des Fachhochschulsektors. Um in den Genuss einer Bundesfinanzierung zu gelangen, muss ein Studiengang neben einer positiven Begutachtung durch den Fachhochschulrat auch eine Reihe hochschulpolitischer Kriterien erfüllen, die eben im Entwicklungs- und Finanzierungsplan festgelegt sind. (z.B. Ausbau regionaler Disparitäten, Förderung von Berufstätigen oder Nicht-Maturanten, Internationalität u.a.) (Lassnigg et al. 2003, S.13). Die im ersten Entwicklungs- und Finanzierungsplan festgelegten Förderkriterien lassen im Wesentlichen drei förderungswürdige Anliegen erkennen: a) den Abbau struktureller Doppelgleisigkeiten im Bildungssystem, b) die Förderung der Zugänglichkeit des Hochschulsystems für bislang benachteiligte Zielgruppen, insbesondere für AbsolventInnen einer dualen Ausbildung und c) den Abbau von Disparitäten in der regionalen Versorgung mit Hochschulangeboten.

Der Entwicklungs- und Finanzierungsplan II (1999) war formell bis 2005 ausgelegt und intendierte den Sektor bis dahin auf 21.000 Studienplätze auszubauen, eine Anzahl die aufgrund des beschleunigten Ausbaus bereits 2003 erreicht wurde. Bis 2005 wurden rund 28.000 Studienplätze geschaffen. In diesem Plan blieben die Normkosten auf dem oben angeführten Niveau von 1994, Modifizierungen wurden jedoch in den inhaltlichen Förderungskriterien vorgenommen. So wurden beispielsweise die starken Regionalisierungstendenzen der ersten Periode kritisch reflektiert – es war kleinen lokalen Akteuren möglich einzelne Studiengänge finanziert zu bekommen, was eine Zersplitterung der Ressourcen und starke Fragmentierung der Standorte zur Folge hatte – und der Fokus wurde nun auf die Konsolidierung bereits bestehender Fachhochschulhalter bzw. –standorte gelegt.

Mit dem Auslaufen des zweiten Entwicklungs- und Finanzierungsplanes kann man den Aufbauprozess im Hinblick auf die Lehre in wesentlichen Schritten als abgeschlossen betrachten, wenn auch das Bild einer Fachhochschule in Österreich noch nicht sehr deutliche Konturen hat und durch die institutionelle Weiterentwicklung (Etablierung von Fachhochschulen, institutionelle Evaluierung) noch wichtige Schritte folgen werden. Im Hinblick auf die übrigen Funktionen (F&E, Dienstleistungen, Weiterbildung) besteht noch beträchtlicher Klärungs- und Entwicklungsbedarf.

Qualitätssicherung und Evaluierung

Mit dem Fachhochschul-Studiengesetz (FHStG) wurde ein neuer Sektor des österreichischen Bildungswesens eröffnet, der sich durch eine andersartige 'schlanke' Gesetzgebung auszeichnet und der im Rahmen eines 'bottom up' Prozesses die Möglichkeit für 'unternehmerische' Initiative bietet. Es wurde nicht an bestehende Institutionen angeknüpft, sondern das Fachhochschulsystem wurde von Grund auf neu gebaut (vgl. Lassnigg et al. 2003, S.8ff.) Das Ziel der Politik war es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein rasches Reagieren des neuen Hochschultyps auf die Anforderungen des

Beschäftigungssysteme ermöglichen, indem sie insbesondere die Selbststeuerungskompetenzen der fachhochschulischen Bildungseinrichtungen und (neuer) (zivilgesellschaftlicher) Akteure in der Planung und Weiterentwicklung des Bildungsangebots nutzbar machen sollten.

Ein solcher Grundansatz hatte radikale Auswirkungen auf die bis dahin im österreichischen Bildungswesen praktizierten Varianten der Qualitätssicherung, die alle mehr oder weniger im Versuch des zuständigen Bundesministeriums bestanden, in einem (zumeist noch mehrstufigen) äußerst komplizierten Prozess durch Gesetze und Verordnungen die Qualität und Weiterentwicklung des Bildungsangebots zu sichern. Mit dem FHStG wurde erstmals ein Weg zur Deregulierung der Qualitätskontrolle im Hochschulsystem in Österreich beschritten, es wurde das neue Element einer Akkreditierung in Kombination mit einer Ex-post-Evaluierung festgelegt.

Als zentrale Instanz für die Sicherung der Qualitätsstandards wurde der Fachhochschulrat (FHR) installiert, der damit einerseits Aufgaben in Bezug auf die Evaluation der einzelnen Studiengänge übernimmt und andererseits auch in Bezug auf den Sektor als solchen, indem er diesen hinsichtlich seiner Kohärenz mit dem übrigen Bildungssystem sowie hinsichtlich seiner Akzeptanz durch das Beschäftigungssystem und Bildungsnachfrage zu überprüfen hat (vgl. Lassnigg 2003, S.270f.). Für die Implementierung der neuen Prozesse der Qualitätssicherung gab es im österreichischen Hochschulwesen keine Modelle, Praktiken oder Routinen auf die zurückgegriffen werden konnte. Im Gegenteil: Gerade vor dem Hintergrund einer auf einem zentralistischen 'Top-Down-Modell' beruhenden politischen Kultur mussten diese Prozesse von Akkreditierung, Re-Akkreditierung und Evaluierung von den verantwortlichen und beteiligten Akteuren erst etabliert und erlernt werden.

Tatsächlich signalisierte der FHR recht bald, dass er an einer ausschließlich auf Kontrolle ausgerichteten Evaluierung nicht interessiert sei, „sondern zur Förderung von wissenschaftlicher Kompetenz und Selbstorganisation des Fachhochschulbereiches auf diesem Gebiet beitragen wolle. Evaluierungen in allen Varianten sollten als ein integrativer Bestandteil des Fachhochschulwesens verstanden und etabliert werden“ (Lassnigg et al. 2003, S.274). In der Folge wurde die Vorgangsweise bei der Qualitätssicherung im Zusammenspiel zwischen FHR und den VertreterInnen der Erhalter der Studiengänge, die sich ab 1995 nach dem Vereinsrecht in der Fachhochschul-Konferenz organisierten, entwickelt. Ebenso wurden die Richtlinien dafür gemeinsam von FHR und FHK entwickelt (vgl. Lassnigg et al. 2003, S.9).

Ein Beispiel für die in diesen Prozessen liegenden Schwierigkeiten und Lernprozesse resultierte im Bereich der Akkreditierung aus der Konstruktion des FHStG als Rahmengesetz, das nur grobe Richtlinien vorgibt, das aber den unterschiedlichen Antragstellern auch die Gleichbehandlung ihrer Anträge durch den FHR zusicherte. Um die geforderte Gleichbehandlung zu gewährleisten, aber auch trotz der Fülle von Anträgen eine bewältigbare Bearbeitung zu sichern, sah sich der Fachhochschulrat gezwungen, die Vorgaben des FHStG zu operationalisieren. Insbesondere die unerwartete Fülle von Anträgen, verbunden mit der personellen Unterbesetzung der Geschäftsstelle und eines nur

nebenberuflich tätigen Rates, machte rasch zumindest eine Teilstandardisierung unumgänglich. Damit erhöhte sich aber auch die Regelungsdichte und der auf Deregulierung basierende Rahmen des FHStG wurde durch eine Fülle von (notwendig gewordenen) Verordnungen partiell unterlaufen.

Die oben erwähnten ab 1994 implementierten 'Evaluierungen in allen Varianten' führten zunehmend zum Wunsch nach einem vergleichbaren Verfahren, weshalb ein vom FHR eingesetzter Evaluationsausschuss Richtlinien für die Durchführung der Evaluierungsverfahren und die Erstellung eines Evaluationsberichtes entworfen hat.

Darüber hinaus wurde im Jahr 2002 das Evaluierungsverfahren umgestellt, der Blick sollte nicht mehr auf einzelne Studiengänge, sondern eher auf die Institution Fachhochschule gerichtet werden und damit einerseits die Institutionswerdung unterstützen und andererseits auch den Arbeitsaufwand für den FHR reduzieren, der ansonsten aufgrund der rasch wachsenden quantitativen Dimension des Sektors (siehe oben) bald eine Vielzahl von Evaluierungen und Re-Akkreditierungen von einzelnen Studiengängen vorzunehmen hätte. Ein zweites Element der Umstellung der Evaluierung bildet die studiengangsbezogene Evaluierung im Quervergleich, d.h. dass themenspezifische Studiengänge unabhängig von ihrer Genehmigungsdauer miteinander verglichen werden und somit nicht mehr die diversen Studiengänge, sondern eben nur die Erhalter institutionell evaluiert werden. Insofern ist diese organisatorische Umstellung im Evaluierungsverfahren auch ein Beitrag zur organisatorischen Weiterentwicklung (Lassnigg et al. 2003, S.276).

Neue Akteure und ihre Lernprozesse

Mit dem FHStG waren Erwartungen an die Veränderung der Rollen und an das Erlernen neuer Rollenbilder von im tertiären Sektor agierenden Akteuren verbunden. Nach rund 10 Jahren der Implementierung lässt sich dafür folgende Bilanz ziehen.

- Die Mitglieder des Fachhochschulrates mit verschiedenem beruflichen Hintergrund (Universitäten, Forschung, Bildungswesen, Unternehmen, Sozialpartner etc.) hatten in ihrem Status als ExpertInnen insbesondere in den ersten Funktionsperioden die Aufgabe, die Bestimmungen des schlanken Gesetzes im Bereich der Akkreditierung umzusetzen und auch geeignete Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Damit sind Vernetzungen und Lernprozesse verbunden, die in vielfältiger Weise auch in andere Bereiche des Bildungswesens und des gesellschaftlichen Umfeldes hineinwirken. Es ist aber auch ein umfangreicher Apparat von Praktiken, Regeln und Bestimmungen entstanden, der als Ergänzung des "schlanken Gesetzes" fungiert.
- Die Länder und eine Reihe von Gemeinden, unter Einbeziehung eines weiteren oder engeren Kreises von anderen Akteuren, haben sich direkt als Erhalter konstituiert oder in anderen Formen an der Förderung des FH-Sektors beteiligt. Damit ist oft eine neue bildungspolitische Dimension für diese Akteure eröffnet worden, die sie auch vor neue Herausforderungen der Planung, Konzeption und Steuerung gestellt hat. Die bisherigen Praktiken in diesem Feld sind trotz gewisser Ansätze noch nicht

sehr weit in Richtung einer fundierten strategischen Planung und Steuerung entwickelt.

- Der Bund ist durch die neue Form der Gesetzgebung in eine neue Rolle gekommen, die von der traditionellen Bildungsverwaltung deutlich abweicht. Anstelle detaillierter operativer Vorgaben und der kameralistischen Budgetierung stellte sich die Aufgabe, nach bestimmten Entscheidungskriterien, Zielen und Bedingungen in bestimmtem Ausmaß quasi Studienplätze "zu kaufen". Damit wurde die Gelegenheit zu einer viel direkter wirksamen Zielsteuerung eröffnet, die jedoch in der Bildungspolitik und -verwaltung bislang nicht üblich ist und bei der Umsetzung Schwächen erkennen lässt.
- Schließlich wurden im neuen Sektor Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrende und sonstiges Personal eröffnet, die von den verschiedensten Bereichen (Universitäten, Schulen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen etc.) rekrutiert werden konnten bzw. mussten und die teilweise über die Mitarbeit in den Entwicklungsteams auch zunächst beträchtliche Gestaltungsmöglichkeiten für die Konzeption und den Aufbau der Studien hatten. Auch auf dieser Ebene bestehen vielfältige Verflechtungen und Vernetzungen zwischen den FH-Einrichtungen und vielen anderen Institutionen und Organisationen, die eine wesentliche Bereicherung des Hochschulsystems darstellen.
- Insbesondere über die Praxisphasen und über die Vielzahl an nebenberuflich Lehrenden, aber auch über die Beteiligung an anderen Aktivitäten (Sitze im FHR, in Erhaltervereinen, als Auftraggeber für Forschungs- oder Dienstleistungen etc.) sind auch Unternehmen als Akteure in den FH-Sektor eingebunden. Insbesondere für klein- und mittelbetriebliche Unternehmen (KMUs) sollten durch den FH-Sektor bessere Zugangsmöglichkeiten zur Hochschulebene eröffnet werden. In der Anfangsphase gab es teilweise auch die Erwartung, dass sich Unternehmen als Financiers für Studiengänge betätigen würden, was jedoch nicht eingetreten ist.
- Für das Zusammenwirken der Akteure der verschiedenen Politikbereiche und die Einbindung der neuen Akteure wurde trotz der Entwicklung von Lösungsansätzen noch keine ausreichende Plattform entwickelt.

6. Policy Learning

Welche Lernprozesse haben nun im Prozess der politischen Genese und Umsetzung des Fachhochschulsektors eine Rolle gespielt? Es soll nun der Blick nochmals auf jene Schlüsselakteure gerichtet werden, welche an diesem Prozess maßgeblich beteiligt waren, um zusammenfassend zu klären, welche Rolle sie gespielt haben, welche Form von Wissen sie vernutzt haben und wie ihr Interaktions- und Lernprozess gelaufen ist. Abschließend kommen wir nochmals auf die in der Einführung vorgestellten Konzepte des Politiklernens von May und Sabatier zurück und versuchen einige Aspekte der von uns rekonstruierten Etablierungsgeschichte des österreichischen Fachhochschulsektors an diese Konzepte rückzubinden.

6.1 Schlüsselakteure und Lernen

Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung

Erhard Busek war schon Ende der 1960er Jahre als hoher Funktionär in der Wirtschaftskammer mit Fragen der Möglichkeiten von Berufsbildung auf tertiärer Ebene befasst gewesen und er hatte sich in dieser Position als einer der wenigen Proponenten des Partisch-Plans erwiesen. Als Busek 1987 sein Ministeramt antrat, konnte er auf eine beträchtliche Menge an Erfahrungswissen im Bereich der Universitäts- und Wissenschaftspolitik zurückblicken, das er in verschiedenen Funktionen (u.a. als Universitäts- und Wissenschaftssprecher der ÖVP in der ersten Hälfte der 1980er Jahre) gesammelt hatte. Dazu kam eine klare Überzeugung, dass der von der sozialdemokratischen Regierung in den 1970er Jahren eingeschlagene Entwicklungspfad an einem toten Punkt angelangt war und dass im tertiären Bereich grundlegende Reformschritte nötig wären; insbesondere vertrat er von seinem Amtsantritt als Minister an – trotz sich abzeichnender Widerstände sogar in der eigenen Partei – auch die Idee der Einrichtung eines nicht universitären tertiären Sektors parallel zu den Universitäten (Int.2-3). Als Minister betrachtete es Busek besonders aus Gründen des Wettbewerbs als seine vordringliche Aufgabe, das österreichische Hochschul- und Forschungssystem im Rahmen des sich immer weiter formierenden europäischen Projektes so weit als möglich zu homogenisieren („because it was quite clear, that faced by integration and globalisation the actors are moving, the enterprises are moving“; Int.2-3). Auf Basis dieser Grundüberzeugung war eine genaue Beobachtung der diesbezüglichen Politikreformen in anderen Ländern notwendig („consciously looking outside“, „looking outside whether there is existing something similar“; Int.2-3).

Aus lerntheoretischer Sicht lässt sich argumentieren, dass Busek seine Reformvorstellungen auf ausgeprägten ‘core beliefs’ (‘deep core beliefs’ und insbesondere ‘policy core beliefs’, Sabatier 1993; siehe dazu auch Abschlusskapitel: Einige Nachbetrachtungen zum Policy

Learning) begründete und in der Folge mit großer Konsequenz an der Umsetzung dieser Reformvorstellungen arbeitete.

Aus einer Perspektive des Lernens ist darüber hinaus interessant, wie Busek den Widerstand der Arbeiterkammer gegen die Fachhochschulreform und die Überwindung dieses Widerstands erlebte. Im Interview (3) beschreibt der Minister die Bildungspolitik der Arbeiterkammer Anfang der 1990er Jahre zunächst als äußerst konservativ, um dann seinen erfolgreichen Umgang mit diesen Widerständen folgendermaßen zu begründen: „I think I had one Member of Parliament, whom I know, I think it is a small country, so some things work on a personal relation, we were together in the Austrian youth council, Mrkvicka, I know his wife and he knows my wife, and at least I think we had both a feeling of having some partner responsibilities and I spoke with him and him and him and I think at the end of the day it was possible. He was a fair partner, I think I must say this looking back“. Eine langjährige persönliche Vertrauensbasis über Parteigrenzen hinweg – wie sie aufgrund der Kleinräumigkeit des österreichischen politischen Systems vielfach existiert und auch prägend für die gesamte politische Kultur ist – ist hier offenbar die Basis des ‘policy learning’.

BeamtInnen des BMWF

Entscheidend vorangetrieben wurde die oben beschriebene Politik Buseks von einer kleinen aus zwei bis drei Personen bestehenden Kerngruppe von BeamtInnen im BMWF die persönlich davon überzeugt waren, dass im Bereich der Hochschulpolitik ein grundlegender Wandel mit neuen Formen der Steuerung jenseits des bürokratischen Zentralismus herbeigeführt werden müsse (Pratt 2004c, S.120). Hinsichtlich der Hochschulreform teilte diese Gruppe die ‘core beliefs’ mit Busek zum überwiegenden Teil (ein Teil dieser Gruppe hatte damals auch schon den Partisch-Plan befürwortet). Auch diese Gruppe wies aufgrund guter internationaler Kontakte insbesondere zur OECD ein beträchtliches Wissen hinsichtlich der Politikmodelle anderer Länder auf und trachtete danach, dieses Wissen ständig zu erweitern. Nicht zuletzt wurde in dieser Gruppe auch die Idee vorangetrieben, dass Österreich sich an der OECD Studie zu ‘Alternatives in Higher Education’ beteiligen sollte.

Bemerkenswert ist, dass den bewussten Politikstrategien der BeamtInnen meist auch implizite – auf Gelegenheit zu Erfahrung und Austausch beruhende -- Lernprozesse vorausgegangen sind, die dann erst die Verfolgung der bewussten Strategien ermöglicht haben dürften (z.B. :“I had the opportunity to travel around, I came in contact, sometimes the minister sent me to the OECD education committee, so I became familiar with other systems“; Int.2-4).

Eine wesentliche Aufgabe der BeamtInnen bestand auch darin, im engeren Kreis der beteiligten politischen Stakeholders, als auch in der breiteren politischen Öffentlichkeit, Wissen über die Grundpfeiler der Reformpolitik und über deren Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit in Umlauf zu bringen („(...) da waren viele Diskussionen mit der Gewerkschaft und mit der Arbeiterkammer, da hab ich durch ein Jahr fast jedes Wochenende Diskussionen

gehabt zu Privatisierung von Bildung, das nächste ist Studiengebühren etc.“; Int.2-1). Der damalige Minister bekräftigt, dass diese Beamtengruppe mit der er eine außerordentlich gute Beziehung pflegte einen großen Teil der Überzeugungsarbeit bestritt (Int.2-3). Insgesamt bringt der Minister seine zielgerichtete Kooperation mit den BeamtInnen auf die Formel „We had together the feeling, that we could change something“; (Int.2-3).

Jenseits der inhaltlichen Lernprozesse verzeichnet der BeamtInnenstab des BMWF aber auch beträchtliche Lernprozesse auf Ebene des ‘political learning’. So wurde der anstehende EU-Beitritt wider besseren Wissens als ‘Zwang von Außen’ kommuniziert, der die Einrichtung eines NUS in Österreich zwingend erforderlich machte („The EU membership campaign....we used that as a vehicle to force the idea of a NUS. At the beginning of this campaigning I told people that this is not true, but after some weeks I became wiser and used that arguments too.“; Int.2-4)). In der entscheidenden Phase, als es um die Modellentscheidung ging, wurde, um das BMUK zu bremsen und um Zeit und Raum für eine grundlegende Diskussion und ebenso eine die eigene Position vermutlich stützende ‘Außensicht’ zu gewinnen, der OECD-Review lanciert. Und im Mai 1991 veranstaltete das BMWF gemeinsam mit der Rektorenkonferenz die internationale Tagung „Die Universität im Dialog mit der Fachhochschule“, womit ein wesentlicher Beitrag zum ‘ins Boot holen’ der Universitäten gelungen war.

Externe ExpertInnen: IFF und IHS als Think-Tanks und das Wissensnetzwerk des Ministeriums

Wie in Kapitel III bereits angedeutet haben auch externe ExpertInnen im Prozess der Politikformierung für den Fachhochschulsektor vor allem aufgrund ihrer Rolle als erweiterte Wissensnetzwerke des Ministeriums einen nicht unbeträchtlichen Einfluss gehabt. Sie standen mit den federführenden BeamtInnen in einem intensiven Kommunikationsprozess und übernahmen – auf Basis ihrer wissenschaftlichen Expertise der Analyse und internationalen Verortung des österreichischen Hochschulsystems -- wesentliche Aufgaben im Erarbeiten von Konzepten und Ausloten von Umsetzungsmöglichkeiten insbesondere durch die Mitwirkung am OECD-Background-Report 1991. Dem IHS (Institut für Höhere Studien) und vor allem auch dem IFF (Institut für interdisziplinäre Forschung und Fortbildung) ist im Rahmen des Wissensbildungsprozesses im BMWF eine besondere Rolle zugekommen sein. Dies ist allerdings weniger dahingehend zu verstehen, dass im Auftrag des BMWF konkrete Reformmodelle entwickelt wurden, sondern eher im Rahmen eines Think-Tanks der mit den wesentlichen ProtagonistInnen einer Reformpolitik im BMWF im regen Austausch stand und, wie angeführt, deren ‘Horizont erweitert’ hatte. Hinsichtlich der Erarbeitung des Erstwurfs des FHSStG im Herbst 1991 beschreibt eine Beamtin die Rolle des IFF folgendermaßen: „...*ich habe mich soweit ausgekannt, dass es solche Modelle gibt, dass man über Anerkennung und Kontrolle regelt, ich hab das britische Modell gekannt und andere, solche Modelle gab es in verschiedenen Ausprägungen, auch ein Fonds-Modell war*

in Diskussion, quasi die Behörde soll einen Fonds einrichten, der dann Projekte vergibt....da hab ich dann mit verschiedenen Leuten gesprochen, Leute, die ich eh aus dem Umfeld vom IFF gekannt habe (...) gesprochen über diese Fonds-Idee, wäre das möglich, ist es rechtlich möglich, was spricht dafür, was spricht dagegen, das habe ich so ausgelotet.....“ (Int.2-1). Zwischen dem BMWF und diesen Instituten dürfte also ein reges Wissensnetzwerk existiert haben, das im Bedarfsfall vom BMWF auch zur Klärung von spezifischen Fragen ‘angezapft’ wurde.

Die Rolle der OECD

Maßgeblich gestützt auf ihre international-vergleichende Studie ‘Alternatives to Higher Education’ repräsentierte die OECD am Beginn der 1990er Jahre in der Frage nach alternativen Möglichkeiten zu den Universitäten so etwas wie eine Avantgarde des respektiven politischen Wissens.

Wie bereits mehrfach erwähnt hatten die österreichischen ProtagonistInnen der FH-Politik schon in den 1980er Jahren teilweise exzellente Kontakte und Netzwerke zur OECD aufgebaut und in einem regen Austauschprozess in und rund um OECD Studien und Konferenzen ihr Wissen gebildet und geformt.

Die explizite Anbindung der Entwicklung des FH-Sektors an einen OECD Policy Review hat mehrere Funktionen gehabt, die sowohl im Bereich des policy learning als auch im Bereich des political learning angesiedelt sind

- Es sollte noch einmal zusätzliches Wissen über andere Modelle und deren Vor- und Nachteile organisieren (wie das zum Beispiel im Auftaktseminar zum Policy Review im November 1991 geschehen ist) (Int.2-1).
- Andererseits sollte eine rege Diskussion der eigenen Vorschläge und deren Weiterentwicklung mit der OECD auch gewährleisten, dass man nicht wesentliche Möglichkeiten und Fallen übersieht (Int.2-1).
- Die Entscheidung für den OECD Review, die vom BMWF eingefordert wurde, trug auch dazu bei, dass die Zuständigkeit für den Politikprozess beim BMWF angesiedelt wurde.
- Der Policy-Review hatte auch die Funktion, die Legitimität für die neue Politik zu erhöhen. Innerhalb der relevanten politischen Eliten (Akteure der Hochschulpolitik, Stakeholder des Hochschulsystems, politische Parteien, Sozialpartner) kam diese Funktion insbesondere im Zuge der Vorbereitung des Seminars vom November 1991 und der daran geknüpften Erstellung des Background-Reports zum Tragen (*„...es ist natürlich auch, durch die Vorbereitung des Berichtes und so, eine breite Diskussion entstanden und es war die erste breitere Diskussion wo man alle möglichen Akteure miteinbezogen hat, Schulvertreter und so, also ich habe immer einen großen Saal gebraucht...“* (Int.2-1).
- Darüber hinaus hatte das intensive Zusammenspiel mit der OECD im Rahmen des Policy Reviews aber auch den Zweck, die öffentliche Meinung für das Projekt zu

gewinnen und die Zustimmung der Mehrheit des Wahlvolkes zu organisieren. Als der Policy Review im Herbst 1992 tatsächlich stattgefunden hat, gab es unter den relevanten politischen Eliten bereits weitgehenden Konsens über die Grundstrukturen des neuen Sektors. Überzeugt werden musste aber noch die breite Öffentlichkeit, um der grundlegenden Reform wirklich zum Durchbruch zu verhelfen „The task in Austria was to convince a wider polity. (...) In Austria there was an important phase of persuasion of these wider groupings.” (Pratt 2004c, S123ff.)

John Pratt, der damalige Vorsitzende des OECD Review Teams, war selbst ein starker Befürworter des Organisationsmechanismus des britischen CNAAs, im Rahmen des Reviews wurde er auch zum starken Befürworter des Akkreditierungsmodells der österreichischen Fachhochschulgänge. Pratt (2004c, S.121) sieht sich selbst und die BeamtInnen des BMWF im Prozess der Entwicklung des österreichischen Fachhochschulmodells in der Rolle von ‘Policy Entrepreneurs’ (Rose 1993, S.57): *Policy entrepreneurs combine commitment to program goals with long service in government (...) are usually very well informed about the substance and politics of programs (...) Their concern with a special subject (...) leads them to build up a nation wide or international network of contacts that are a source of ideas for new programs and of evidence to support the lessons that they choose to draw.* Der Begriff des ‘Policy Entrepreneurs’ stellt für die Erklärung des Agierens der oben beschriebenen federführenden BeamtInnen und auch für die Akteure im erweiterten Wissensnetzwerk des Ministeriums aufgrund ihrer jahrelangen Beschäftigung mit dem Problemfeld, aufgrund ihrer Involvierung in internationale Netzwerke und aufgrund ihres Vorantreibens der neuen FH-Politik ab Ende der 1980er Jahre ein taugliches Konzept dar. Zu hinterfragen wäre aber, ob dieses Konzept in diesem Fall auch für die Rolle von Pratt und der OECD Erklärungskraft hat. Denn als die OECD in Österreich im Herbst 1992 ihren Review durchführte, waren sowohl die grundlegenden Bausteine des neuen Modells erarbeitet, der Grundkonsens bei den Stakeholdern hergestellt und auch wesentliche Schritte der breiteren auf die Öffentlichkeit gerichteten politischen Überzeugungsarbeit im Laufen.

Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass sich die Akteure der OECD in ihrer Rolle die ohnehin schon auf Schienen stehende Reformpolitik zu bekräftigen und zu legitimieren auch ‘mißbraucht’ vorgekommen sind. (*“Mir hat John Pratt einmal gesagt sie (die OECD Prüfer; Anm. der Autoren) sind sich sehr ‘used’ vorgekommen, aber es war natürlich ein zeitlicher politischer Druck da was zu machen, und da hat man halt parallel nachgedacht...diese OECD Prüfung.....ich habe sie als Aufschub und als Instanz zur Rationalisierung wahrgenommen; Int.2-1*). Diese Einschätzung widerspricht dem Selbstbild Pratts als ‘policy entrepreneur’ relativ deutlich, fokussiert es die Funktion der OECD der österreichischen ProtagonistInnen doch eher darauf, Zeit zu gewinnen und im Bedarfsfall jenes Wissen zur Verfügung zu stellen, das seitens der österreichischen Treiber des Prozesses als adäquat angesehen wurde.

In Summe kann wohl geschlussfolgert werden, dass die OECD im Gesamtprozess einerseits Ideengeber für die österreichischen ‘Policy Entrepreneurs’ war, insofern als in ihren Studien

und auf ihren Konferenzen und somit insgesamt in ihrem Netzwerk jene Ideen diskutiert und vorangetrieben wurden, die ab Ende der 1980er Jahre auch in Österreich an Konjunktur gewannen. Die österreichischen Policy Entrepreneurs waren ab Mitte der 1980er Jahre zunehmend besser in dieses Netzwerk integriert und nahmen diese Ideen auch zunehmend nach Österreich mit.

Andererseits ist die OECD im Zuge des konkreten Modellerarbeitungs- und Gesetzgebungsprozesses für die österreichischen FH-PolitikprotagonistInnen eher als privilegierte Reflexionsebene zu sehen, deren ExpertInnenwissen prinzipiell für Feedback und im Bedarf für Spezialwissen genutzt wurde: *„Die OECD war schon immer informiert was da ist, in welche Richtung gearbeitet wird, auch die Erstentwürfe wurden mit der OECD besprochen (...) z.B. war es schwierig den Entwicklungs- und Finanzierungsplan durchzubringen und das wurde natürlich mit ihnen besprochen.....wie es finanziert wird, da wollte sich die Politik ja nicht so bald festlegen.....“* (Int.2-1) Das Gesetz des Handelns lag in diesem Prozess aber ganz klar auf der österreichischen Seite, die offensichtlich auch ein klares Bewusstsein davon hatte, dass der OECD Review neben den Aspekten des ‘policy learnings’ auch wesentliche Aspekte des political learnings abdeckte: *„Austria’s involvement in the OECD Policy Review of its higher education system in 1992 meant that the Austrian ministry was able to use this device to advance its policy, drawing on wider international network“*. (Pratt & Hackl 1999, S.52).

6.2 Einige Nachbetrachtungen zum Policy Learning

Eines der wichtigsten Argumente von Sabatier ist, dass policy-orientiertes Lernen lediglich die sekundären Aspekte des ‘belief system’ einer Akteurskoalition in einem Politikfeld verändern kann, d.h. policy-orientierte Lernprozesse können dazu führen, dass bestehende Standards gehoben oder gesenkt werden, dass ein bestehendes Instrument (z.B. Parkraumbewirtschaftung) weiterentwickelt oder zurückgenommen wird, oder dass neue Informationen (durch Monitoring, Evaluierung etc.) eingeholt werden. Geht es jedoch um Veränderungen in den Kernaspekten einer Policy -- betreffen diese also den ‘deep core’ (der normative oder politische Grundaxiome enthält) oder den ‘policy core’ (der grundlegende Strategien und Kausalannahmen enthält welche die grundlegenden Wertvorstellungen im jeweiligen Politikfeld umsetzen sollen) der in diesem Politikfeld dominanten Akteurskoalition – so kann es zu einem Politikwandel nur dann kommen, wenn zusätzlich zum policy-orientierten Lernen noch externe Veränderungen (wie z.B. sozioökonomische Veränderungen oder eine Veränderung der politischen Machtverhältnisse) wirksam werden.

Vor diesem Hintergrund lässt sich zeigen, dass in der Periode der sozialdemokratischen Alleinregierung das ‘belief system’ der dominanten Akteurskoalition eine spezifische Struktur aufwies, welche mit jenem hochschulpolitischen Diskurs, wie er von der OECD in ihrem

Interaktionsprozess mit der Regierung geführt wurde, nicht kompatibel war. Der 'deep core' dieser Akteurskoalition¹⁹, im wesentlichen Regierungsakteure, BeamtInnen und sozialdemokratische BildungspolitikerInnen, bestand darin, dass sich die ökonomische Politik einem Wertsystem „bei dem der Mensch, sein Lebensraum, sein wirtschaftliches Wohlergehen, seine Entwicklungsmöglichkeiten und seine kulturelle Entfaltung“ im Mittelpunkt stehen, unterordnen muss (siehe Kapitel 2). Bildung und auch Hochschulbildung diene daher in erster Linie der vollen Entfaltung der schöpferischen Kräfte und könne daher keinesfalls dem Markt überlassen werden. Der Staat muss dieses Recht umsetzen. Der 'policy core' bestand wesentlich darin, dass der Staat die dafür notwendigen Kompetenzen und Entscheidungsrechte in der Exekutive und der Legislative konzentrieren, den selbständigen Wirkungsbereich der Hochschulen einengen und den vergrößerten eigenen Wirkungsbereich mittels eines 'Top-Down-Modells' und durch komplexe und detaillierte Regulierungen umsetzen müsste. Vor diesem Hintergrund ist ein Politikwandel nach Sabatier ohne zusätzliche externe Veränderungen nicht möglich, das würde also die deutliche Resistenz der sozialdemokratischen Regierung gegen die im OECD-Review 1975 enthaltenen Anregungen zur Umgestaltung des Hochschulsystems erklären.

Sabatier argumentiert nun weiter, dass „*Veränderungen der Policy-Kern-Merkmale eines politischen Handlungsprogramms (...) zum einen bedeutsame Störungen/ Ereignisse die außerhalb des Subsystems liegen, voraus(setzen), wie beispielsweise Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen, der regierenden Koalition auf gesamtstaatlicher Ebene oder Policy-Effekte aus anderen Subsystemen, zum anderen ein geschicktes Ausnutzen dieser Handlungsgelegenheiten durch die (vorherige) Minderheitskoalition innerhalb des Subsystems*“ (Sabatier 1993, S.136). Auch diese Hypothese korreliert stark mit der österreichischen Entstehungsgeschichte der Fachhochschulen. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre kam es zu einer Reihe solch externer Veränderungen (große Koalition ab 1986, neuer Minister im BMWF ab 1987 – der nach 17 Jahren erstmals wieder von der ÖVP gestellt wurde –, Entscheidung für den Beitritt zur EU 1988, zunehmend budgetäre Engpässe, neoliberaler Staatsdiskurs im gesamten OECD-Raum), gleichzeitig bildete sich rund um die erwähnten BeamtInnen des BMWF, den neuen Minister, den mit Österreich kooperierenden ExpertInnen der OECD und heimischen ExpertInnen vom IFF, vom IHS und

¹⁹ Als Hintergrund für die folgende Argumentation ist diese Textpassage aus einem Interview, das die frühere sozialdemokratische Wissenschaftsministerin Herta Firnberg 1990 zu den Veränderungen der Bildungspolitik in den 1980er Jahren gegeben hat, besonders interessant: „*Ich halte das für wirklich gefährlich, denn wenn man Bildung hinorientiert **ausschließlich auf wirtschaftliche Interessen**, da schneidet man eigentlich der Bildung die Wurzeln ab. Also ich bin wirklich ein leidenschaftlicher Gegner dieser Auffassung. D.h. nicht, daß man nicht für die Wirtschaft und für den Beruf ausbilden soll, aber doch nicht als **alleiniges Ziel der Universitäten und der Bildung** überhaupt. Und da waren schon ganz arge Gegensätze. Aber diese Auffassung hat sich noch nicht ganz erübrigt. Im Gegenteil mit den ganzen konservativen Tendenzen jetzt (1990) wird die jetzt wieder starker. Und vor allem ist heute interessanterweise niemand hier, **keine Gruppe, die sich wirklich mit Engagement dafür einsetzt, Bildung nicht aufzufassen als eine Berufsausbildung, als eine ökonomische Zweckbildung**, sondern sagt, Bildung hat Wert an sich, ist ein echter und wichtiger Teil der Lebensqualität, nicht nur eines Menschen, sondern eines ganzen Volkes*“ (zitiert in Kreutz & Rögl 1994, S.94f.; fett durch die Autoren).

von anderen Forschungseinrichtungen eine neue 'Advocacy Koalition' deren 'belief system' im Bereich des 'deep core' die Bildung nicht mehr nur als Mittel zur Emanzipation sondern auch unter wirtschaftspolitische Betrachtungen stellte und im Bereich des 'policy core' die direkte staatliche Steuerung als unflexibel und innovationshemmend zurückwies und dafür neue Formen der Koordinierung einforderte, die Markt- und Wettbewerbsmechanismen mit einer starken professionellen Komponente verbanden. Die externen Ereignisse allein hätten den Politikwandel im Politikfeld Hochschulpolitik noch nicht herbeigeführt, erst das geschickte Agieren der neuen Advocacy Koalition (z.B. Teilnahme an der OECD-Studie 'Alternatives to Higher Education', Organisation des OECD-Reviews 1992, die Nutzung des EU-Beitritts als bewusst vorgeschobenen Aussenzwang zur Veränderung) ermöglichte die Durchsetzung der neuen Politik.

Hier haben also Strategien des 'political learning', welche auf der Welle der externen Veränderungen entwickelt wurden, den Politikwandel herbeigeführt. Gleichzeitig haben daran allerdings wieder diverse Prozesse des 'instrumental policy learning' angeknüpft, die darauf ausgerichtet waren, Erkenntnisse über die Wirksamkeit unterschiedlicher Modellvarianten für die Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich zu generieren (internationale Tagung von Rektorenkonferenz und BWF im Mai 1991, OECD Seminar im November 1991, systematischer Diskussionsprozess mit OECD).

Darüber hinaus hat dieser Prozess des 'political learning' im mittelfristigen kollektiven Ergebnis – vor dem Hintergrund der heutigen breiten Akzeptanz des Steuerungsmodells der Fachhochschulen – hinsichtlich der Akteure des Politikfeldes zu einem Prozess des 'social policy learning' geführt, d.h. es kam zu einer Veränderung in den Zielen der Politik des tertiären Bildungssektors (stärkere Ausrichtung am Qualifikationsbedarf der Wirtschaft) und zu einer veränderten Sichtweise des Verursachungszusammenhangs der politischen Problemlagen (Wissensgesellschaft, Komplexität, Selbststeuerungskompetenz, Marktmechanismen).

Wenn wir abschließend noch einmal auf die Phase der Implementierung zurückblicken, so lässt sich die Frage stellen, ob hier ein lernendes Politiksystem etabliert wurde, insofern als mit dem beschriebenen Steuerungsmodell und seinen Mechanismen der Weiterentwicklung und Qualitätssicherung Prozesse des instrumentellen Politiklernens systematisch befördert und auch vor möglichen negativen Effekten des 'political learnings' geschützt werden. Denn sowohl die Konstruktion des Fachhochschulrats – als der für die Qualitätssicherung zuständigen Behörde als Pufferinstitution zwischen dem politisch-administrativen Bereich und dem Bereich der gesellschaftlichen Interessen (welche die Anträge zur Errichtung von Fachhochschulgängen einbringen) – als auch das Instrument der Entwicklungs- und Finanzierungsplanung, das den neuen Sektor durch politisch-inhaltliche Kriterien steuert und dabei dem Prinzip der Transparenz und Öffentlichkeit unterliegt (die Entwicklungs- und Finanzierungspläne müssen dem Nationalrat zur Kenntnis gebracht und einer breiten Öffentlichkeit vorgelegt werden), erhöhen die Hemmschwelle für politische Entscheidungen,

die nicht an sachrationalen Erwägungen orientiert sind, die aber im Hinblick auf das Interesse der Stimmenmaximierung höchst rational wären (z.B. an jedem größeren Ort einen Fachhochschul-Studiengang einzurichten).

Die Beantwortung dieser Frage, würde allerdings eine eigene Studie erfordern.

Bibliographie

- Arnold, M., Pechar, H. & Unger M. (1998). HEINE, National Case Study Austria. Vienna: IFF.
- Archibugi, D. & Lundvall, B.A. (Eds.) (2001). *The Globalizing Learning Economy: Major Socio-Economic Trends and European Innovation Policy*. Oxford/ UK: Oxford University Press.
- BMWF - Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (1992), Hochschulsystem. Wien.
- BMWF - Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung & BMUK – Bundesministerium für Unterricht und Kunst (1992), Diversification of Higher Education in Austria: Background-Report submitted to OECD, BMWF/ BMUK: Wien.
- Campbell M.B. (1997), The Pursuit of World-Class Higher Education: Austria's Fachhochschulen and Reform Strategies in Higher Education, MCIES-Conference Paper, <http://www.ed.uiuc.edu/EPS/MWCIES97/campbell.html>
- Falkner, G. (1996), Österreich und die Europäische Einigung, in: Sieder R., Steinert H., Tálos E. (Hg.), Österreich 1945-1995. Gesellschaft-Politik-Kultur, S.331-341, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Pinter.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., & Trow, M. (1994). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage.
- Gregerson, B. & Johnson, B. (2000). *Towards a Policy Learning Perspective on the Danish Wind-power Innovation System*. Paper prepared for the 3rd POSTI international Conference on 'Policy Agendas for Sustainable Technical Innovation'. London, 1st – 3rd December 2000.
- Hackl, E. (2003), Genese, Idee und Inhalt des FHStG, Vortragsunterlage für das Symposium '10 Jahre FHStG: Fachhochschulrecht zwischen Bewährung und Reform' am 9./10. Oktober 2003, Graz: Institut für Bildungsrecht und Bildungspolitik.
- Harder, O. (1994), Die österreichische Fachhochschulentwicklung aus deutscher Perspektive, in: Höllinger S., Hackl E. & Brünner Ch. (Hg.), Fachhochschulstudien – unbürokratisch, brauchbar und kurz, S.123-132, Wien: Passagen Verlag.
- Jessop, B. (1986). Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus (The Welfare State in the Transition from Fordism to Post-Fordism). *Prokla 65/ Dezember*, 4-33.
- Kreutz, H.& Rögl H. (1994), Die umfunktionierte Universitätsreform. Von der Steigerung der Produktivität zur staatlichen Förderung sozialen Aufstiegs politischer Kernschichten, Wien: Institut für Soziologie.
- Lam, A. (2000). *Skills formation in the knowledge based economy: transformation pressures in European Hightechnology industries*. Paper prepared for the Plenary Session 'Exploring Trends

in Employment Relations and New Approaches to Work in the 21st Century' in the IIRA 12th World Congress. Tokyo, May 29th -June 2nd 2000.

- Lam, A. (2001). *Changing R&D organization and innovation: developing the new generation of R&D knowledge workers*. Paper prepared for the international conference 'The contribution of European socio-economic research to the benchmarking of RTD policies in Europe', European Commission, Directorate General for Research, Albert Borschette Conference Centre, Brussels, March 15-16, 2001.
- Lassnigg, L., Pechar, H. (1998), Nichtuniversitäre Alternativen im Postsekundarbereich, Österreichisches Kapitel einer vergleichenden OECD-Studie, Wien: kopierte Reproduktion.
- Lassnigg, L., Pechar, H. (1988), NUS alternatives in the post-secondary sector (*"Nichtuniversitäre Alternativen im Postsekundarbereich. Österreichischer Beitrag zu einer ländervergleichenden OECD-Studie"*).
- Lassnigg, L. (1994), Fachhochschule und Universität: Abschottung oder Wettbewerb, in: Höllinger S., Hackl E. & Brünner Ch. (Hg.), *Fachhochschulstudien – unbürokratisch, brauchbar und kurz*, S.35-62, Wien: Passagen Verlag.
- Lassnigg, L. (1996), Bildungsreform gescheitert....Gegenreform? 50 Jahre Schul- und Hochschulpolitik in Österreich, in: Sieder R., Steinert H., Tálos E. (Hg.), *Österreich 1945-1995. Gesellschaft-Politik-Kultur*, S.458-484, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Lassnigg, L. (1998), Qualifizierungspolitik, Innovationssystem und Beschäftigung – Herkömmliche und neue Perspektiven, in: Zukunfts- und Kulturwerkstätte (Hg.), *Re-Engineering der österreichischen Industriepolitik*, S.76-132, Wien: REMAprint
- Lassnigg, L. (2000), Zehn Thesen zur Entwicklung von Bildung–Erziehung in Österreich: Ausdifferenzierungen der österreichischen Gesellschaft, Vortrag am Jubiläumskongress der österreichischen Gesellschaft für Soziologie Plenum 2), September 2000
- Lassnigg, L., Unger, M., Pechar, H., Pellert, A., Schmutzer-Hollensteiner E., Westerheijden, D.F. (2003), Review des Auf- und Ausbaus des Fachhochschulsektors. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien: IHS Research Report.
- Lipietz, A. (1985). Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff Regulation. *PROKLA, Heft 58, 15. Jg.*, S. 109-137.
- Lundvall, B.-Å. (Ed.). (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
- Lundvall, B.-Å. & Borrás S. (1999). *The Globalising Learning Economy; Challenges for Innovation Policy (Report based on contributions from 7 projects under the TSER programme)*. Brussels: DG XII.
- Polanyi, M. (1958/ 1978). *Personal Knowledge*. London: Routledge and Kegan.
- Lundvall, B.-Å. & Johnson, B. (1994). The learning economy. *Journal of Industrial Studies, Vol. 1, no 2*, 23-42.

- Nelson, R.R. (Ed.). (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Mrkvicka, F. & Kaizar, I. (1994), Die Entstehung und Entwicklung von Fachhochschulen in Österreich aus Sicht der Arbeitnehmer, in: Höllinger S., Hackl E. & Brünner Ch. (Hg.), *Fachhochschulstudien – unbürokratisch, brauchbar und kurz*, S.123-132, Wien: Passagen Verlag.
- OECD, (1976), *Reviews of National Policies for Education: Austria – Higher Education and Research*. OECD: Paris.
- OECD, (1996). *The Knowledge Based Economy*. OECD: Paris.
- Partisch, F. (1970), Plan eines Systems der Berufsausbildung. Eine Diskussionsunterlage von Dipl.Ing.Dr. F. Partisch, in: *Pädagogische Mitteilungen, Beilage zum Verordnungsblatt des Bundesministeriums für Unterricht*, Wien, Stk.5
- Pechar, H. (1994), Sind die Fachhochschulen finanzierbar? Über die Schwierigkeit der Hochschulreform unter den Bedingungen budgetärer Engpässe, in: Höllinger S., Hackl E. & Brünner Ch. (Hg.), *Fachhochschulstudien – unbürokratisch, brauchbar und kurz*, S.97-112, Wien: Passagen Verlag.
- Pechar, H. (2004), Should Austria Establish a Non-university Sector? 1969-1990, in: Pratt, J. (Ed.): *The 'Accreditation Model'. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain*, S.37-52, Oxford: Symposium Books.
- Pechar, H. (2004a), The Emergence of the Accreditation Model 1990-1994, in: Pratt, J. (Ed.): *The 'Accreditation Model'. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain*, S.53-72, Oxford: Symposium Books.
- Pechar, H., Arnold, M. & Unger, M. (1999), *Hochschulen und Wirtschaft. Reformimpulse zur Stärkung des Außenbezuges im österreichischen Hochschulsystem*, TSER/ HEINE: Nationale Fallstudie. Wien: IFF
- Pechar, H. & Pfeffer, T. (2001), The Accreditation of Fachhochschul Programmes in Austria. Paper presented at the international conference 'Accreditation of Higher Education: Comparative Policies in Europe', Vienna, 27th April 2001.
- Piskaty, G. (1994), Fachhochschulen – Chancen, Möglichkeiten und Probleme aus der Sicht der Wirtschaft, in: Höllinger S., Hackl E. & Brünner Ch. (Hg.), *Fachhochschulstudien – unbürokratisch, brauchbar und kurz*, S.203-210, Wien: Passagen Verlag.
- Pratt, J (1989), *Alternatives to Universities: United Kingdom*, Paris: OECD.
- Pratt, J. (2004) (Ed.), *The 'Accreditation Model'. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain*, Oxford: Symposium Books.
- Pratt, J. (2004a), A New Sector in Austrian Higher Education, in: Pratt J. (Ed.): *The 'Accreditation Model'. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain*, S.13-16, Oxford: Symposium Books.

- Pratt, J. (2004b), The UK Model: the binary system and the CNAA, in: Pratt J. (Ed.): The 'Accreditation Model'. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain, S.17-36, Oxford: Symposium Books.
- Pratt, J. (2004c), The Accreditation Model and Policy Transfer, in: Pratt J. (Ed.): The 'Accreditation Model'. Policy Transfer in Higher Education in Austria and Britain, S.107-128, Oxford: Symposium Books.
- Pratt, J. & Hackl, E. (1999), Breaking the mould in Austrian higher education, in: Higher Education Review, Vol. 32, No 1.
- Robbins-Report (1963), Higher Education, Cmnd 2154, HMSO, London.
- Rose, R. (1993): Lesson-Drawing in Public Policy. Chatham House, Chatham, New Jersey
- Sabatier, P.A. (1993), Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier A. (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), S.116-148, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sabatier, P.A. (1998): The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. In: Journal of European Public Policy, 5(1), March, 98-130
- Steiner, M., Scheibelhofer, E., Lassnigg, L. & Steger, M. (2001). [Adaptation/Anticipation of Higher, Non-University Vocational Education and Training Institutions to Industrial Change: Reflections on and Case Studies of the Austrian Situation. Research Report, IHS: Wien.](#)
- Wissenschaftsrat (1981), Empfehlungen zu Aufgaben und Stellung der Fachhochschulen, Köln.
- Wissenschaftsrat (1991), Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen in den 90er Jahren, Köln.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

BHS	Berufsbildende Höhere Schulen
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
BMUK	Bundesministerium für Unterricht und Kunst
FHR	Fachhochschulrat
FHStG	Fachhochschulstudiengesetz
IFF	Institut für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung
IHS	Institut für Höhere Studien
NUS	Nicht Universitärer Sektor
UOG	Universitätsorganisationsgesetz

Zeitlinie zur Genese des FHStG

Zeit		Ereignis
1969 - 1971		Debatte über den Partisch-Plan
1974/ 1975		Im Gefolge eines OECD-Reviews ventiliert die OECD die Einrichtung eines Sektors mit umfassendem berufsbildendem Angebot auf tertiärer Ebene. Die sozialdemokratische Bundesregierung nahm dazu den Standpunkt ein, dass die Universitäten im tertiären Sektor durchaus in der Lage wären, ein ausreichend vielfältiges Angebot zur Verfügung zu stellen und dass darüber hinaus jene berufsspezifischen Bedarfe, denen in anderen Ländern durch die Einrichtung eines NUS entgegengetreten wurde, in Österreich durch die BHS bestens abgedeckt wären.
1975		Das Universitätsorganisationsgesetz (UOG) bringt die Einführung der qualifiziertenuniversitären Mitbestimmung, engt aber gleichzeitig den selbständigen Wirkungsbereich der Universitäten stark ein.
1986		UOG-Reform bringt Teilrechtsfähigkeit der Universitäten.
1987		Die Wirtschaftskammer legt ein Papier vor, dessen zentrale Kritik am österreichischen Ausbildungssystem darin bestand, dass es den Bedarf der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes nicht länger befriedigen konnte. Die Schlussfolgerung bestand im Vorschlag 'technische Akademien' einzurichten, analog zu jenem Konzept, das bereits 20 Jahre zuvor im 'Partisch-Plan' vorgeschlagen worden war.
1987/ 1988		Die Teilnahme Österreichs an der vergleichenden OECD-Studie 'Alternatives to Higher Education' stößt auf große öffentliche Aufmerksamkeit.
1988		Die regierende SPÖ-ÖVP Koalition einigt sich darauf, mit der Europäischen Gemeinschaft Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.
1989		Die Studie 'Qualifikation 2000' der Sozialpartner fordert alternative Ausbildungsmöglichkeiten für MaturantInnen durch die Etablierung eines zweiten Hochschulsektors.
1990	November	Im Koalitionsübereinkommen legt sich die erneuerte SPÖ-ÖVP Regierung auf die 'Einrichtung von Fachakademien für die kommende Legislaturperiode fest.
1991	Jänner - März	Gründung einer interministeriellen Arbeitsgruppe zur Klärung der Frage, welches Modell implementiert werden soll und zur Klärung der politischen Kompetenzen.
1991	31. Mai – 2. Juni	In Kooperation mit dem BMWF veranstaltet die österreichische Rektorenkonferenz eine Tagung zum Thema 'Die Universität im Dialog mit der Fachhochschule'. Eine Reihe von namhaften internationalen ExpertInnen sind eingeladen.

1991	Sommer	Auf Vorschlag der interministeriellen Arbeitsgruppe wird die OECD von den Bundesministern des BMWF und des BMUK eingeladen, einen Policy Review über Österreichs Hochschulsystem durchzuführen.
1991	September	Die Minister Busek (BMWF) und Scholten (BMUK) treffen die Entscheidung, die Verantwortung für die Etablierung des neuen Sektors an das BMWF zu geben.
1991	November	Das in Wien stattfindende Auftaktseminar zum OECD-Review trägt den Titel 'New Directions in Higher Education' und hat das Ziel „to confront relevant Austrian authorities with the different forms and developments of the NUS in other countries“
1991	Dezember	Eine interministerielle Arbeitsgruppe des BMWF erarbeitet eine Erstversion des Fachhochschulgesetzes und der Minister gibt grünes Licht für die Weiterarbeit an diesem Modell.
1992	Februar	Ein Erstentwurf der Grundzüge des neuen Sektors wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.
1992	Herbst	Die OECD führt ihren Policy Review durch und unterstützt damit die Arbeit des BMWF
1992	September	Der Erstentwurf des neuen Fachhochschulgesetzes wird zur Begutachtung und Kommentierung versandt.
1993	April	Die Gutachter der OECD präsentieren den Endbericht ihres Policy Reviews zum österreichischen Hochschulsystem
1993	28. Mai	Das 'Bundesgesetz über die Fachhochschulstudiengänge' (FHStG) wird im österreichischen Nationalrat beschlossen
1994	Herbst	Die ersten Fachhochschulstudiengänge nehmen ihre Arbeit auf

Autoren: Kurt Mayer, Lorenz Lassnigg

Titel: Lernprozesse in der Politik am Beispiel der Etablierung des Fachhochschulsektors in Österreich

Reihe Soziologie / Sociological Series 75

Editor: Beate Littig

Associate Editor: Gertraud Stadler

ISSN: 1605-8011

© 2006 by the Department of Sociology, Institute for Advanced Studies (IHS),

Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
