

Die Autonomie der österreichischen Universitäten – mehr Spielraum oder ein Spielball der Politik?

Anlässlich der von ihr am 6. Dezember 1774 erlassenen „Allgemeinen Schulordnung“ beanspruchte bereits Maria Theresia, dass der Staat die Hoheit über das gesamte Schulwesen haben solle. Ihre vielzitierte Feststellung „das Schulwesen aber ist und bleibt allzeit ein Politikum“¹ deutet auf ein grundlegendes Problemfeld, das bis heute besteht: die in Österreich besonders ausgeprägte rechtliche und institutionelle Verflechtung zwischen staatlichen Organen und dem von letzteren abhängigen Bildungswesen. Im Folgenden geht es zwar nicht um das Schulwesen, sondern um die österreichischen Universitäten, die seit dem Universitätsgesetz 2002 (UG 2002) weitgehend autonom sind. Ungeachtet dessen unterliegen die Universitäten – was hier diskutiert werden soll – weiterhin oder sogar mehr denn je Einflussnahmen von Staat und Politik.

Selbst das ressortzuständige Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) sieht die universitäre Autonomie und die staatlichen Aufsichtsrechte in einem „ständigen Wechselspiel“. Zwar stünden diese, so das Ministerium auf seiner Homepage, „nicht zwingend im Widerspruch“. Das BMBWF gesteht aber zu, dass die rechtlich vorgegebene Konstellation zwischen den Universitäten und dem Ministerium ein „Spannungsfeld“ bilde und für „Zündstoff“ sorgen würde.²

DOI: <https://doi.org/10.25365/oezg-2025-36-1-14>



Accepted for publication after internal peer review

Alexander Pinwinkler, Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Universität Wien, Universitätsring 1, 1010 Wien, Österreich; alexander.pinwinkler@univie.ac.at

- 1 Zit. n. Die „Allgemeine Schulordnung“ Maria Theresias vom 6. Dezember 1774 – 250 Jahre Unterrichtspflicht in Österreich, in: Österreichisches Staatsarchiv, Archivale des Monats Dezember 2024, 28.11.2024, <https://www.oesta.gv.at/veroeffentlichungen/archivale-des-monats/archivale-des-monats-dezember-24.html> (4.12.2024).
- 2 Vgl. Universitäten: Autonomie und Aufsicht im ständigen Wechselspiel, in: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Hochschule & Universität, Aktuelles, <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/HS-Uni/Aktuelles/Universitaeten--Autonomie-und-Aufsicht-im-staendigen-Wechselspiel-.html> (28.8.2024).

Worin die besondere Brisanz dieses „Wechselspiels“ bestehen könnte, wird jedoch an dieser Stelle nicht näher ausgeführt; das Ministerium begnügt sich vielmehr damit, darauf hinzuweisen, dass die Realität nicht immer „rosig“ aussehe; allerdings bestehe die Praxis der „österreichischen Lösung“ darin, dass man sich stets einige, bevor ein Aufsichtsverfahren abgeschlossen sei.³ Diese Andeutung mutet allerdings etwas lapidar und kurzschlüssig an: Aus meiner Sicht vermag sie vor allem die Frage nicht zu beantworten, welche Folgen mit der Implementierung des UG 2002 bis heute tatsächlich verbunden sind, und wie sich das Beziehungsgeflecht zwischen Universitäten, Hochschulbürokratie und Politik seither entwickelt hat.

Der vorliegende Essay beabsichtigt nicht, die Vor- und Nachteile des UG 2002 und der folgenden Novellierungen dieses Gesetzes in eingehender Weise gegeneinander abzuwägen; auch sollen gewisse positiv zu bewertende Effekte, wie etwa der vielfach konstatierte „Entwicklungsschub u.a. hinsichtlich der Internationalisierung“⁴ oder der Umstand, dass die Universitäten nunmehr „ein stärkeres Profil und eine Marke entwickeln“⁵ konnten, nicht von vornherein bestritten werden. Ich konzentriere mich im Folgenden vielmehr auf die Frage, welche Entwicklungen, politischen Entscheidungen und Praktiken die universitäre Autonomie zu beeinträchtigen scheinen, seit diese mit dem UG 2002 gesetzlich verankert wurde. Was ist aus der Verheißung geworden, dass die Universitäten mit ihrer Autonomie mehr Spielraum gewinnen sollten? Inwiefern tragen einer kurzfristig gesetzten politischen Agenda geschuldete Interventionen, offenkundig aber auch bewusst lancierte Systemänderungen dazu bei, dass dieser Spielraum perspektivisch eher verringert denn vermehrt worden ist?

1. Ein Rückblick: Historische Zäsuren und Trends im Verhältnis zwischen Staat und Universitäten

Die Selbstverwaltung der österreichischen Universitäten war seit dem 19. Jahrhundert stets eng mit den aktuell vorherrschenden politischen Machtverhältnissen verbunden. Einen ersten entscheidenden, in die Zukunft weisenden Markstein bildete zweifellos die Revolution von 1848: Die Thun-Hohenstein'sche Universitätsreform des Jahres 1849, die auf den schon zuvor ausgearbeiteten Reformplänen von Franz Exner und

³ Ebd.

⁴ So etwa der Rektor der Universität Wien Sebastian Schütze: Österreichischer Universitätsprofessor/innenverband, *Der lange Weg der Universitäten zur Autonomie*, 21.6.2023, <https://www.upv.ac.at/der-lange-weg-der-oesterreichischen-universitaeten-zur-autonomie/> (28.8.2024).

⁵ 20 Jahre Universitätsgesetz: „Die Uni-Angehörigen können weniger mitsprechen“, in: *Der Standard*, 18.11.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000140648423/20-jahre-universitaetsgesetz-es-koennen-die-uni-angehoerigen-weniger-mitsprechen> (28.8.2024).

Hermann Bonitz beruhte, billigte den Universitäten erstmals die Freiheit von Forschung und Lehre zu, gleichzeitig wurde mit der Reform die leitende Rolle der „Professorenkollegien“ festgeschrieben.⁶ Die Thun'sche Reform blieb in ihren Grundstrukturen über das Ende der Monarchie hinweg gültig, die Entwicklung zur „klassischen“ „Ordinarienuniversität“ war damit eingeleitet worden. Wegweisend war ferner, dass die Universitäten sich in den Bereichen von Unterricht, Forschung und Lehre erstmals selbst verwalten konnten, auch wenn sie grundsätzlich „weiterhin unselbständige Staatsanstalten mit einem eingeschränkten Kompetenzbereich“⁷ bleiben sollten.

In der Ersten Republik änderte sich an der rechtlichen Verfasstheit der Hochschullandschaft zunächst nur wenig, was sich allerdings im Austrofaschismus und Nationalsozialismus deutlich ändern und drastische Folgen nach sich ziehen sollte. Während das Dollfuß/Schuschnigg-Regime die universitäre Selbstverwaltung bereits stark eingeschränkt hatte, brachte die 1938 erfolgte Machtübernahme des NS-Regimes binnen kürzester Zeit eine Umgestaltung der Universitäten in nationalsozialistische Institutionen mit sich.⁸ Die Zweite Republik suchte hingegen wieder an die aus der Monarchie stammenden Rechtsvorschriften anzuknüpfen, womit eine stark restaurative Tendenz verbunden war. Die akademischen Behörden blieben weiterhin dem Ministerium unterstellt, wobei es mit dem Hochschulorganisationsgesetz 1955 (HOG 1955) immerhin gelang, die Grenze zwischen staatlichem und autonomem Wirkungsbereich der Universitäten zu klären.⁹

Nach dem Historiker Mitchell G. Ash begann der Weg zur heutigen Universität mit dem erwähnten HOG 1955, auf welches als nächster wichtiger Schritt das Universitäts-Organisationsgesetz 1975 (UOG 1975) folgte.¹⁰ Mit der einschneidenden Organisationsreform des UOG 1975, die wesentlich mit der ersten Wissenschaftsministerin Hertha Firnberg verbunden war, reagierte die SPÖ-Alleinregierung unter Bundeskanzler Bruno Kreisky auf die immer lauter werdende Kritik an den als patriarchalisch und überholt angesehenen akademischen Strukturen. In diesen und den sie repräsentierenden Talaren der Professor*innen sahen die Protagonist*innen der „68er-Bewegung“ – in durchaus gewollter Anspielung auf das „Tausendjährige Reich“ der Nationalsozialisten – den akademischen „Muff von

6 Christof Aichner/Brigitte Mazohl (Hg.), Die Thun-Hohenstein'schen Universitätsreformen 1849–1860. Konzeptionen – Umsetzung – Nachwirkungen (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs, Bd. 114), Wien/Köln/Weimar 2017.

7 Universitas semper reformanda. Universitätsreformen vom späten 19. bis zum beginnenden 21. Jahrhundert, in: 650plus – Geschichte der Universität Wien, <https://geschichte.univie.ac.at/de/themen/universitas-semper-reformanda> (28.8.2024).

8 Vgl. hierzu Linda Erker, Die Universität Wien im Austrofaschismus. Österreichische Hochschulpolitik 1933 bis 1938, ihre Vorbedingungen und langfristigen Nachwirkungen, Wien 2021, 233–261.

9 Ebd.

10 Österreichischer Universitätsprofessor/innenverband, Der lange Weg der Universitäten zur Autonomie, 21.6.2023.

tausend Jahren“, den es endlich abzuschütteln und zu überwinden gelte. Mit dem UOG 1975 sollten jedenfalls nicht mehr die „Professorenkollegien“, sondern zum Teil drittelparitätisch besetzte Kollegialorgane, die aus Professor*innen, dem akademischen Personal und den Studierenden bestanden, zur demokratischen Willensbildung beitragen. Mit diesen organisationsrechtlichen Eingriffen hatte die „Gruppenuniversität“ die bisherige „Ordinarienuniversität“ eindeutig abgelöst. Die Stellung der Professor*innen war geschwächt, jene der Assistent*innen und Studierenden gestärkt worden. Gleichzeitig wurden die Eingriffs- und Durchgriffsrechte des Bundesministeriums gegenüber den Universitäten erweitert. Folgt man den Rechts- und Politikwissenschaftlern Manfred Welan und Heribert Wulz, blieb die Demokratisierung insgesamt „inkonsequent“, denn „der Spielraum für selbständige, autonome Entscheidungen der Universität“ sei „nach wie vor sehr eng“ gewesen. Demnach war die Universität mit dem UOG 1975 weiterhin „in vielem eine nachgeordnete Dienststelle [des Bundesministeriums]; der Grad der Autonomie war sicher unter den Universitäten vergleichbarer Staaten der niedrigste.“¹¹

Von den 1980er-Jahren an wurden vor allem die Strukturen, die in der Leitung der Universitäten bestanden, zunehmend als überholt kritisiert. Es setzten Reformbemühungen ein, die vorerst im Universitätsorganisationsgesetz 1993 (UOG 1993) mündeten, mit dem eine Deregulierung und Autonomisierung der Universitäten beschlossen wurde. Doch erst das UG 2002 brachte jene umfassende Neuorganisation der österreichischen Hochschullandschaft mit sich, die hier in ihren Folgewirkungen näher erörtert werden soll. Dieses Gesetz wurde unter der Kanzlerschaft von Wolfgang Schüssel von einer schwarz-blauen Koalition beschlossen, als Bildungsministerin war Elisabeth Gehrler (beide ÖVP) für dessen Implementierung zuständig. Seither waren die Universitäten vollrechtsfähige juristische Personen öffentlichen Rechts und sollten von den Leitungsorganen Rektor, Senat und Universitätsrat geführt werden. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei der neu eingeführte Universitätsrat, wobei auch die Position des Rektors oder der Rektorin gestärkt wurde. Der Universitätsrat muss dem Gesetz zufolge „aus mindestens fünf (und höchstens aus neun) Mitgliedern bestehen, wovon (im Falle von fünf Mitgliedern) die Bundesregierung und die Universität jeweils zwei ernennen. Diese vier Personen müssen sich dann auf ein fünftes Mitglied einigen.“¹² Der Universitätsrat verfügt über „umfassende“ Machtbefugnisse: Diese reichen von der Genehmigung des Entwicklungsplans der Universität bis hin zur Wahl einer neuen Rektorin oder eines neuen

11 Manfred Welan/Heribert Wulz, Grundzüge des österreichischen Universitätsrechts. 1. Teil, Diskussionspapier Nr. 52-R-96, Wien 1996, 3 f., https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73100/Diskussionspapiere_vor_2004/dp-52.pdf (28.8.2024).

12 Günther Sandner, Hochschulpolitik, in: Emmerich Tólos (Hg.), Die Schwarz-Blauende in Österreich. Eine Bilanz, Wien 2019, 346–364, 350.

Rektors. In den Aufgabenbereich des Rektors/der Rektorin fallen u.a. die Verhandlung und der Abschluss der Leistungsvereinbarungen mit dem Bundesministerium, die die Grundlage eines für drei Jahre geltenden „Globalbudgets“ bilden. Der Senat wurde in seinem Einflussbereich stark beschnitten, während die Position der Professor*innen in diesem Kollegialorgan erheblich gestärkt wurde.¹³

Mit dem UG 2002 zogen ferner erstmals „unternehmerische Grundsätze“ in die Leitung der Universitäten ein. Gemäß den Ideen von „Public Governance“ und „New Public Management“ sollten nicht mehr Verordnungen des für die Universitäten ressortzuständigen Bundesministeriums, sondern Leistungsvereinbarungen, die zwischen Universität und Ministerium abgeschlossen wurden, im autonomen Bereich umgesetzt und als Grundlage für die Zuteilung finanzieller Mittel an die einzelnen Universitäten herangezogen werden.¹⁴ Obgleich Aufgabenfelder und Zuständigkeiten damit in Richtung der Universitäten verschoben wurden, ist die Autonomie der Universitäten bis heute „eine formalrechtliche und vom Staat verliehene“.¹⁵ Hierbei wird nicht zuletzt ein strukturbildendes Element der österreichischen politischen Kultur und Gesellschaft sichtbar, dem das Charakteristikum der „longue durée“ eingeschrieben ist: die offenbar mental verwurzelte und nach wie vor in einem vergleichsweise hohen Maße festzustellende Staatsbezogenheit von Bildung und Wissenschaft in Österreich. Mitchell G. Ash bringt diesen Sachverhalt wie folgt auf den Punkt: Die europäischen und insbesondere die österreichischen Universitäten sind demnach traditionell stärker vom Staat abhängig, während sie etwa in den USA als Teil der Zivilgesellschaft verstanden würden.¹⁶

2. Aushöhlung der akademischen Selbstverwaltung trotz formalrechtlicher Autonomie?

Zur Kritik am UG 2002 und einige jüngere Entwicklungen und Tendenzen

Auf den ersten Blick mutet es nahezu paradox an, dass die durch das UG 2002 erfolgte Entlassung der österreichischen Universitäten in die (weitgehende) Auto-

13 Ebd.

14 Universitas semper reformanda. Universitätsreformen vom späten 19. bis zum beginnenden 21. Jahrhundert.

15 So jedenfalls Mitchell G. Ash in: Österreichischer Universitätsprofessor/innenverband, Der lange Weg der Universitäten zur Autonomie, 21.6.2023.

16 Ebd. Das Desiderat, künftig mehr über „die gesellschaftlichen und politischen Prozesse“ zu erforschen, die zu den Reformen geführt haben, „sowie deren Auswirkungen auf die Universitäten und das Hochschulsystem zu untersuchen“, betonen auch: Maria Wirth/Andreas Huber, Universitäten, in: Marcus Gräser/Dirk Rupnow (Hg.), Österreichische Zeitgeschichte – Zeitgeschichte in Österreich. Eine Standortbestimmung in Zeiten des Umbruchs, Wien/Köln 2021, 554–575, 563.

nomie teils heftige Proteste zur Folge hatte, die bis heute immer wieder „aufkochen“ und sich Gehör zu schaffen suchen. Liegt diese nicht abreißende Kritik etwa daran, dass die österreichische Gesellschaft generell – eingedenk der zuletzt angedeuteten Tendenz zur Staatsbezogenheit – mental wenig darauf eingestellt ist, mit neu erworbenen Freiheiten und Rechten umzugehen? Sind die österreichischen Universitäten analog dazu tatsächlich mit einem Tiger zu vergleichen, den das UG 2002 bewusst aus seinem Käfig entlassen hat, der aber nur unter der Aufsicht des BMBWF gebändigt werden kann? Der launige Tiger-Vergleich stammt übrigens von einem bayrischen Ministerialbeamten, den dieser 2019 bei einer Tagung an der Universität Wien über „Aufsichtsrechte im Bereich der Universitäten“ getroffen hat.¹⁷

Ohne an dieser Stelle weiter in vermeintliche mentale Tiefenschichten österreichischer Befindlichkeiten vorstoßen zu wollen, verweist diese Aussage neuerlich auf den eingangs erwähnten „Zündstoff“, den das UG 2002 und die folgenden Novellierungen zweifellos mit sich gebracht haben. Schon im Zuge der Gesetzgebung und der folgenden Implementierungsphase gab es zahlreiche kritische Stellungnahmen, die die Reform als „politisch“ und den ideologischen Zielsetzungen der damaligen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ geschuldet ansahen: „Begriffe wie Entpolitisierung, Deregulierung und Autonomie würden nur als tarnende Schlagworte verwendet, um Ökonomisierung, Hierarchisierung und Entdemokratisierung zu realisieren.“¹⁸ Ferner wurde ein reduktionistischer Bildungsbegriff bemängelt, „der die Universität als reine Ausbildungsstätte sehe, die als Ort der Aufklärung, Kritik und Auseinandersetzung aber verloren gehe“.¹⁹

Ein besonderes Konfliktpotenzial war mit den gemäß dem UG 2002 neu zu konstituierenden Universitätsräten verbunden. Demnach werden auf Vorschlag der Bundesministerin oder des Bundesministers zwei, drei oder vier Mitglieder der Universitätsräte von der Bundesregierung bestellt.²⁰ Die als übermächtig betrachtete Stellung der Universitätsräte geriet in den Fokus der Kritik, die bemängelte, dass die Universitäten nicht einmal ihre Rektorin oder ihren Rektor selbst wählen konnten. Es war aber vor allem der Bestellmodus der Universitätsräte, der sich als hoch problematisch erweisen sollte. Denn viele der neu berufenen Universitätsräte kümmerten sich kaum um ihr Amt oder verstanden generell von Universitäten nur wenig. Öffentlich ausgetragen wurde speziell die Auseinandersetzung um von der FPÖ nominierte Universitätsräte, die Mitglieder schlagender, deutschnationaler

17 Universitäten: Autonomie und Aufsicht im ständigen Wechselspiel.

18 Sandner, Hochschulpolitik, 2019, 353.

19 Ebd.

20 Vgl. UG – Universitätsgesetz 2002, §21 6 (6), in: jusline, <https://www.jusline.at/gesetz/univ/paragraf/21> (4.12.2024).

Burschenschaften waren.²¹ Gegen extrem rechte Burschenschafter in den Universitätsräten regte sich nicht nur in den Reihen der Opposition im Nationalrat, sondern auch an den Universitäten selbst teils heftiger Widerstand.²²

Abgesehen von der vielfach umstrittenen Nominierung von Mitgliedern des jeweiligen Universitätsrats und der damit unweigerlich verknüpften Frage, inwieweit diese Bestellungen für politische Einflussnahmen instrumentalisiert werden konnten, ist hier noch ein weiteres Themenfeld anzusprechen: die Vielfalt (oder, je nach Sichtweise, der „Wildwuchs“) von Universitäten unterschiedlicher Größenordnung und eines verschiedenartigen rechtlichen Status, die ebenfalls die Autonomie stark tangiert: Es geht dabei einerseits um die Privathochschulen und Privatuniversitäten, für die erste gesetzliche Grundlagen bereits 1999 geschaffen wurden, und andererseits um staatliche Universitäten oder hochschulähnliche Einrichtungen, die außerhalb des geltenden UG 2002 in weiterer Folge mittels eigener Bundesgesetze errichtet wurden.

In Österreich gibt es derzeit (Stand 2024) neben den 23 öffentlichen Universitäten zwei Privathochschulen und 17 Privatuniversitäten, für die gesetzlich festgeschrieben ist, dass sie vom Bund keine finanziellen Mittel erhalten dürfen (die 21 Fachhochschulen sollen hier außer Betracht bleiben). Diese rechtliche Regelung erwies sich aber als ein Schlupfloch, das die Bundesländer für sich zu nützen verstanden, um sich selbst verstärkt in den Hochschulsektor einzubringen. Mittlerweile leben neun Privatuniversitäten maßgeblich von finanziellen Zuwendungen der Länder, also von staatlichen Mitteln. Zuletzt trat etwa der burgenländische Landeshauptmann Hans Peter Doskozil (SPÖ) mit der Ankündigung an die Öffentlichkeit, in Oberwart eine landeseigene Privatuniversität für Medizin aufbauen zu wollen.²³ Was die staatlichen Universitäten betrifft, die außerhalb des UG 2002 begründet wurden, sind die folgenden Einrichtungen zu nennen: die 1994 gegründete Donau-Universität Krems (seit 2004: Universität für Weiterbildung Krems), das Institute of Science and Technology Austria (ISTA) in Maria Gugging bei Klosterneuburg sowie das in Linz angesiedelte Institute of Digital Sciences Austria (IDSA) (ursprünglich als TU Linz gedacht; aktuell angestrebte Bezeichnung: Interdisciplinary Transformation University Austria, IT:U).

21 Vgl. etwa „Entsetzen“ über Rechte im Unirat. In Linz und Wien formiert sich Protest gegen die Burschenschafter, in: Der Standard, 21.2.2003, <https://www.derstandard.at/story/1216975/entsetzen-ueber-rechte-im-unirat> (29.8.2024).

22 Sandner, Hochschulpolitik, 2019, 354.

23 Der Präsident der Universitätenkonferenz (uniko) Oliver Vitouch sprach in diesem Zusammenhang von einer „Kirchturmpolitik der Landeshauptleute, mit der teure Parallelstrukturen“ aufgebaut wurden. Jedem Landeskaiser seine Privat-Uni? Wie sich die Länder um Hochschulen reißen, in: Der Standard, 22.7.2024, <https://www.derstandard.at/story/3000000228911/jedem-landeskaiser-seine-privat-uni-wie-sich-die-laender-um-hochschulen-reissen> (30.8.2024).

Was die beiden zuletzt genannten Institutionen betrifft, so fällt auf, dass diese Forschungseinrichtungen 2006 bzw. 2020 jeweils unter turbulenten und teils chaotischen Begleitumständen errichtet wurden. So ging die Idee für ein „Austrian Institute of Advanced Science and Technology“ zunächst vom renommierten Experimentalphysiker Anton Zeilinger aus, wobei sich neben dem damaligen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur vor allem die österreichische Industriellenvereinigung hinter dieses Projekt stellte. Im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens fiel am 2. Februar 2006 die Entscheidung gegen Wien und für Maria Gugging, wo das neue Institut errichtet werden sollte. Die Standortwahl sorgte dafür, dass sich umgehend eine breite Front der Ablehnung bildete. Für die wissenschaftlichen Ideengeber*innen mit Anton Zeilinger an der Spitze war das geplante „Austrian Institute“ nunmehr ein „Spielball der Politik“²⁴ geworden. Zeilinger und seine Kolleg*innen zogen sich daher aus den weiteren Bemühungen um die künftige Forschungseinrichtung, deren endgültige Bezeichnung im Übrigen erst nach längerem Hin und Her gefunden werden konnte, zurück. Da das Land Niederösterreich eine finanzielle Beteiligung in Aussicht gestellt hatte, gingen Beobachter*innen von einer durchwegs politisch motivierten Projektentscheidung aus. Dies hatte aus ihrer Sicht wesentlich damit zu tun, dass Niederösterreich mit Erwin Pröll einen ÖVP-Landeshauptmann hatte, während Wien von der SPÖ regiert wurde.²⁵

Auch im Fall des IDSA, das in Linz errichtet werden sollte, tritt in aller Schärfe zu Tage, welche Rolle (tages-)politische Interessen bei der Gründung neuer Universitäten haben können. Der damalige Bundeskanzler Sebastian Kurz (ÖVP) kündigte im Vorfeld der oberösterreichischen Landtagswahl im Herbst 2020 überraschend an, dass in Linz eine neue Technische Universität aufgebaut werden sollte. Landeshauptmann Thomas Stelzer (ÖVP) sparte nicht mit Lobeshymnen für die neue Institution und sprach von einem „großen Wurf für den Standort Oberösterreich“.²⁶ Hinter diesem „Wurf“ stand aber weder eine akkordierte Bezeichnung für die ins Leben zu rufende Forschungseinrichtung, noch ein ausgereiftes Konzept, das dieser zugrunde gelegen wäre. Es handelte sich im Gegenteil um eine „Ad-hoc-Aktion“, bei der zunächst unklar war, wie die betreffende Einrichtung konkret ausgestaltet werden sollte. Es ist daher kaum verwunderlich, dass das Projekt von Beginn an in Frage gestellt wurde. Die Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW) bemän-

24 Anton Zeilinger, Ein Spielball der Politik, in: Die Presse, 4.2.2006, zit. n. Sandner, Hochschulpolitik, 2019, 357.

25 Vgl. Sandner, Hochschulpolitik, 2019, 357.

26 Linz: Kurz und Stelzer mit ersten Details zur neuen Technischen Uni, in: Der Kurier, 13.10.2020, <https://kurier.at/politik/inland/linz-kurz-und-stelzer-mit-ersten-details-zur-neuen-technischen-uni/401063364> (29.8.2024).

gelte zudem, dass die inhaltliche Ausrichtung des IDSA zu breit sei.²⁷ Tatsächlich ist in dem am 14. Juli 2022 vom Nationalrat verabschiedeten Sondergesetz nur allgemein davon die Rede, dass das IDSA „Digitalisierung und digitale Transformation in einem breiten und interdisziplinären, auch die Künste einbeziehenden Verständnis“ untersuchen solle. Ferner kündigt das Gesetz vage die „Nutzung interuniversitärer Kooperationen“ an, wobei alle nur denkbaren Forschungsrichtungen und Disziplinen von Technik- und Ingenieur- bis hin zu Geistes- und Kulturwissenschaften angesprochen werden.²⁸

Mehr noch als die diffuse inhaltliche Ausrichtung sorgten allerdings die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen des künftigen IDSA für Aufregung. Dabei geriet etwa in den Fokus, dass das IDSA im Unterschied zu den anderen Universitäten über keinen akademischen Senat verfügen sollte. Kritiker*innen sahen im IDSA generell eine äußerst „konzentrierte Machtfülle“ an der Spitze, während das Mitspracherecht der Universitätsangehörigen, die im Übrigen nicht unter den Kollektivvertrag der Universitäten fallen sollten, rückgebaut werden solle – angesichts des offen angestrebten „Modellcharakters“ des eigens für das IDSA beschlossenen Gesetzes ein (weiterer) Angriff auf die gesetzlich vorgesehene Autonomie und die an den Universitäten bestehenden demokratischen Strukturen. Dass die neue Universität Studienbeiträge einheben könne, was den anderen Universitäten nicht gestattet sei, zog den Vorwurf nach sich, dass diese Konstruktion überhaupt verfassungswidrig sei. Oliver Vitouch erblickte in der neuen Hochschule einen „Wolpertinger“, also gewissermaßen ein Mischwesen aus dem Reich der Fabel, das Bestandteile aus öffentlichen Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten in sich vereinigen würde.²⁹ Ebenfalls nicht zu unterschätzen waren die finanziellen Auswirkungen, die das von Bundesminister Martin Polaschek (ÖVP) weiter vorangetriebene Prestigeprojekt nach sich zog: So hatte die Regierung zwar Millionenbeträge für das IDSA im Budget des Jahres 2023 fix vorgesehen. Für die bestehenden 22 öffentlichen Universitäten sollten aber im Studienjahr 2023/24 anstelle der von diesen geforderten 1,2 Milliarden nur 500 Mio. Euro ausgegeben werden.³⁰

Auf ähnliche Weise betrafen die Turbulenzen, die sich rund um die Bestellung einer neuen Rektorin oder eines neuen Rektors an der Universität Salzburg ereigneten, unmittelbar die universitäre Autonomie. Zur Vorgeschichte: Im Februar

27 „Sonderkonstruktion“ stößt auf Kritik, in: news.ORF.at, 7.1.2024, <https://orf.at/stories/3344539/> (29.8.2024).

28 Bundesgesetz über die Gründung des Institute of Digital Sciences Austria, in: Bundesgesetzblatt I Nr. 120/2022, §2.

29 „Sonderkonstruktion“, 2024.

30 Statt „Wumms“ gibt es Bedenken um Linzer Uni-„Leuchtturm“, in: Wiener Zeitung, 13.10.2023, <https://www.tagblatt-wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2164856-Statt-Wumms-gibt-es-Bedenken-um-Linzer-Uni-Leuchtturm.html> (29.8.2024).

2023 hatte der Senat dieser Universität anstelle des üblichen Dreivorschlags einen Zweivorschlag für die Besetzung des Rektorspostens erstellt. Der bisherige Rektor Hendrik Lehnert, der sich ebenfalls um dieses Amt beworben hatte, war damit aus dem Rennen. Doch das Wahlprozedere stieß auf internen Widerstand: Sechs der insgesamt 26 Senatsmitglieder erhoben nämlich eine Aufsichtsbeschwerde an das BMBWF, das den Wahlvorschlag mit dem Hinweis auf formelle und materielle Mängel aufhob. Die Universität stand jedenfalls als Folge dieser Vorgänge, die sich über viele Monate hinzogen, seit 1. Oktober 2023 ohne Führung da und wurde vorerst von zwei Vizerektor*innen geleitet.³¹ Dieser prekäre Zustand rief am 10. Oktober 2023 den Salzburger Landeshauptmann Wilfried Haslauer (ÖVP) auf den Plan. Haslauer ließ über seinen Sprecher mitteilen, dass das „Schauspiel“ beendet gehöre: „Andernfalls stellen wir den Geldhahn für zukünftige Projekte der Universität auf null.“ Dazu muss man wissen, dass das Land Salzburg der bundesfinanzierten Paris-Lodron-Universität seit 2016 Fördermittel in Höhe von rund 29 Mio. Euro zukommen hatte lassen.³²

Haslauer löste mit seinen Aussagen eine Welle der Kritik aus, insbesondere von Seiten der Österreichischen Hochschülerschaft (ÖH) und der Oppositionsparteien, die Haslaurs Vorgehen als politische Erpressung und Missachtung der universitären Autonomie betrachteten: So richtete die im Salzburger Landtag vertretene KPÖ eine Anfrage an den Landeshauptmann, in welcher sie von diesem wissen wollte, ob er „den Anschein einer versuchten Einflussnahme und Drucksituation auf den freien und autonomen Entscheidungsvorgang der Universität Salzburg“ erwecken habe wollen. Die KPÖ erinnerte in ihrer Anfrage ferner daran, dass einer der beiden Kandidat*innen für den Rektorsposten, der Klagenfurter Informatiker Martin Hitz, unter ausdrücklichem Verweis auf die „unzulässige Einmischung des Landeshauptmanns in das Wahlverfahren“ seine Bewerbung zurückgezogen habe.³³ Haslauer selbst bestritt alle Vorwürfe. Aus seiner Sicht gebe es „keine machtpolitischen Interesseneingriffe“, und er wollte auch „keine Einmischung des Landeshauptmanns in die Selbstverwaltung der Universität“ erkennen.³⁴

31 Rektorswahl in Salzburg: Haslauer will „baldigst“ eine Entscheidung, in: Austria Presse Agentur, 10.10.2023, <https://science.apa.at/power-search/14530038112852503824> (29.8.2024).

32 Rektoratswahl: LH droht Uni mit Zuschussstopp, in: salzburg.orf.at, 10.10.2024, <https://salzburg.orf.at/stories/3227661/> (29.8.2024).

33 Anfrage der Abg. Klubobmann Mag. Dankl und Hangöbl BEd an Landeshauptmann Dr. Haslauer betreffend die Einflussnahme in die Selbstverwaltung der Uni Salzburg/Rektorswahl, in: Nr. 136-ANF der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (2. Session der 17. Gesetzgebungsperiode), 22.12.2023.

34 Beantwortung der Anfrage der Abg. Klubobmann Mag. Dankl und Hangöbl BEd an Landeshauptmann Dr. Haslauer (Nr. 136-ANF) betreffend die Einflussnahme in die Selbstverwaltung der Uni Salzburg/Rektorswahl, in: Nr. 136-BEA der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (2. Session der 17. Gesetzgebungsperiode), 2.2.2024.

Letztendlich entschied das Bundesverwaltungsgericht am 15. Dezember 2023 gegen den Bescheid des Bundesministers Martin Polaschek und es hob diesen, nachdem er vom Senat der Universität Salzburg angefochten worden war, ersatzlos auf. Zugleich erklärte das Gericht, dass eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof nicht zulässig wäre, womit das autonome Handeln der Universitätsgremien bei der Benennung doch noch bestätigt wurde.³⁵

3. Resümierende Betrachtungen und Ausblick

Wenn Mitchell G. Ash konstatiert, dass „reale Autonomie“ im Bereich der österreichischen Universitäten durch das UG 2002 nicht erreicht worden sei, sondern bestenfalls „weiterhin ein Fernziel“ sei,³⁶ so kann ich dieser Analyse grundsätzlich nur zustimmen. Ich möchte hier aber noch weit schärfer formulierte Fragen zur Diskussion stellen, die sich aus den skizzierten Darlegungen ergeben: Hat die mit dem UG 2002 gesetzlich verankerte Autonomie sich angesichts der seither eingetretenen weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen und hochschulpolitischen Entwicklungen nicht vielfach geradezu in ihr Gegenteil verkehrt? Ist es mittlerweile nicht sogar in einem hohen Maße irreführend, überhaupt generalisierend von der „Autonomie der Universitäten“ zu sprechen? Dass eine akademische Selbstverwaltung hinsichtlich bestimmter betriebswirtschaftlicher Abläufe und Praktiken ihre Berechtigung haben mag, soll nicht bestritten werden, ist für die hier diskutierten Problemstellungen aber nicht als wesentlich anzusehen. Die angedeutete Spannung oder Diskrepanz zwischen Autonomie und (Ver-)Politisierung lässt sich jedenfalls in ihrer vollen Tragweite nur dann erkennen, wenn man den Blick nicht nur auf die 23 öffentlichen Universitäten, sondern auf die Hochschullandschaft (hier: ohne Fachhochschulen) insgesamt wirft.

Zunächst also zu den „klassischen“ öffentlichen Universitäten: Wie hier ausgeführt, greifen das Wissenschafts- und Finanzministerium über Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets weiterhin lenkend in die Universitäten ein. Allein schon dadurch, dass die Universitäten dazu aufgefordert sind, als Grundlage für die Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen einen Entwicklungsplan einzureichen, eröffnet dem BMBWF die Option, bereits im Vorfeld inhaltlich-strategisch steuernd einzugreifen. Dieser Sachverhalt bedeutet indes aus meiner Sicht keinen wesentlichen Bruch in der seit langem – oder seit jeher – bestehenden Tradition, der

35 Rektorswahl: Bundesverwaltungsgericht erklärt Zweivorschlag für rechtmäßig - Unirat kann zur Wahl schreiten, in: Salzburger Nachrichten, 15.12.2023, <https://www.sn.at/salzburg/politik/rektorswahl-bundesverwaltungsgericht-zweivorschlag-unirat-wahl-150186007> (30.6.2025).

36 Österreichischer Universitätsprofessor/innenverband, Der lange Weg, 2023.

Regierung und Ministerialbürokratie einen entscheidenden steuernden Einfluss auf die Universitäten einzuräumen.

Neue politische Spielräume lassen sich allerdings an den bestehenden staatlichen Universitäten offenbar nur schwer generieren. Hierzu greifen aus meiner Sicht eher jene rechtlichen Sonderkonstruktionen als „Versuchsballone“, die speziell für Neugründungen von staatlichen Universitäten geschaffen wurden. Gesetze werden – wie im Falle des geplanten IDSA in Linz – erlassen, die diese Hochschuleinrichtungen mehr noch, als dies im UG 2002 möglich schien, an neoliberal inspirierten Managementmethoden orientieren sollen. Politische Einflussnahme und Lobbyarbeit, die über die Beschickung von Aufsichtsgremien durch parteinahe Vertreter*innen ermöglicht wird, bilden hierbei nur eine Seite der Medaille, während andererseits demokratische Partizipationsrechte der (vorgesehenen) Mitarbeiter*innen geradezu systematisch zurückgeschraubt werden. Die erhebliche Diskrepanz zwischen dem obligatorischen Selbstvermarktungsgerede von Exzellenz, Interdisziplinarität und Internationalität und den teils grotesk erscheinenden Begleitumständen, unter denen einige Neugründungen abgelaufen sind, ist dabei unverkennbar. Wie hier aufgezeigt wurde, sind die in den letzten beiden Jahrzehnten zu beobachtenden „Gründungsphasen“ von neu zu errichtenden oder bereits implementierten Universitäten jeweils von teils erheblichen Turbulenzen begleitet worden. Symptomatisch dafür erscheint, dass die Namensgebung der zu schaffenden Institutionen kurzlebig, vage und unsicher ist und wesentliche Akteur*innen im Zuge des Errichtungsprozesses häufig „abspringen“. Die Ursachen hierfür sind jedenfalls unschwer auszumachen: überstürzte medial inszenierte Ankündigungen über bevorstehende Hochschulgründungen, hinter denen oftmals mit einigem Recht eine kurzfristige politische Agenda angenommen werden kann; oberflächliche und wenig durchdachte Konzeptualisierung, fehlende längerfristige Planung. Derartige Kritikpunkte werden in der medialen und politischen Debatte häufig auch am Lehramtsstudium in Österreich geäußert, das gänzlich auf den Vorgaben des Bildungsministeriums beruht. Gerade in diesem Bereich kann von autonomen Handlungsspielräumen oder Befugnissen der Universitäten kaum die Rede sein.³⁷

Angesichts der skizzierten strukturellen Problemzonen, denen sich das Hochschulsystem gegenübersteht, erweist sich der tönende hohe Anspruch nur allzu oft als hohle Phraseologie, die beständige Rede von (angestrebter) Exzellenz als potenzielle Marketing-Tarnung, hinter der sich knallharte politische Interessen nur mü-

37 Vgl. zur jüngeren Debatte um die Neugestaltung des Lehramtsstudiums u.a.: Wo man für ein neues Lehramtsstudium ansetzen sollte, in: [www.derstandard.at](https://www.derstandard.at/story/3000000189882/wo-man-fuer-ein-neues-lehramtsstudium-ansetzen-muss), 6.10.2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000189882/wo-man-fuer-ein-neues-lehramtsstudium-ansetzen-muss> (5.12.2024); Was bringt die Novelle der Lehramtsausbildung, in: [Salzburger Nachrichten](https://www.sn.at/leben/karriere/was-novelle-lehramtsausbildung-154251841), 3.3.2024, <https://www.sn.at/leben/karriere/was-novelle-lehramtsausbildung-154251841> (5.12.2024).

sam zu verbergen suchen. Von derartigen (Fehl-)Entwicklungen sind die bestehenden „klassischen“ Universitäten zwar keineswegs frei, aber seitens der politischen Entscheidungsträger*innen mangels kompletter Durchgriffsrechte wohl nicht immer so einfach zu steuern: Hier greift aber vor allem die Novelle des Universitätsgesetzes 2021, genauer die über den §109 erfolgte drastische Verschärfung der Kettenvertragsregel: die (noch) raschere personelle Fluktuation und der wachsende Druck auf Uni-Angestellte macht diese potenziell handlungsunfähig und minimiert deren Protestpotenzial. Dabei ist ohnehin festzustellen – so auch die Sozialwissenschaftlerin Maria Dabringer –, dass es weder vor noch nach dem UG 2002 eine strukturierte Personalpolitik an den Universitäten gegeben hat.³⁸ Die ironisch zu konstatierende Tatsache, dass dies den betriebswirtschaftlichen Managementideen eigentlich fundamental widerspricht, wird den in ihrer weit überwiegenden Zahl prekär Beschäftigten an den österreichischen Universitäten jedenfalls nur ein schwacher Trost sein.

Die Konsequenzen der geschilderten Entwicklungen liegen für mich auf der Hand: ein zunehmend unübersichtlicher werdendes Hochschulsystem, das eigentlich der Kompetenz des Bundes obliegt; die Aushöhlung der rechtlich vorgesehenen akademischen Selbstverwaltung durch gesteigerten Druck auf die „klassischen“ öffentlichen Universitäten und die als neoliberale „Vorzeigeeinrichtungen“ und vorgebliche „Leuchttürme“ gedachten Neugründungen von Hochschulen. In Gestalt einflussreicher Landeshauptleute pochen zugleich die österreichischen Bundesländer zunehmend auf ihren Einfluss und ihre Gestaltungsmöglichkeiten und nützen diese gegebenenfalls als politisches Druckmittel (wie etwa zuletzt an der Universität Salzburg); landespolitische Standortinteressen machen sich infolgedessen mehr denn je bemerkbar, mit der Folge, dass Österreich gemessen an der Größe seiner Bevölkerung eine relativ große Zahl an öffentlichen Universitäten besitzt (zum Vergleich: die Niederlande verfügen bei einer etwa doppelt so großen Bevölkerungszahl über zehn öffentliche Universitäten)³⁹. Angesichts der von partikularen Interessen diktierten sukzessiven Vergrößerung der Hochschullandschaft und deren komplexen und unübersichtlichen Struktur tun sich drängende Fragen nach der Vergeudung von finanziellen und personellen Ressourcen auf, die nicht nur zu Lasten der bestehenden „klassischen“ Universitäten, sondern des Hochschulsystems insgesamt gehen. Aus meiner Sicht braucht es daher dringend eine Schubumkehr bei der Hochschulpolitik, die Forschung und Lehre verstärkt von wissenschaftsfremden

38 Vgl. „Die Universität heute will einen nicht binden, die will, dass man geht!“ Maria Dabringer und Julia Heinemann im Gespräch mit Annemarie Steidl über prekäre Arbeitsverhältnisse an österreichischen Universitäten, in: Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 34/2 (2023), 222–233, 224.

39 So der Experte für Wissenschaftspolitik Thomas König: 20 Jahre Universitätsgesetz, 2022.

Ansprüchen freihält⁴⁰, dem wissenschaftlichen Personal realistische Zukunftsperspektiven eröffnet und die Autonomie der Universitäten von einem „Spielball der Politik“ zu einem Instrument der konstruktiven Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe weiterentwickelt. Dies mag vielleicht ein (allzu) frommer Wunsch sein – angesichts der skizzierten hochschulpolitischen Verwerfungen und Fehlentwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte erscheint mir dieser aber mehr denn je berechtigt zu sein.

⁴⁰ Vgl. hierzu auch: Humboldt-Gesellschaft für Wissenschaft, Kunst und Bildung e.V., Position der Humboldt-Gesellschaft Bedrohung der Autonomie der Universitäten (November 2016), <https://www.humboldt-gesellschaft.org/publikationen/positionspapiere/positionspapier-zur-autonomie-der-universitaeten> (30.8.2024).