

## **Prekäre Universität: Der stille Umbau des österreichischen Hochschulsystems und seine bildungs- und demokratiepolitischen Gefahren**

*Forschungspapier, eingereicht von NUWiss | Netzwerk Unterbau Wissenschaft*

Mit dem Inkrafttreten des Universitätsgesetzes UG 2002 im Jahr 2004 erhielten Österreichs öffentliche Universitäten die Vollrechtsfähigkeit und damit die Möglichkeit, trotz fortwährender öffentlicher Finanzierung „autonom“, d.h. privatwirtschaftlich zu agieren (Universitätsautonomie). Hand in Hand mit dieser Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltung wurden zugunsten des neuen Steuerungs- und Führungsprinzips die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden, demokratisch geprägten Strukturen und Rechte weitgehend abgeschafft. Das System der „Drittelparität“, bei dem Studierende, der sogenannte „Mittelbau“ und die Professor:innen über jeweils ein Drittel der Stimmen verfügten, wurde durch ein Modell ersetzt, in dem die Professor:innen und Rektorate fast ausnahmslos über Stimmenmehrheit verfügen und zahlreiche Agenden jeglicher Mitsprache und Einsichtnahme entzogen sind. Mit §109 UG wurde zudem ein universitäres Sonderbefristungsrecht, eine eigene „Kettenvertragsregel“ eingeführt, die festlegte, dass befristete Arbeitsverträge bis zu einer Obergrenze von 10 bzw. 12 Jahren aneinandergereiht werden dürfen. Die Ausmaße dieser ersten Phase personalpolitischer „Flexibilisierung“ waren bereits beträchtlich: Laut Universitätsbericht waren im Jahr 2020 78,6 Prozent des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals befristet angestellt.<sup>1</sup>

Mit der UG-Novelle 2021 wurde diese Situation noch weiter verschärft: Angelehnt an das deutsche Universitätsrecht wurde eine maximale Bleibedauer von 8 Jahren befristeter Beschäftigung (pro Universität) festgelegt, was sich in vielen Fällen als österreichweites Berufsverbot ab dem 9. Arbeitsjahr niederschlägt. Die Folgen dieser Entscheidung für Forschung, Lehre und Arbeitnehmer:innen waren bereits 2020 absehbar und lassen sich nun in ersten Erhebungen und Studien nachlesen.<sup>2</sup> So wurde die Beschäftigungssituation durch die Novelle nicht, wie von den Gewerkschaften erhofft, verbessert. Stattdessen mussten inzwischen zahllose hochqualifizierte, häufig nicht ersetzbare Mitarbeiter:innen ihre Universität verlassen, gemeinsam mit zahlreichen Forschungsprojekten, ihren Projektleiter:innen und Teams. Die universitäre Grundlagenforschung ist durch diesen Verlust an Drittmittelexpertise inhaltlich de facto rückläufig. Im Bereich der angewandten Forschung werden etablierte (Industrie-)Kooperationen durch fehlende personelle Kontinuität brüchig und zerfallen. Für die Lehre steht in vielen Bereichen (wenn überhaupt) nur noch Personal zur Verfügung, das geringer qualifiziert ist als jene Mitarbeiter:innen, die ihre Forschungsstätte verlassen müssen. Verstärkt durch die erzwungene „Hochschulmobilität“ – keine Weiterbeschäftigung nach Prae- und Postdoc-Stellen – führt die aktuelle Gesetzeslage zu einer stark sinkenden Attraktivität der österreichischen Universitäten als Arbeitgeberinnen, die in der markant sinkenden Zahl qualifizierter Bewerber:innen für ausgeschriebene Stellen zutage tritt.

Schon vor 2021 wirkte die mit Dauerbefristungen verbundene existentielle Unsicherheit sozial selektiv (vgl. den noch immer sehr geringen Anteil weiblicher Professor:innen), verstärkte kontraproduktive Abhängigkeitsverhältnisse und förderte mainstream-orientiertes, risikoaverses Forschen, womit Österreich seit langem wertvolles intellektuelles Potenzial verliert. Die Novelle 2021 ließ die Situation nun endgültig kippen: Die Arbeitsbedingungen der Befristeten sind für die meisten inzwischen nicht mehr erträglich. Als Folge sehen wir zurzeit einen Braindrain sondergleichen, mit

---

<sup>1</sup> Siehe <https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:ee959e59-9fdb-40c1-8bb8-c56900af98de/untitled.pdf>.

<sup>2</sup> Vgl. u.a. <http://uni-wien-unterbau.at/wp-content/uploads/2024/03/Zur-Beschäftigungssituation-im-Mittelbau-an-der-Universität-Wien-Ergebnisse-der-Befragung-Bericht-.pdf>).

absehbar gravierenden Folgen: Denn es sind die Besten und Engagiertesten, die das System als Erste verlassen oder gar nicht erst betreten.<sup>3</sup>

Dass eine Personalpolitik von 80% Befristeten mit einer maximalen Bleibedauer von 8 Jahren den Universitäten bei der Aufgabenerfüllung schadet, ist ein Ergebnis, das nicht überrascht. Es wird zudem von zahllosen Befunden der Organisationssoziologie, Betriebswirtschaftslehre, Wissenschaftsforschung und anderer Disziplinen gestützt. Umso mehr stellt sich die Frage, warum dieser Weg beschritten wurde und weitergeführt wird. Rückt man die auf den ersten Blick widersinnige Personalpolitik in einen breiteren universitätspolitischen Kontext, zeigt sich allerdings, dass sie – von diesem Standpunkt betrachtet – durchaus schlüssig ist: Es zeigt sich, dass die Personalpolitik in der zurzeit still und unauffällig vorgenommenen Umstrukturierung des österreichischen Hochschulsystems als unverzichtbarer Baustein dient. Die Leitlinien dieses Umbaus lassen sich den aktuellen hochschulpolitischen Strategiepapieren bei intensiver Lektüre zwar entnehmen. Die Umstrukturierung selbst wird jedoch – als hätte man aus dem Widerstand gegen das UG 2002 gelernt – nicht als solche ausgewiesen, weshalb eine öffentliche und parlamentarische Diskussion der weitreichenden systemischen Eingriffe bislang nicht stattfand.

Die Intentionen und Zielsetzungen der laufenden „Konsolidierung des Hochschulsektors“ lassen sich zu vier strategischen Linien gruppieren. Erstes und auffälligstes Kennzeichen ist die zunehmende Entkopplung der öffentlichen Universitäten vom öffentlichen Bildungssystem. Zwar werden die Universitäten weiterhin als oberste Ebene der Bildungspyramide – als oberster, tertiärer Sektor – anerkannt. Von den hiermit verbundenen Aufgaben werden sie allerdings zunehmend entbunden, indem das Hochschulsystem in Einrichtungen erster und zweiter Klasse aufgespalten wird. So geht die Aufwertung, „Profilbildung“ und Verkleinerung rankingorientierter, projektbasierter „Forschungsuniversitäten“ mit der Auslagerung rankingökonomisch schädlicher Aufgaben (BA-Lehre usw.) an die zu Ausbildungsfabriken degradierten, von den Rankings nicht erfassten Pädagogischen (PHs) und Fach-Hochschulen (FHs) einher. Letztere werden, weil sie die Lehrarbeit aufgrund niedrigerer Qualitätsstandards (bzgl. Qualifikationsniveau der Lehrenden, Anforderungsniveau für Studierende) günstiger verrichten, „quantitativ gestärkt“. Die relative Vergrößerung dieses Hochschultyps wird von Maßnahmen begleitet, die – wie die Steigerung des Workloads und des Anteils befristeter Arbeitsverhältnisse – zu weiteren Qualitätseinbußen des PH- und FH-Angebots führen. Die neue, forcierte Hierarchisierung von Aufgaben und Einrichtungen prägt auch den Umbau der inneren Organisation der Hochschulen, in denen die Lehre strukturell und finanziell systematisch entwertet und von der Forschung – und damit von aktuellen wissenschaftlichen Entwicklungen – abgespalten wird. Dieses wissentliche, aktive und freiwillige Absenken der Qualität der Ausbildung der zukünftigen Lehrenden im Sekundar- und Elementarbereichs führt allerdings unausweichlich zu einem sinkenden gesamtgesellschaftlichen (Aus-)Bildungsniveau.

Die zweite strategische Linie des Umbaus lässt sich als Rückbau der systemischen Komplexität der bestehenden Forschungslandschaft zusammenfassen. Sie zeigt sich in der Schaffung neuer Elfenbeintürme in Gestalt thematischer Großuniversitäten mit intransparenter Zusatzfinanzierung – ein Trend zur gesteigerten Abschottung von gesamtgesellschaftlichen Fragen und Räumen, der von der kontinuierlichen Ausweitung der Zugangsbeschränkungen zu universitärer Bildung begleitet wird. Die zweite strategische Ausrichtung der Restrukturierung äußert sich zudem im Abbau breit

---

<sup>3</sup> Auf OECD- und EU-Ebene wird das Problem, dass gute Forschung gute Mitarbeiter:innen benötigt, dass hierfür allerdings auch gute Arbeitsbedingungen angeboten müssten, bereits als Gefahr erkannt. Es mehren sich Erhebungen, Initiativen und Aktionspläne, um die Arbeit im prekären Niedriglohnssektor Wissenschaft wieder attraktiv zu machen. Auf der Grundlage eindeutiger Daten haben sich auch EU-Kommission und EU-Rat 2023 für eine wissenschaftspolitische Kehrtwende entschieden, um zugunsten der europäischen Wirtschaft und Industrie (!) die Besten zu gewinnen, zu halten und bestmöglich arbeiten zu lassen. Vgl. hierzu Müller, Sabine; Part, Florian; Pühringer, Stephan; Völkl, Yvonne „[Warum eine Quote für Befristungen alleine nicht reicht](#)“, Der Standard (Kommentar der anderen), 26.04.2024.

gefächerter, offener und interdisziplinärer Basis-Infrastrukturen und in der Verengung von Forschungs-„Portfolios“ zugunsten der „Spezialisierung“ auf „Zukunftsfelder“, die – wider besseres Wissen – als vorhersagbar gelten. Den immer komplexer werdenden wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen zum Trotz setzt die österreichische Universitätspolitik auf Komplexitätsreduktion und schränkt die Möglichkeiten, interdisziplinäres Denken und Forschen zu lernen, ergebnisoffen zu betreiben und weiterzuentwickeln, ein.

Auch die dritte strategische Ausrichtung ist von den Leitlinien der Isolierung und Hierarchisierung geprägt, indem die öffentlichen Universitäten in der Erfüllung ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgaben – in ihrer multiplen Schlüsselfunktion für den Erhalt moderner, offener, demokratischer Gesellschaften – unter Druck gesetzt werden. Zu diesen Systemfunktionen zählen die Rolle der öffentlichen Universitäten als Raum gesellschaftlicher Selbstbeobachtung und die indirekte politische Funktion autonomer Forschung und Lehre für Aufklärung, Demokratie und kritische Öffentlichkeit. Die Abwertung von Fächern und Fakultäten, die auf die Schaffung und Tradierung von systemischem, gesellschaftsbezogenem Wissen konzentriert sind (insbes. Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften, österreichbezogene Forschung), ist dabei nur ein Aspekt von vielen. Die vierte strategische Linie ist hiermit eng verbunden und kann als stillschweigende Aushöhlung des öffentlichen Auftrags bezeichnet werden. Dieser ist im UG 2002 zwar klar definiert. Wie die Missachtung des Bildungsauftrags oder auch die unzulässige Entkopplung von Forschung und Lehre zeigen, wird der gesamtgesellschaftliche Auftrag der öffentlichen Universitäten aber zurzeit in einem Maß ignoriert, dass die Notwendigkeit, das Gesetz an die Faktenlage anzupassen, absehbar ist.

Institutionen und soziale Räume „demokratischer zu organisieren“, verlangt im Bereich der Universitäten folglich nicht nur, inklusiver im Hinblick auf Bildungsgerechtigkeit und Personalpolitik zu werden, entsprechende Themen (Gleichheit, Gerechtigkeit, offene Gesellschaft usw.) aufzugreifen und inneruniversitär zu demokratischeren Strukturen zurückzukehren. Es verlangt auch die Mitberücksichtigung zweier übergeordneter Zusammenhänge, die durch organisatorisches Agieren i.w.S. geprägt werden. Als Handlungsfeld mitzudenken ist erstens die Rolle der öffentlichen Universitäten für das – ihnen nun untergeordnete! – Bildungssystem und damit die Struktur der Hochschullandschaft als solche. In die Analyse und die Planung von Alternativen miteinzubeziehen ist zweitens die Rolle der Universität in der Gesamtgesellschaft, die zurzeit – ohne Begründung und parlamentarische Legitimation – grundlegend umformuliert wird. Die laufende Umstrukturierung des österreichischen Hochschulsystems lässt sich demzufolge, knapp zusammengefasst, als Stärkung hierarchischer, elitärer und vormoderner Strukturen charakterisieren, die paradoxerweise nicht nur von demokratie-, sondern auch von wissenschaftsskeptischen Tendenzen durchdrungen ist. Hiermit zeigt sich die aktuelle Entwicklung der österreichischen Universitäten als klares Spiegelbild weltweiter, gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt unser Paper drei Ziele:

- 1) Gerade weil die beschriebenen Zusammenhänge in der Öffentlichkeit kaum bekannt sind, möchten wir in einem ersten Schritt den „stillen“ Umbau des österreichischen Hochschulsystems, ausgehend von den Strategiepapieren des BMBWF (Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung), in seinen Grundzügen skizzieren.
- 2) In einem zweiten Schritt soll der Blick auf die nationalen und internationalen Hintergründe, Ursachen und Katalysatoren dieser Entwicklung gerichtet werden, um Handlungsspielräume abzuklären und gezielt an Gegenmaßnahmen zu arbeiten. Hier kann auf verschiedene Wissensfelder und Forschungsdisziplinen zurückgegriffen werden, die allerdings zu verknüpfen und in ihren Befunden zu systematisieren sind. Die Darstellung erfolgt entlang von vier Problemfeldern:
  - a) Universitäten-Finanzierung im Spannungsfeld von Markt und Staat (Drittmittel- und

Wettbewerbsproblematik), b) Metric Management: Rankings, Leistungsmessung, Quantifizierung & Digitalisierung, c) Organisation: zunehmend hierarchische, exklusive, undemokratische Strukturen statt Partizipation und Mitbestimmung, d) Governance und Kontrolle: Scheitern der mit dem UG 2002 eingeführten Steuerungs- und Kontrollinstrumente, da auch eklatante Fehlentwicklungen weder registriert noch abgefangen werden.

3) Schritt drei widmet sich dem Dachthema des diesjährigen Kongresses, den „Alternativen“, und beginnt mit einem Blick zurück: Die Universitätsautonomie wurde 2002 auf Basis der Annahme eingeführt, dass die Selbstverwaltung der öffentlichen Universitäten effizienter ist als deren hoheitliche Verwaltung, weil die Universitäten ein Eigeninteresse an optimierten Leistungen haben und dieses Ziel durch höheres Knowhow auch leichter erreichen können. Die Ausweitung der Unabhängigkeit der Universitäten vom Ministerium hat allerdings nur für einige wenige – die Führungsebene – ‚Autonomie‘ gebracht. Die Gewinne dieser Autonomisierung (sprich: Ausgliederung) wurden bislang nicht erhoben und sind fraglich, während teils gravierende Nachteile und Fehlentwicklungen inzwischen außer Zweifel stehen. Unsere Argumentation im dritten Teil des Beitrags geht von der Beobachtung aus, dass das bisherige Modell der Universitätsautonomie zwar ‚autonomere‘ Rektorate gebracht hat, dass dieser Weg allerdings im Hinblick auf das System als Ganzes neue und gefährlichere Heteronomien entstehen ließ. Hierzu zählen zum einen die Abhängigkeit von Rankinganbietern, von großen, die digitale Wissenschaftskommunikation beherrschenden Verlagen sowie von irrationalen, untauglichen, ausschließlich quantitativen ‚Qualitätskriterien‘ (Kennzahlen), die mit dem europäischen Modell der Verflechtung von öffentlicher Allgemeinbildung, öffentlichen Universitäten und demokratischer Gestaltung gesamtgesellschaftlicher Agenden in Konflikt stehen. Zugleich zeigt sich, dass die politische Einflussnahme nicht geringer, sondern primär intransparenter wird, und dass der Einfluss ökonomischer Interessen durch die unscharfe Grenze zwischen Wissenschafts- und Wirtschaftsförderung steigt. Vor diesem Hintergrund lautet unser Vorschlag, die Universitätsautonomie nicht abzuschaffen, sondern demokratisch weiterzuentwickeln.<sup>4</sup> Wir schlagen vor, demokratische, partizipative und transparente Strukturen als Instrument der Governance und der Kontrolle der autonomen Universitäten zu nutzen. Wir schlagen vor, das Konzept, die Universitäten sich selbst steuern zu lassen, beizubehalten, in diese Selbststeuerung aber die Stimme der Studierenden sowie das Wissen und Können des wissenschaftlichen „Mittel-“ bzw. „Unterbaus“ miteinzubeziehen.

*NUWiss – das Netzwerk Unterbau Wissenschaft – engagiert sich für die Demokratisierung der österreichischen Universitäten und für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von prekären Wissensarbeiter:innen wie Prae- und Postdoc-Forscher:innen, Drittmittelangestellten, Lektor:innen und anderen Wissenschaftler:innen unterhalb der Ebene der Professur. – Website: [www.nuwiss.at](http://www.nuwiss.at), Mail: [kontakt@nuwiss.at](mailto:kontakt@nuwiss.at)*

#### Ausgewählte Literatur

- Janger, Jürgen; et al (2022): [Precarious Careers in Research. Analysis and Policy Options](#).  
Jódar, Lucas and Elena De la Poza (2020): [How and Why the Metric Management Model Is Unsustainable: The Case of Spanish Universities from 2005 to 2020](#). *Sustainability* 12/15: 6064.  
OECD Science, Technology and Industry Policy Papers (2021): [Reducing the precarity of academic research careers](#)  
Rahal, Rima-Maria; et al (2023): [Quality research needs good working conditions](#). *Nature Human Behavior* 7, pp. 164-167  
Schweiger, Gerald (2023): [Can't We Do Better? A cost-benefit analysis of proposal writing in a competitive funding environment](#). *PLOS ONE* 18(4), e028232

Siehe auch die [Literaturliste](#) auf unserer Website.

---

<sup>4</sup> Vgl. NUWiss (2023): [„Vorschläge für eine Reform des Universitätsgesetzes \(UG\) 2002“](#).