



Die Ausgestaltung der Hochschulautonomie: Naht- oder Sollbruchstelle zwischen Hochschulmanagement und Politik?

Dr. René Krempkow, Humboldt-Universität zu Berlin;
sowie Hauptstadtbüro des Stifterverbandes

Vortrag zur NWM-Jahreskonferenz am 19. November 2015 in Bochum

Gliederung

- 1. Hintergrund
- 2. Methodisches Vorgehen
- 3. Hochschulautonomie (Bestandsaufnahme, Entwicklungen)
- 4. Zusammenhänge mit Forschungs- und Innovationsperformanz
- 5. Fazit und Ausblick

1. Hintergrund

- Mit der Einführung von Elementen des „New Public Management“ erhielten die Hochschulen in Deutschland im Rahmen von Veränderungen der Hochschulsteuerung (König 2011, Kamm 2014) bzw. der Governance der Wissenschaft (Grande u.a. 2013, Krempkow u.a. 2014, Fumasoli u.a. 2014, Welpé u.a. 2015) zum Teil erhebliche Autonomiespielräume.
- Allerdings gibt es auch die Kritik, dass sich zuletzt einige Länder in Richtung weniger Autonomie entwickelt hätten.
- Die jüngsten empirischen Studien zu diesem Thema liegen bereits einige Jahre zurück (vgl. z.B. Hüther u.a. 2011, Kamm/Köller 2010). Daher untersuchte ich dies in einer früheren Tätigkeit mit einer Studie für die Konrad-Adenauer-Stiftung 2014 genauer.
- Bislang gibt es kaum Informationen, ob HS-Autonomie in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zur Leistungsfähigkeit der Hochschulen beiträgt, z.B. zu Forschungs- und Innovationsleistungen; daher für diese Tagung dazu Einbeziehung in Sekundäranalyse vorhd. Studie (Lenz/Raßer 2012).

2. Methodisches Vorgehen

- Es wird ausgehend von früheren Analysen eine Bestandsaufnahme der Hochschulautonomie vorgelegt und der Frage nachgegangen, ob es eine Umkehr in Richtung weniger Autonomie gibt. Und wenn ja, in welchen Bereichen und in welchem Umfang dies der Fall ist (dabei hier Makroebene Land-Hochschulen im Fokus).
- Konzeptionelle Grundlage sind Modelle der Forschung zur Hochschulsteuerung/ Governance der Wissenschaft u.a. von Schimank (2007).
- Empirische Grundlage sind Analysen der Hochschulgesetze sowie Interviews mit Vertretern der Wissenschaftsministerien und der Hochschulen. Dabei wurden insbes. die Diskussionen und Veränderungen bezüglich der Hochschulautonomie im jeweiligen Bundesland innerhalb der vergangenen fünf Jahre thematisiert.

Zu 2. Methodisches Vorgehen

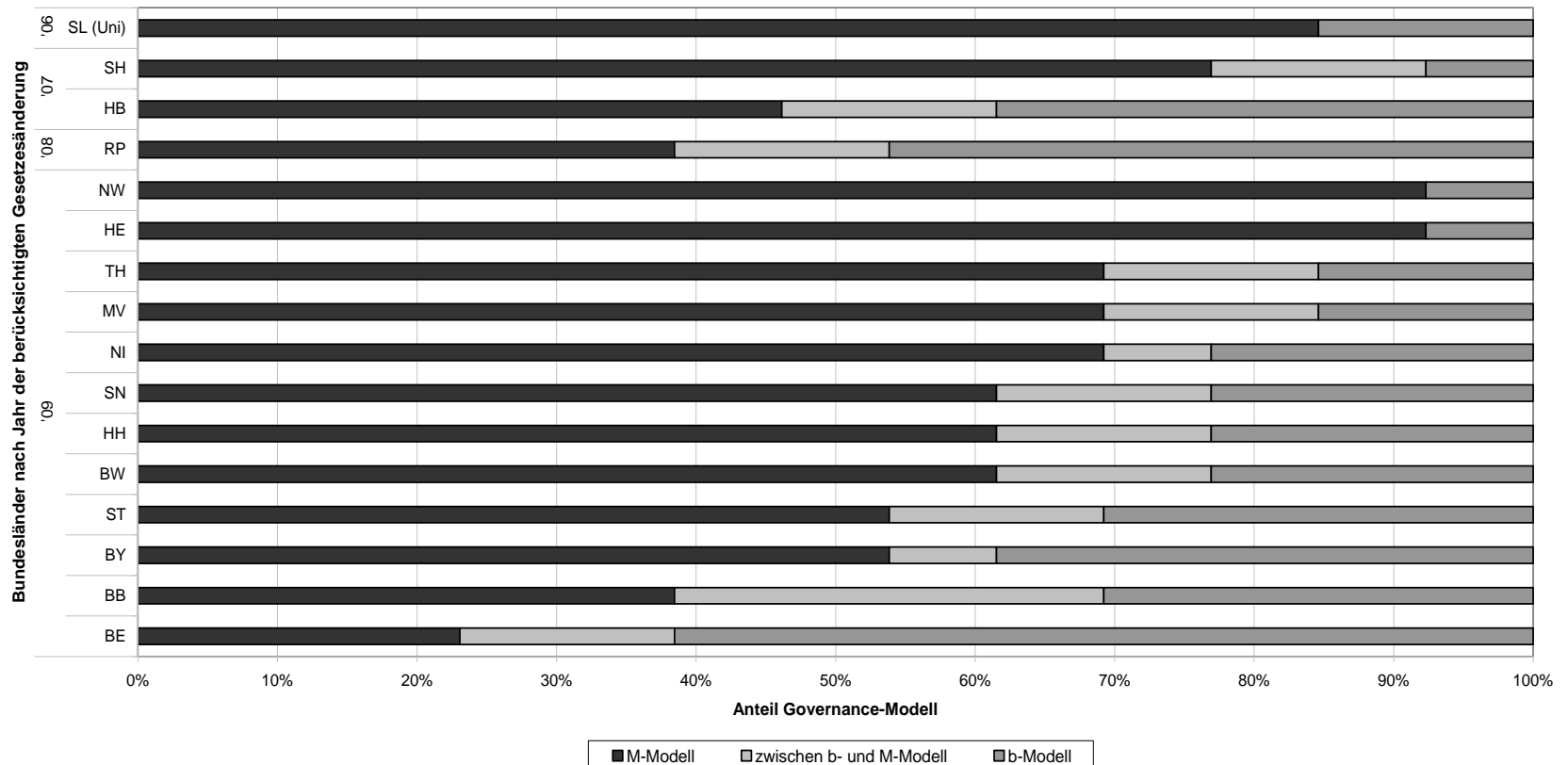
- Um eine Zuordnung der Länder-Hochschulsysteme zu ermöglichen, wurde eine vorhd. Analyse und Systematisierung der in der Literatur zur Hochschul-Governance diskutierten und rechtlich vorgeschriebenen Steuerungsinstrumente adaptiert (vgl. Kamm/Köller 2010):

Gruppen von Steuerungsinstrumenten	Regelung/ Instrument	bürokratisch-oligarchisches Modell	Management-Modell
Regelungen/ Instrumente mit Auswirkungen auf die Systemstruktur	Fachaufsicht durch die Landesebene	vorhanden	eingeschränkt
	Entwicklungsplanung für die Hochschulen	enge Vorgaben Landesebene	Hochschulen
	Berufungsrecht	Landesebene	Hochschulen
	Kontrakte zwischen Land und Hochschulen	nicht vorhanden	vorhanden
	Hochschulräte	nicht vorhanden	vorhanden
Regelungen/ Instrumente der Hochschulfinanzierung des Landes	Globalhaushalt	nicht vorhanden	vorhanden
	Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM)	nicht vorhanden	vorhanden
Regelungen/ Instrumente der Qualitätssicherung	Berichtswesen und Evaluationen	vorhanden	vorhanden

3. Hochschulautonomie

3.1 Bestandsaufnahme

- Hochschulsteuerungsinstrumente in den Bundesländern zwischen bürokratisch-oligarchischen (b-Modell) und Management-Modell (M-Modell):



Analysebasis: die jeweils gültigen Landeshochschulgesetze, Quelle: Kamm/ Köller (2010, S. 669)

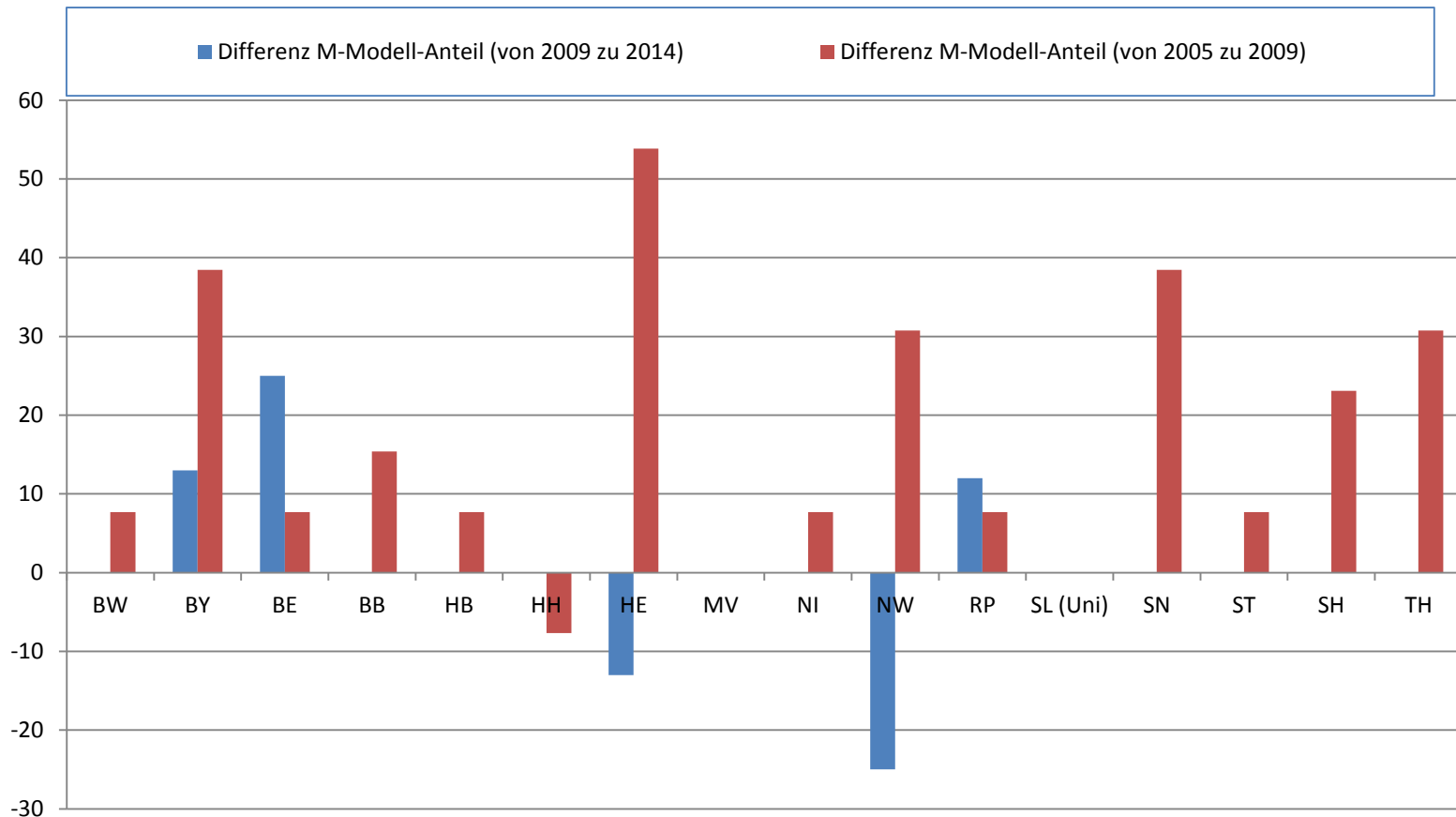


3.2 Entwicklung der Hochschulautonomie

Gruppen von Steuerungs-instrumenten	Regelung/ Instrument	Bundesländer 2009 und 2014 im Vergleich																											
		NW	NW	HE	HE	BE	BE	BB	BB	RP	RP	B	B	BY	BY	HB	HB	HH	HH	MV	MV	NI	NI	SL	SL	SN	SN	ST	ST
Regelungen/ Instrumente mit Auswirkungen auf die Systemstruktur	Fachaufsicht	M	<i>b-m</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>	b	<i>b</i>
	Entwicklungsplanung für die Hochschulen ¹	M	<i>b-m</i>	M	<i>b-m</i>	M	<i>M</i>	m	<i>m</i>	M	<i>M</i>	m	<i>m</i>	b	<i>b</i>	m	<i>m</i>	b	<i>b-m</i>	M	<i>m</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	m	<i>m</i>
	Berufungsrecht ²	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	b	<i>b</i>	m	<i>m</i>	b	<i>m</i>	m	<i>m</i>	b	<i>M</i>	b	<i>m</i>	M	<i>M</i>	m	<i>M</i>	b	<i>m</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>m</i>
	Kontrakte	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	b	<i>b</i>	m	<i>m</i>	m	<i>m</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>
	Hochschulräte ³	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	m	<i>m</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>
Regelungen/ Instrumente der Hochschulfinanzierung des Landes	Globalhaushalt ⁴	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	b	<i>m</i>	b	<i>m</i>	b	<i>m</i>	M	<i>M</i>	b	<i>m</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	b	<i>m</i>	M	
	Leistungsorientierte Mittelvergabe	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	b	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	
Regelungen/ Instrumente der Qualitätssicherung	verpflichtende externe Evaluationen	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	b	<i>M</i>	M	<i>M</i>	b	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	b	<i>b</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	<i>M</i>	M	

Erläuterungen: 1 b-m = Land und Hochschulen, 2 b-m = kann der Hochschule übertragen werden, 3 b-m = Landeshochschulräte, 4 b-m = Erprobung auf Antrag; grau unterlegte *Kursiv-Spalten* 2014, weiße Spalten 2009. Quellen: Kamm/Köller 2010 und eigene Erhebung Krempkow/Dohmen 2014

Zu 3.2 Entw. der HS-Autonomie: Änderungen Anteil M-Modell



Vergleich der Entwicklung des prozentualen Anteils an Steuerungsinstrumenten nach dem Management-Modell in den Bundesländern, Quellen: Kamm/Köller 2010 und eigene Erhebung Krempkow/Dohmen 2014

3.3. Zwischenfazit Hochschulautonomie

- von 2009 zu 2014 **in zwei Bundesländern**, die zuvor Vorreiter hinsichtlich der Hochschulautonomie waren, **Trendwende in Richtung geringerer Autonomie**, aber auf bestimmte Bereiche beschränkt (wahrscheinlich hat Widerstand der Hochschulen größere Veränderungen verhindert)
- **gegenläufige Tendenz in drei Ländern**, die den Hochschulen in einzelnen Bereichen **mehr Entscheidungsspielraum** zugestehen, gilt vor allem für Bundesländer mit einer zuvor eher gering ausgeprägten Hochschulautonomie. Für den größeren Teil jedoch keine Änderungen;
- **insgesamt in letzten Jahren Annäherung Hochschulautonomie** in den Ländern; im Vergleich zu anderen europäischen Ländern für die Hochschulen Deutschlands nach wie vor relativ geringe Autonomie
- **wesentliche Änderung von 2005 zu 2009**, hier in überwiegender Mehrzahl der Länder Erweiterung der Hochschulautonomie; daher v.a. diese Zeitpunkte analytisch für Analyse von Zusammenhängen interessant (zudem ist dafür 'time lag' zu beachten, vgl. z.B. Wang/Hicks 2014; Krempkow u.a. 2013, 2014)
- In ergänzenden Interview mehrfach auch von HS-Leitungen betont, dass Autonomie kein Wert an sich sei, vielmehr **in bestimmten Bereichen Rahmenregelungen gewünscht**, z.B. für berechenbare Karrierewege und Mindestvertragslaufzeiten

4. Zusammenhänge mit Forschungs- und Innovationsperformanz

- Ziel von HS-Autonomie wie auch NPM soll Erhöhung Leistungsfähigkeit sein
- Für Analysen zu **Forschungs-/ Innovationsleistungen der Hochschulen in den Bundesländern** Rückgriff auf Studie+ Daten des IHF München (Lenz/Raßer 2012):
- Unterscheidung nach **Grundlagenforschung** (DFG-Drittmittel und Publikationen) und **Anwendungsforschung** (national: DPMA-Patente und FuE-Projekte Bund; international: EPA-Patente und 6.FRP der EU)
- Modellierung umfasst neben dem Leistungsvergleich außerdem Strukturvergleich:
 - Finanzstruktur (Verhältnis laufende Grundmittel zu öffentlichen Gesamtausgaben)
 - Personalstruktur (Verhältnis sonstiges wiss. Personal zu Professor/inn/en)
 - Fächerstruktur (Anteil Ingenieurwiss. sowie Anteil Naturwiss.)
 - Internationalität (Anteil ausländisches wiss. Personal)
- Als **Desiderat** wurde formuliert, in weiteren Forschungsarbeiten **die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen** der Länder und ihre **Zusammenhänge mit der Forschungsleistung** zu erfassen (Lenz/Raßer 2012: 162).
- Dies soll nachfolgend mittels des zuvor vorgestellten Management-Modell-Anteils als Indikator zur Erfassung der Hochschulautonomie geschehen.

Zu 4. Zusammenhänge mit Forschungs- und Innovationsperformanz

	Index Grundlagen- forschung	Index Anwendungs- forschung	Index Anwendungs- forschung national	Index Anwendungs- forschung international
Verhältnis Grundmittel HS/Gesamtausgaben	0,69*	1,03*	0,60*	0,73*
Verhältnis sonstiges wiss. Personal/Prof.	0,03	-0,04	0,14	-0,18
Anteil Ingenieurwiss. (in%)	-0,06	0,45	0,86**	-0,26
Anteil Naturwiss. (in%)	-0,27	-0,27	-0,48	0,11
Anteil ausländisches wiss. Personal (in %)	0,43+	0,14	-0,25	0,41*
Management-Modell-Anteil (2005, in%)²	-0,03	0,35	-0,03	0,47+
Anteil Ingenieurwiss. an FH (in%)	-	-0,60	-0,77*	-0,01
<i>Erklärungskraft der Modelle (korr. R-Square)</i>	0,41+	0,26	0,60*	,72**

- wie bei Lenz/Raßer für hier verwendete Indikatoren zur Finanz- und Fächerstruktur sowie zur Internationalität sign. Effekte¹: höhere finanzielle Ausstattung und Internationalität des Personals gehen mit höherer Forschungs- und Innovationsperformanz einher; außerdem höherer Anteil Ingenieurwiss. positiv für nationale Anwendungsforschung; höhere Internationalität sowie **neu: Hochschulautonomie positiv für internationale Anwendungsforschung**; für letztere zugleich höchste Erklärungskraft von allen Modellen

¹Hier anders als bei Lenz/Raßer keine sign. Effekte für Personalstruktur (**p<0,01; *p<0,05; +p<0,1).

²Für M-Modell-Anteil 2009 keine sign. Effekte (time lag, vgl. Wang/Hicks 2014; Krempkow u.a. 2013, 2014).

5. Fazit und Ausblick

- Es finden sich empirische Zusammenhänge der Hochschulautonomie mit Forschungs- und Innovationsperformanz, dass diese förderlich sein kann; Effekte aber bisher empirisch nur für bestimmte Bereiche gefunden wie internationale Anwendungsforschung (EPA-Patente und 6. FRP der EU)
- Zentral für Forschungs- und Innovationsperformanz sind daneben finanzielle Ausstattung und Fächerstruktur (Anteil Ingenieurwiss.), aber auch Internationalität des Personals
- Interpretation: Vermutlich ist es das Zusammenwirken günstiger Rahmenbedingungen mit weiteren Impulsen/ Anreizen (wie Reputationsgewinn durch EU-Förderung und möglicherweise auch PBF), wobei HS-Autonomie nur ein Aspekt von mehreren ist. D.h., es wäre darauf zu achten, dass Gestaltung der Rahmenbedingungen/ Anreize in gleiche Richtung zielen.
- Desiderata für künftige Arbeit hierzu: Einbeziehung weiterer Rahmenbedingungen, Lehrleistungen, Transfer/Gründungsaktivitäten) sowie ähnlicher Informationen weiterer Staaten (EU, OECD); aber auch auf der Ebene einzelner Hochschulen für konkrete Ausgestaltung „vor Ort“

Weiterführende Informationen/ Quellen

- Fumasoli, Tatiana, Åse Gornitzka, Peter Maassen (2014): University autonomy and organizational change dynamics, ARENA Working Paper 08, Oslo: University of Oslo.
- Grande, Edgar, Dorothea Jansen, Otfried Jarren, Arie Rip, Uwe Schimank, Peter Weingart (Hrsg.) (2013): Neue Governance der Wissenschaft: Reorganisation, Externe Anforderungen, Medialisierung. Bielefeld: Transkript.
- Hüther, Otto, Anna Katharina Jacob, Hanns H. Seidler, Karsten Wilke (2011): Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis. Eine Umsetzungsanalyse vor dem Hintergrund der Förderprogramme des Stifterverbandes und der Heinz Nixdorf Stiftung. Kurzbericht. Speyer: Zentrum für Wissenschaftsmanagement.
- Kamm, Ruth (2014), Hochschulreformen in Deutschland. Hochschulen zwischen staatlicher Steuerung und Wettbewerb. Bamberg: University of Bamberg Press. URL: <http://opus4.kobv.de/opus4-bamberg/frontdoor/index/index/docId/10213> [abgerufen am: 19. November 2014].
- Kamm, Ruth, Michaela Köller (2010): Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus. in: Swiss Political Science Review. 16. (4). S. 649-686.
- König, Karsten (2011): Hochschulsteuerung. In: Pasternack, Peer (Hrsg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig, S. 106-154.
- Krempkow, René, Torger Möller, Andre Lottmann (Hrsg.) (2014): Völlig losgelöst? Governance der Wissenschaft. iFQ-Working Paper 15. Berlin: IFQ Berlin. Online: www.forschungsinfo.de/Publikationen/Download/working_paper_15_2014.pdf
- Krempkow, René, Dieter Dohmen (2015): Hochschulautonomie im Ländervergleich – Bestandsaufnahme und Ausblick auf künftige Entwicklungen. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (Hrsg.).
- Lenz, Thorsten, Günter Raßer (2012): Forschungsleistung im Ländervergleich. Forschung an Hochschulen und strukturelle Bedingungen der Länder. Die Hochschule 2/2012, S. 142-163.
- Schimank, Uwe (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen, in: Herbert A., T. Brüsemeier, J. Wissinger (Hrsg.), Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, VS Verlag, Wiesbaden, S. 231-260.
- Wang, Jian, Diana Hicks (2014): Policy screening by structural change detection: Can policies effectively boost research system performance? In: Krempkow, René, Torger Möller, Andre Lottmann (Hrsg.) (2014): Völlig losgelöst? Governance der Wissenschaft. iFQ-Working Paper 15. Berlin: IFQ Berlin. S. 55-66.
- Welpel, Isabell, Jutta Wollersheim, Stefanie Ringelhan, Margit Osterloh (Eds) (2015): Incentives and Performance: Governance of Knowledge-Intensive Organizations. Munich: Springer.



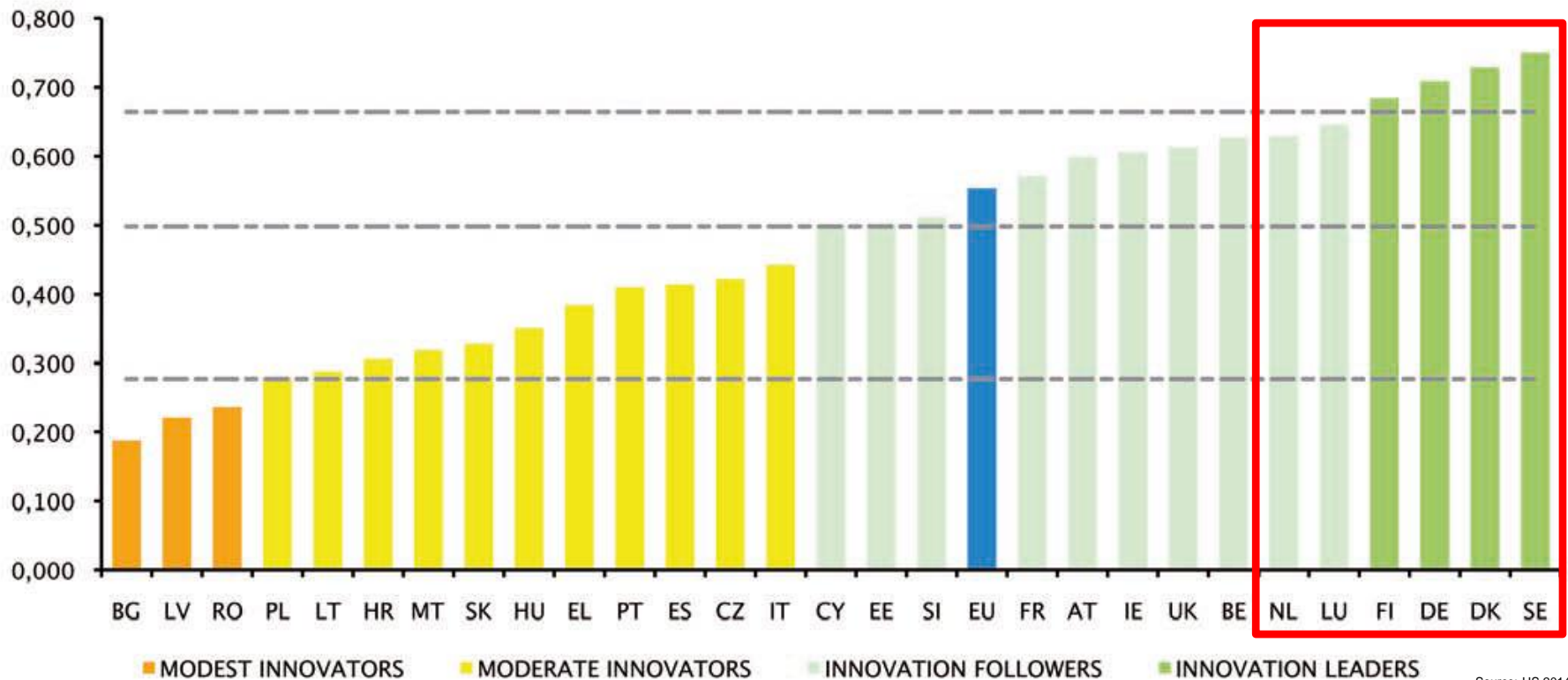
Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Kontakt: rene.krempkow@hu-berlin.de

Reserve, evtl. Diskussion:

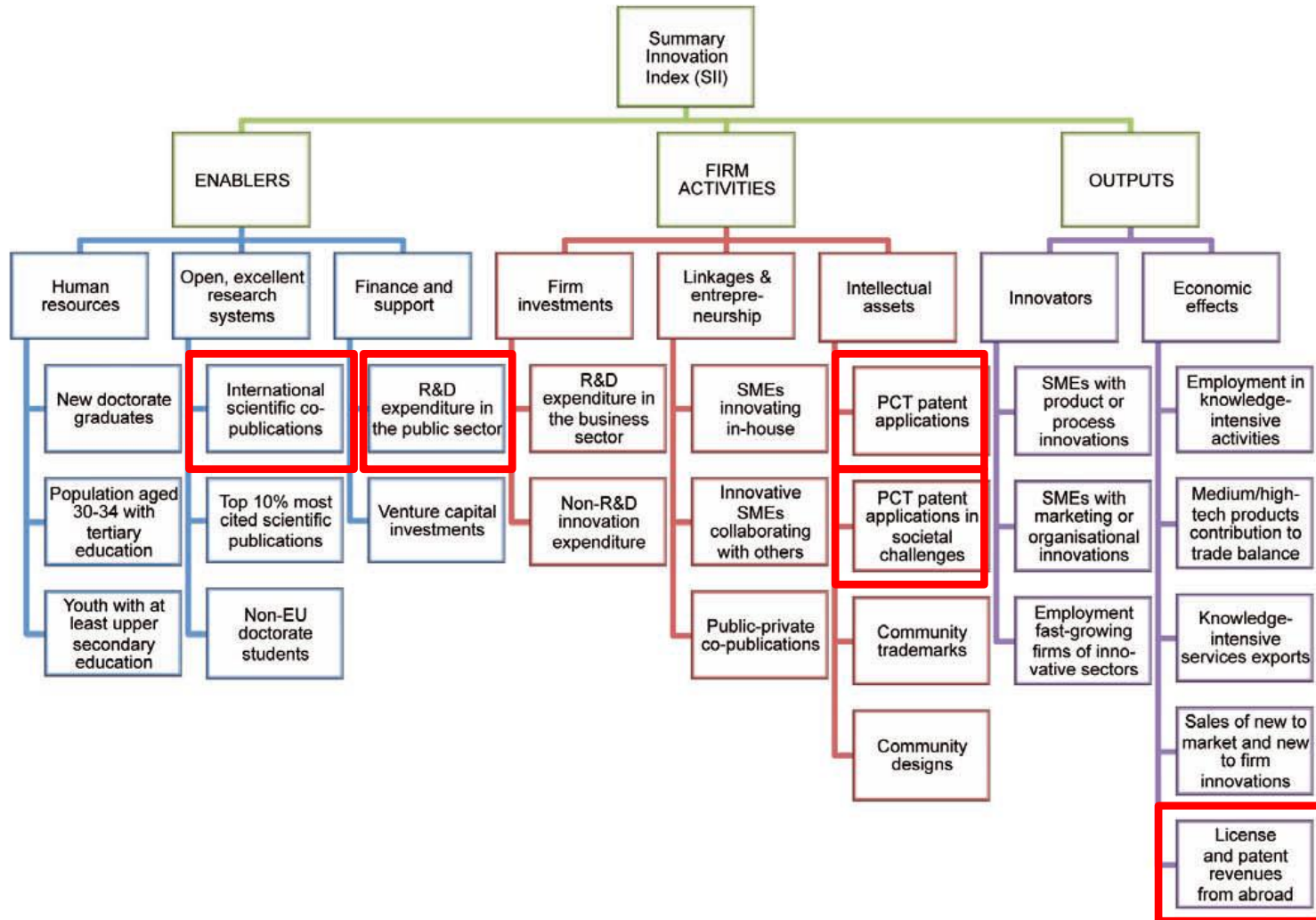


Innovation Union Scoreboard - IUS 2014 (former European Innovation Scoreboard)



Source: US 2014

Für skandinavische Länder hoher Grad an Hochschulautonomie berichtet, z.B. **NL: 88 Prozent M-Modell-Anteil**, möglicherweise gleicht dies andere ungünstige Rahmenbedingungen aus?

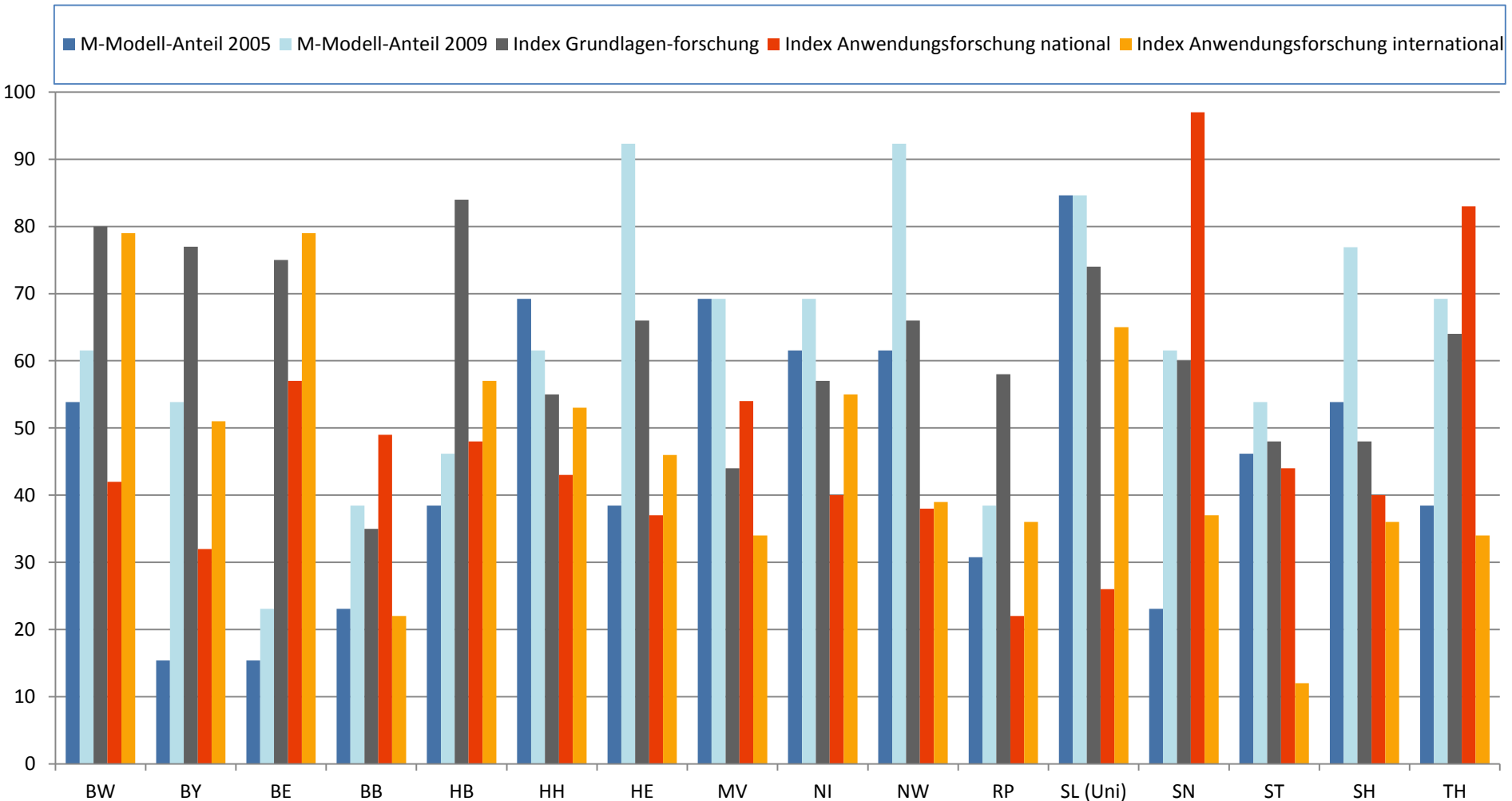


Source: US 2014

Innovation on country level is measured by the **Innovation Union Scoreboard 2014** (IUS 2014, former the European Innovation Scoreboard). Here only throughput and output parameters of the innovation performance:

- Firm investments
 - 2.1.1 R&D expenditure in the business sector
 - 2.1.2 Non-R&D innovation expenditure
- Linkages & entrepreneurship
 - 2.2.1 SMEs innovating in-house
 - 2.2.2 Innovative SMEs collaborating with others
 - 2.2.3 Public-private co-publications
- Intellectual Assets
 - 2.3.1 PCT patent applications
 - 2.3.2 PCT patent applications in societal challenges
 - 2.3.3 Community trademarks
 - 2.3.4 Community designs
- Innovators
 - 3.1.1 SMEs introducing product or process innovations
 - 3.1.2 SMEs introducing marketing/organisational innovations
 - 3.1.3 Employment fast growing firms of innovative sectors
- Economic effects
 - 3.2.1 Employment in knowledge-intensive activities
 - 3.2.2 Medium and high-tech product exports
 - 3.2.3 Knowledge-intensive services exports
 - 3.2.4 Sales of new to market and new to firm innovations
 - 3.2.5 Licence and patent revenues from abroad

Zu 6. Zusammenhänge mit Innovationsperformanz



Ergebnisse: Wie bei Lenz/Raßer zeigen die hier verwendeten Indikatoren zur Finanz- und Fächerstruktur sowie zur