

Susanne In der Smitten / Peter Jenkner

Bewertung der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) im Hoch- schulbereich Sachsen-Anhalts

Einordnung und Perspektiven zur Weiterentwicklung

HIS:Gutachten

Oktober 2012

Dr. Susanne In der Smitten

Tel.: +49 (0) 511 1220-362

E-Mail: smitten@his.de

Peter Jenkner

Tel.: +49 (0) 511 1220-352

E-Mail: jenkner@his.de

HIS Hochschul-Informationssystem GmbH
HIS-Institut für Hochschulforschung
Goseriede 9 | 30159 Hannover | www.his.de
Stand: 31.10.2012

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	II
1 Auftrag und Leitfragen.....	1
2 Das Modell der landesseitigen LOM	1
2.1 Ausgestaltung des Modells	2
2.2 Budgeteffekte des Verfahrens	4
3 Bewertung des Verfahrens der leistungsorientierten Mittelverteilung	5
3.1 Einbindung in den Gesamtkontext staatlicher Steuerung	5
3.2 Budgetanteil.....	7
3.3 Aufgabenbereiche.....	8
3.4 Indikatoren.....	8
3.5 Berücksichtigung der Heterogenität der Hochschularten	14
3.6 Berücksichtigung der Heterogenität von Hochschulgrößen (Schwerpunkt FiBS).....	14
3.7 Berücksichtigung der Heterogenität der Fächerstrukturen (Schwerpunkt FiBS).....	14
3.8 Weitere Gewichtungsfaktoren.....	16
4 Optionen der Weiterentwicklung der Hochschulfinanzierung	17
4.1 Kurzfristige Modifizierungen des Modells für die Vergaberunde 2013.....	17
4.2 Optionen zur Ausgestaltung nach 2013.....	17
4.2.1 Grundfinanzierung.....	17
4.2.2 Anreizbudget	19
4.2.3 Innovationsbudget.....	22
4.2.4 Verbindung eines Drei-Säulen-Modells zu AKL und Zielvereinbarungen	23
5 Literatur.....	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Aufgabenbereiche, Indikatoren und ihre Gewichtung im LOM-Modell Sachsen-Anhalts	2
Tabelle 2	Umverteilungen des Budgets durch die LOM in Sachsen-Anhalt 2011 und 2012	4
Tabelle 3	Wesentliche Indikatoren in leistungsorientierten Mittelvergabemodellen in den deutschen Bundesländern 2010	8
Tabelle 4	Datenbezugsjahre für die Anwendung der Indikatoren im Haushaltsjahr t in der LOM Sachsen-Anhalts.....	13

1 Auftrag und Leitfragen

Die beiden staatlichen Universitäten in Magdeburg und Halle-Wittenberg sowie die Hochschulen Anhalt, Harz, Magdeburg-Stendal und Merseburg erhalten seit 2011 einen Teil ihrer staatlichen Zuschüsse auf der Basis eines Verfahrens der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM). Die Burg Giebichenstein Kunsthochschule Halle ist bislang nicht in die Berechnungen einbezogen.

Die Anwendung des Verfahrens wurde in der Rahmenvereinbarung zu den Zielvereinbarungen 2011-2013 zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt festgeschrieben und in den „Eckpunkten für eine zukünftig leistungsorientierte (Teil-)Finanzierung der Universitäten und Fachhochschulen“ konkretisiert. Die Spezifikation des Verfahrens selbst ist ausführlich in dem Dokument „Leistungsorientierte Mittelverteilung (LOM) im Hochschulbereich Sachsen-Anhalts. Dokumentation der Modellarchitektur und Festlegungen zur Datenerhebung“ niedergelegt.

In der Rahmenvereinbarung zu den Zielvereinbarungen ist vorgesehen, dass das Vergabeverfahren nach der Mittelverteilung 2012 einer Bewertung unterzogen werden soll, die quantitativ und qualitativ erfassbare Gesichtspunkte berücksichtigen und eine wichtige Grundlage für die Zuweisungsmodalitäten im Jahr 2013 und die Weiterentwicklung der leistungsorientierten Mittelverteilung nach 2013 bilden soll. Mit dieser Beurteilung des Verfahrens hat das Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalts (WZW) in Absprache mit dem Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt im Oktober 2012 das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) und die HIS Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) beauftragt.

Die Beurteilung stellt auftragsgemäß auf folgende Leitfragen ab:

- Wie ist die in Sachsen-Anhalt implementierte LOM vor dem Hintergrund der in anderen deutschen Ländern vorzufindenden Modelle einzuordnen und zu bewerten?
- Welche Optionen bestehen zur Weiterentwicklung des Verfahrens? Welche Modifizierungen sollten bereits für die Vergaberunde 2013 vorgenommen werden, welche perspektivischen weiteren Veränderungen sind für die Zeit danach zu diskutieren?

Methodisch wird durch HIS im Folgenden das Modell der leistungsorientierten Mittelverteilung an die Hochschulen Sachsen-Anhalts einschließlich seiner bisherigen Budgetwirkungen dokumentiert und mit Modellen anderer Bundesländer verglichen. Auch grundsätzlichere Veränderungen der Finanzierungsmodalitäten werden diskutiert. Das FiBS wird in einem separaten Gutachten einen besonderen Fokus auf Fragen der Berechnungsmodalitäten legen und Modellrechnungen anstellen, um insbesondere die Effekte von Normierungsrechnungen und Gewichtungsfaktoren besser beurteilbar zu machen. Aspekte, die folglich schwerpunktmäßig durch das FiBS bearbeitet und beurteilt werden, sind in diesem Gutachten jeweils entsprechend markiert.

2 Das Modell der landesseitigen LOM

Das Modell zur leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) im Hochschulbereich Sachsen-Anhalts wurde vom Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam mit

den Hochschulen entwickelt. Im Jahr 2011 wurden 5% des Hochschulbudgets abzüglich der Mittel für Investitionen über das Modell verteilt, im Jahr 2012 stieg der Anteil auf 10%, und für 2013 ist eine weitere Steigerung auf einen Anteil von 15% vorgesehen.

2.1 Ausgestaltung des Modells

Beim LOM-Modell Sachsen-Anhalts handelt es sich um ein Zweikreismodell. Das bedeutet, dass die Universitäten und die Fachhochschulen getrennt voneinander in jeweils einem eigenen Leistungskreis in Wettbewerb zueinander stehen. Gleichwohl weist die Ausgestaltung des Modells in beiden Verteilkreisen weit reichende Parallelen hinsichtlich der berücksichtigten Aufgabenbereiche, der genutzten Indikatoren und ihrer Gewichtung auf (vgl. Tabelle 1). Unterschiede zeigen sich lediglich bei der Gewichtung der Aufgabenbereiche (hier erhält die Lehre im Vergleich zur Forschung an den Fachhochschulen ein deutlich höheres Gewicht als an den Universitäten) sowie bei der Erfassung der Forschungsleistungen, die sich bei den Fachhochschulen auf die Drittmittel beschränkt, während an den Universitäten auch noch bestandene Promotionen / Habilitationen / Juniorprofessuren und kooperative Promotionen berücksichtigt werden.

Tabelle 1 Aufgabenbereiche, Indikatoren und ihre Gewichtung im LOM-Modell Sachsen-Anhalts

Hochschulart	Aufgabenbereiche	Gewichtung des Aufgabenbereichs innerhalb des Modells des Verteilkreises	Indikatoren	Gewichtung des Indikators innerhalb des Aufgabenbereichs	Gewichtung des Indikators innerhalb des Modells
Universitäten	Lehre, Studium & Weiterbildung	50%	Studienanfänger im 1. Fachsemester ¹	30%	15,00%
			Studierende in der Regelstudienzeit ¹	25%	12,50%
			Absolventen ²	40%	20,00%
			Zahl der ausländischen Studierenden in der Regelstudienzeit ¹	4%	2,00%
			Zahl der Studierenden in Weiterbildungsstudiengängen/-veranstaltungen	1%	0,50%
	Forschung	45%	Drittmittelausgaben ³	70%	31,50
			Bestandene Promotionen / Habilitationen / Juniorprofessuren ²	25%	11,25%
			Kooperative Promotionen ¹	5%	2,25%
	Gleichstellung	5%	Zahl der Studentinnen in der Regelstudienzeit ¹	20%	1,00%
			Zahl der wissenschaftlich-künstlerischen Mitarbeiterinnen ²	40%	2,00%

			Zahl der Professorinnen ²	40%	2,00%
Fachhochschulen	Lehre, Studium & Weiterbildung	80%	Studienanfänger im 1. Fachsemester ¹	30%	24,00%
			Studierende in der Regelstudienzeit ¹	25%	20,00%
			Absolventen ²	40%	32,00%
			Zahl der ausländischen Studierenden in der Regelstudienzeit ¹	4%	3,20%
			Zahl der Studierenden in Weiterbildungsstudiengängen/-veranstaltungen ¹	1%	0,80%
			Forschung	15%	Drittmittelausgaben ³
	Gleichstellung	5%	Zahl der Studentinnen in der Regelstudienzeit ¹	20%	1,00%
			Zahl der wissenschaftlich-künstlerischen Mitarbeiterinnen ²	40%	2,00%
			Zahl der Professorinnen ²	40%	2,00%

¹ Werte des Vorjahres (Mittelverteilung des Jahres t auf der Basis der Daten aus t-1)

² Werte des vorvergangenen Jahres (Mittelverteilung des Jahres t auf der Basis der Daten aus t-2)

³ Gleitender Mittelwert der Daten der drei vorvergangenen Jahre (t-2, t-3, t-4). Die Drittmittel werden zusätzlich entsprechend ihrer Mittelherkunft gewichtet, nämlich Mittel von EU, DFG und AIF mit dem Faktor 2. Quelle: Kultusministerium Sachsen-Anhalt 2010: Leistungsorientierte Mittelverteilung (LOM) im Hochschulbereich Sachsen-Anhalts. Dokumentation der Modellarchitektur und Festlegungen zur Datenerhebung. 26.10.2010-4.9.

Neben den verschiedenen Hochschularten sind Unterschiede der Hochschulen mit Blick auf ihre Größe und Fächerstruktur innerhalb des Modells zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Fächerstrukturen wird davon ausgegangen, dass diese sich vor allem auf Drittmittelinwerbungen und die Frauenanteile an den Studierenden, dem weiblichen wissenschaftlichen Personal sowie in der Professorenschaft auswirken. Darum wird bei den entsprechenden Indikatoren der Aufgabenbereiche Forschung und Gleichstellung eine Normierungsrechnung durchgeführt, bei denen die Anteile an Fächergruppen mit dem Bundesdurchschnitt je Fächergruppe gewichtet und auf den bundesweiten Gesamtdurchschnitt bezogen werden. Eine wesentliche Grundlage hierzu stellen die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes dar; die entsprechenden Daten und Berechnungen werden jährlich aktualisiert.

Die Hochschulen geben denselben prozentualen Beitrag ihres Budgets in die Mittelverteilung hinein. Durch ihre unterschiedliche Größe unterscheiden sich dabei die absoluten Beträge deutlich. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Größenunterschiede entsprechend auch in den Leistungszahlen niederschlagen sollten. Darum werden innerhalb des Mittelverteilungsverfahrens die gewichteten Indikatorwerte in absoluter Höhe berücksichtigt. Im nächsten Schritt wird ermittelt, welchen Anteil an der Gesamtleistung bei diesem Indikator eine Hochschule erbringt. Anschließend wird ihr der dem Leis-

tungsanteil entsprechende Anteil des Budgets, das über diesen Indikator verteilt wird, zugewiesen.

Die Mittelverteilung erfolgt also für jeden Indikator separat. Dadurch wird auch unmittelbar nachvollziehbar, inwiefern das Ergebnis des einzelnen Indikators das Gesamtergebnis der Hochschule beeinflusst und an welchen Stellen sie mehr oder weniger Mittel erhält als es nach ihrem Anteil am Mitteltopf zu erwarten gewesen wäre.

Die so errechneten Gewinne und Verluste werden unmittelbar budgetwirksam, eine Kappungsgrenze ist nicht vorgesehen.

2.2 Budgeteffekte des Verfahrens

Insgesamt bewegen sich die Gewinne und Verluste der Hochschulen gemessen an ihrer LOM-Einlage in den ersten beiden Verteilungsrunden zwischen -14,84% (Hochschule Merseburg 2012) und +16,62% (Hochschule Magdeburg-Stendal 2011).

Tabelle 2 Umverteilungen des Budgets durch die LOM in Sachsen-Anhalt 2011 und 2012

Jahr	Hochschule	Leistungsbudget in €	Umverteilung in €	In %
2011	MLU Halle-Wittenberg	6.383.400	-211.200	-3,31
	OvGU Magdeburg	3.890.200	211.200	5,43
	HS Magdeburg-Stendal	1.190.400	197.800	16,62
	Hochschule Anhalt	1.559.100	-58.300	-3,74
	Hochschule Harz	650.100	-30.100	-4,63
	Hochschule Merseburg	842.800	-109.400	-12,98
2012	MLU Halle-Wittenberg	13.197.600	-521.465	-3,95
	OvGU Magdeburg	7.996.500	521.465	6,52
	HS Magdeburg-Stendal	2.442.800	297.749	12,19
	Hochschule Anhalt	3.194.900	-32.891	-1,03
	Hochschule Harz	1.344.200	-8.217	-0,61
	Hochschule Merseburg	1.728.900	-256.641	-14,84

Quelle: <http://www.wzw-lsa.de/hochschulberichte-intern/2011-2013-intern.html>, eigene Berechnungen.

Dabei fällt auf, dass die Otto-von Guericke-Universität Magdeburg im Verteilkreis der Universitäten und die Hochschule Magdeburg-Stendal im Verteilkreis der Fachhochschulen in beiden Jahren als einzige Hochschulen Gewinne verzeichnen, während alle anderen Hochschulen Verluste hinnehmen müssen.

Eine detaillierte Betrachtung zeigt darüber hinaus, dass die Verluste der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sowie die Verluste der Hochschulen Harz und Merseburg in beiden Runden jeweils auf dieselben Indikatoren zurückzuführen sind:

- Die MLU Halle-Wittenberg verliert bei allen Indikatoren der Lehre sowie beim Indikator zu kooperativen Promotionen im Bereich Forschung und beim Studentinnenindi-

kator im Bereich Gleichstellung. Die Gewinne und Verluste der OvGU Magdeburg stellen sich spiegelbildlich dazu dar.

- Die Hochschule Harz verliert bei den Absolventen, den ausländischen Studierenden, den Drittmitteln sowie bei den Frauen im wissenschaftlich-künstlerischen Personal und in der Professorenschaft.
- Die Hochschule Merseburg schließlich verzeichnet nahezu überall Verluste. Die leichten Gewinne beim Absolventenindikator von 1% im Jahr 2011 verschwinden 2012 zu 0%.
- Die Hochschule Anhalt zeigt beim Vergleich der Vergaberunden 2011 und 2012 ein unterschiedliches Gewinn/Verlust-Profil: 2011 gewinnt sie bei den ausländischen Studierenden in der Regelstudienzeit, beim Drittmittel- und beim Professorinnenindikator, 2012 bei den Studienanfängern im 1. Fachsemester, den ausländischen Studierenden sowie beim den Frauen im wissenschaftlich-künstlerischen Personal und in der Professorenschaft. Bei den Drittmitteln hingegen verliert sie nun.
- Die Hochschule Magdeburg verliert lediglich beim Indikator zu ausländischen Studierenden in der Regelstudienzeit.

Mit Blick auf die Indikatoren ist zu beobachten, dass bei den Universitäten und Fachhochschulen gleichermaßen die prozentuale Umverteilung bei den Indikatormitteltöpfen zu den ausländischen Studierenden in der Regelstudienzeit und zur Weiterbildung besonders groß ist, bei den Universitäten zuletzt zusätzlich bei den Mitteln für kooperative Promotionen. Allerdings haben die genannten Indikatoren innerhalb des Gesamtmodells nur ein geringes Gewicht.

3 Bewertung des Verfahrens der leistungsorientierten Mittelverteilung

3.1 Einbindung in den Gesamtkontext staatlicher Steuerung

Das Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalts (im Weiteren LHG abgekürzt) benennt in § 3 als wesentliche Aufgaben der Hochschulen

- die Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung und künstlerische Vorhaben sowie durch Lehre, Studium, Weiterbildung und Kunstausbildung,
- die Überprüfung und Fortführung der Inhalte und Formen von Lehre und Studium hinsichtlich neuer Entwicklungen in Wissenschaft, Forschung, Technik, Kultur sowie in der beruflichen Praxis,
- die Förderung wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses,
- Weiterbildung,
- das Hinwirken auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern,
- die Berücksichtigung von besonderen Bedürfnissen von Familien und Studierenden mit Kindern sowie die Förderung sportlicher und kultureller Selbstbetätigung,
- die Mitwirkung bei der sozialen Förderung von Studierenden und die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von behinderten und chronisch kranken Studierenden,

- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und des Austausches mit ausländischen Hochschulen sowie die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse ausländischer Studierender,
- die Kooperation untereinander, mit anderen Forschungs-, Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie der Wirtschaft und die Unterstützung von Wissens- und Technologietransfer,
- die Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Aufgaben und
- die Qualitätsentwicklung.

Nicht für alle genannten Aufgaben erscheint eine Anreizsetzung über eine leistungsorientierte Mittelvergabe gleichermaßen sinnvoll und praktikabel. Zur Steuerung der Qualitätsentwicklung sieht das LHG bereits Zielvereinbarungen vor. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit ist am ehesten im Berichtswesen zu verorten, das in Teilen durch das LHG und ansonsten ebenfalls in Zielvereinbarungen geregelt wird (vgl. § 24 und § 57 LHG). Bei der sozialen Förderung von Studierenden stellte sich die Frage nach geeigneten Indikatoren; mit Blick auf behinderte und chronisch kranke Studierende ist von kleinen Fallzahlen auszugehen. Kooperationen werden in Teilen durch Indikatoren wie ausländische Studierende und Drittmittel indirekt abgedeckt. Und hinsichtlich des Wissens- und Technologietransfers konnten König et al. (2012) zeigen, dass in den Ländermodellen zur leistungsorientierten Mittelvergabe, so auch in Sachsen-Anhalt, vor allem indirekte Transferformen Berücksichtigung finden, dabei die Anteile des Geldes, das mit Bezug zu Wissens- und Technologietransfer vergeben wird, gemessen am Gesamtbudget der Hochschulen aber eher gering bleiben.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen werden die im LHG formulierten Aufgaben der Hochschulen innerhalb des LOM-Modells Sachsen-Anhalts im Wesentlichen aufgegriffen und mit Indikatoren unterlegt.

In der Rahmenvereinbarung zu den Zielvereinbarungen 2011-2013 sind durch die Überschriften der Textabschnitte folgende zentrale Zieldimensionen für die Hochschulen formuliert:

- Entwicklung der Hochschulstruktur
- Lehre, Studium, Weiterbildung
- Forschung und Innovation
- Internationalisierung
- Förderung von Chancengleichheit für Frauen und Männer
- Neue Steuerung

Mit Ausnahme der Punkte zur Entwicklung der Hochschulstruktur und der neuen Steuerung korrespondieren diese Zieldimensionen unmittelbar mit den innerhalb des LOM-Modells aufgegriffenen Aufgabenbereichen, wobei Internationalisierung in den Bereich Lehre, Studium und Weiterbildung integriert wird. Zudem wird über die Rahmenvereinbarung in Abschnitt B.2 die Anwendung der LOM ausdrücklich vereinbart, so dass die Instrumente unmittelbar miteinander verbunden sind.

Die Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen folgen der Gliederung der Rahmenvereinbarung. Sie greifen also dieselben Zieldimensionen auf, ohne sie jedoch im Einzelnen mit Mitteln zu unterlegen.

Die monetäre Anreizsetzung erfolgt konzentriert über die LOM sowie Mitteln aus der Exzellenzinitiative des Landes und aus dem Hochschulpakt 2020, 2. Phase, zu denen sich ebenfalls Ausführungen in der Rahmenvereinbarung finden.

Insgesamt ist bei der Betrachtung der verschiedenen Instrumente damit eine Übereinstimmung der benannten Oberziele zu konstatieren. Inhaltliche Widersprüche sind nicht feststellbar. Das Modell der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) im Hochschulbereich Sachsen-Anhalts ist damit sinnvoll in den Gesamtkontext staatlicher Steuerung eingebunden. Allerdings ergibt sich durch die LOM und die Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 eine besonders starke Anreizsetzung zur Erhöhung der Studienanfängerzahlen. Hier ist kritisch im Auge zu behalten, inwiefern den Studienanfänger(innen) nachfolgend auch zum Studienerfolg geführt werden können.

3.2 Budgetanteil

Im ersten Verteilungsjahr 2011 belief sich der Anteil der leistungsbezogen vergebenen Mittel auf 5% des Hochschulbudgets abzüglich der Mittel für Investitionen. Der Anteil wurde 2012 auf 10% gesteigert, und für 2013 ist ein weiterer Anstieg auf 15% vorgesehen.

Eine solche schrittweise Steigerung der leistungsbezogen vergebenen Mittelanteile ist auch in anderen Ländern üblich. Berlin begann 2002 mit 6% gemessen an den bereinigten konsumtiven Zuschüssen und steigerte den Anteil dann in den beiden Folgejahren auf 10% und 15%. In Mecklenburg-Vorpommern startete man 2002 mit einem Anteil von etwa 1,6% gemessen am Gesamtzuschuss laut Haushaltsansatz und ging im Laufe der nächsten sieben Jahre bis 2009 schrittweise auf einen Anteil von rund 8% nach oben.

Gleichwohl sollte ein Zielwert für den leistungsbezogen vergebenen Budgetanteil festgelegt werden, der zügig angestrebt und dann längerfristig stabil gehalten werden sollte. Denn eine vorangekündigte weitere Anhebung des Budgetanteils setzt auch einen nicht sinnvollen Anreiz dafür, Leistungen nach Möglichkeit ins Folgejahr zu verschieben, da sie dort einen höheren monetären Gegenwert haben.

Auffällig ist im Ländervergleich außerdem der unterschiedliche Umgang mit Kappungsgrenzen für Verluste. Berlin sah eine solche Kappungsgrenze von Anfang an vor; bei einem Anteil der leistungsbezogenen Mittelvergabe von 15% lag sie dann bei 5% bezogen auf den leistungsbezogen vergebenen Mittelanteil bzw. 0,75% bezogen auf den bereinigten konsumtiven Zuschuss der Hochschulen. Allerdings ist diese Kappungsgrenze für die Universitäten im fünften und für die Fachhochschulen im sechsten Jahr weggefallen.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Kappungsgrenze für Verluste hingegen erst im fünften Jahr eingeführt, um als zu hoch empfundene Verluste zu begrenzen. Sie lag dann 2006 zunächst bei 0,4% bezogen auf den Gesamtzuschuss der Hochschule nach Umlage der Sondertatbestände und wurde nach zwei Jahren auf 0,5% erhöht.

In Sachsen-Anhalt lagen die Verluste der Hochschule Merseburg zuletzt bei rund 1,5% bezogen auf ihr Hochschulbudget abzüglich der Mittel für Investitionen und die Verluste der MLU Halle bei 0,4%. Bislang verzichtet Sachsen-Anhalt auf eine Kappungsgrenze für Verluste. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Bundesländer sollte ihre Einführung aber für die Zukunft erwogen werden.

3.3 Aufgabenbereiche

Die Aufgabenbereiche Lehre, Studium & Weiterbildung, Forschung und Gleichstellung entsprechen den wesentlichen Zieldimensionen der Tätigkeit von Hochschulen, wie sie auch im Landeshochschulgesetz, in der Rahmenvereinbarung zu den Zielvereinbarungen und in den Zielvereinbarungen mit den Hochschulen niedergelegt sind (vgl. Abschnitt 3.1).

Sie finden sich in ähnlicher Form auch in leistungsorientierten Mittelvergabemodellen anderer Länder (vgl. Jaeger/In der Smitten 2009 und 2010; König et al. 2012; Freistaat Thüringen 2011).

Es erscheint widerspruchsfrei möglich, die Aufgabenbereiche auch in Zukunft in der leistungsorientierten Mittelverteilung zu berücksichtigen.

3.4 Indikatoren

Die im LOM-Modell Sachsen-Anhalts zur Anwendung gebrachten Indikatoren sind in Übereinstimmung mit dem, was auch in anderen Ländern üblich ist (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3 Wesentliche Indikatoren in leistungsorientierten Mittelvergabemodellen in den deutschen Bundesländern 2010

Aufgabenbereiche	Häufig genutzte Indikatoren
Lehre	Absolvent(inn)en, Erfolgsquote Studierende in der RSZ, Auslastungsquote Regelstudienzeitquote (Anteil der Studierenden in RSZ an allen Studierenden) Studienanfänger(innen)
Forschung	Drittmiteleinahmen, Drittmittelausgaben Promotionen, Habilitationen (Universitäten) Publikationen (Berlin)
Gleichstellung	Frauenanteile bei Studierenden/ Absolventen/ Promotionen/ Habilitationen Frauenanteile am wiss. Personal/ Lehrbeauftragten/ Professuren/ Neuberufenen
Internationalität	lehrbezogen: Ausländische Studierende, ins Ausland gehende Studierende forschungsbezogen: Alexander-von-Humboldt-Stipendiaten, internationale Kooperationsprojekte
Künstlerische Entwicklung	Auszeichnungen/ Preise / Wettbewerbserfolge

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Detail zeigen sich bei einzelnen Indikatoren mögliche Schwierigkeiten, die wie folgt zu spezifizieren sind:

- Indikatoren im Aufgabenbereich Lehre, Studium & Weiterbildung
 - ▶ Der *Indikator zu Studienanfänger(innen)* im 1. Fachsemester kann politischen Zielen dienen, Studienkapazitäten auszubauen, Studierendenquoten zu erhöhen und einen besonderen Ansturm auf die Hochschulen durch doppelte Abiturjahrgänge in einzelnen Bundesländern zu bewältigen. Anzumerken ist allerdings, dass diese Ziele auch schon durch den Hochschulpakt 2020 unterstützt werden und somit momentan für dieselbe Leistung eine monetäre Honorierung auf zweierlei Arten erfolgt. Inhaltlich kommt hinzu, dass eine Überfüllung der Studiengänge nicht sinnvoll erscheint, wenn die hohen Studierendenzahlen in den Hochschulen nicht hinreichend betreut werden können. Denn dann könnten eine Absenkung der Studienqualität und eine Erhöhung der Abbrecherquoten negative Konsequenzen sein. Nachteilig kann sich der Indikator auch für Hochschulen auswirken, bei denen Studierende in kooperativen Studiengängen die ersten Semester an einer Partnerhochschule verbringen. Dann kann die Hochschule diese Studierenden nicht als Studienanfänger(innen) zur Anrechnung bringen; sie werden später ausschließlich beim Indikator zu Studierenden in der Regelstudienzeit berücksichtigt. Vor diesen Hintergründen ist zu überlegen, Anreize für Studienanfängerzahlen ausschließlich über den Hochschulpakt 2020 zu setzen und ansonsten stärker darauf zu fokussieren, inwiefern Studienanfänger(innen) nachfolgend auch zu Modul- oder Studienerfolgen geführt werden.
 - ▶ Der *Indikator zu Studierenden in der Regelstudienzeit* ist ein weit verbreiteter Indikator, der sich durch eine insgesamt recht gut handhabbare Datenerhebung auszeichnet. Allerdings ist er inhaltlich nicht unabhängig vom Absolventenindikator, dessen jeweilige Ausprägung durch die Studierendenzahlen vorangehender Jahre beeinflusst wird. Dadurch werden Bildungsleistungen der Hochschule tendenziell doppelt honoriert. Vorstellbar wäre, die Hochschulfinanzierung mittelfristig stärker in ein Drei-Säulen-Modell zu überführen (vgl. hierzu die Überlegungen in Abschnitt 4.2) und dabei die Höhe des Grundbudgets in der ersten Säule auf der Basis studierendenbezogener Kennzahlen zu ermitteln. Spätestens dann sollte der Studierendenindikator nicht mehr innerhalb der zweiten Säule des Anreizbudgets verwendet werden.
 - ▶ Der *Indikator zu Absolvent(inn)en* setzt einen Anreiz für die Hochschulen, Studierende zu einem erfolgreichen Studienabschluss zu führen. Es wird durch die Konstruktion des Indikators als absolute Zahl jedoch kein unmittelbarer Bezug zu Studienanfängerzahlen hergestellt. Die ungewichtete Addition der Zahlen zu verschiedenen Studienabschlüssen (Bachelor, Master, Diplom, Staatsexamen) kann zu Verzerrungen im Wettbewerb zwischen den Hochschulen führen. Hier kann eine Gewichtung nach Dauer der Studiengänge bzw. nach zu erwerbenden Leistungspunkten hilfreich sein (vgl. Jenkner 2012). Auch grundsätzlich könnte der Studienerfolg durch erworbene Leistungspunkte abgebildet werden. Der Vorteil gegenüber Studierendenzahlen liegt darin, dass keine Studierenden mitgezählt werden, die faktisch nicht mehr studieren und nur noch formal eingeschrieben

sind. Der Vorteil gegenüber Absolventenzahlen besteht darin, dass die Leistungen der Hochschulen zeitnäher honoriert werden können, dass auch Teilleistungen, z.B. von Hochschulwechsler(inne)n erfasst werden und dass keine Probleme beim Zusammenzählen unterschiedlicher Abschlüsse auftreten. Vor der Einführung von Leistungspunkten als Indikator wäre jedoch zunächst die Qualität und Vergleichbarkeit der Datenerfassung an den Hochschulen zu untersuchen (vgl. Jaeger/Sanders 2009 a und b).

- ▶ Internationalisierung wird innerhalb des LOM-Modells durch die *Zahl ausländischer Studierender in der Regelstudienzeit* abgebildet; dies ist in den LOM-Modellen der deutschen Länder der gängigste Indikator zur Internationalität. Genauer zu definieren ist allerdings, ob alle Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit oder nur Bildungsausländer(innen), also Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit und ausländischer Hochschulzugangsberechtigung, erfasst werden sollen. Beide Varianten sind möglich, wobei die Bildungsausländer(innen) eher Internationalisierung im engeren Sinne abbilden, während die erstgenannte Abgrenzung Aspekte der Internationalisierung und der Integration verbindet. Es handelt sich damit um eine politisch zu entscheidende Frage. Darüber hinaus können die Pflege internationaler Kontakte und Kooperationen und die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Studierende, die ins Ausland gehen wollen, wünschenswerte Leistungen von Hochschulen sein. Diesbezüglich ergeben sich aber größere Schwierigkeiten bei der Abbildung durch geeignete Kennzahlen, so dass eine Anreizsetzung zu diesen Dimensionen der Internationalität eher über Zielvereinbarungen oder durch gesonderte Förderprogramme erfolgen sollte.
- ▶ *Weiterbildung* gehört bereits seit Inkrafttreten des Hochschulrahmengesetzes von 1976 zu den verbindlichen Aufgaben von Hochschulen und steht in einem engen Zusammenhang mit den zunehmenden gesellschaftlichen Erfordernissen lebenslangen Lernens. Aktuell wird dieser Bereich im LOM-Modell Sachsen-Anhalts durch Hochschulangaben zu Studienangeboten und Teilnehmer(inne)n an Weiterbildungsveranstaltungen abgebildet. Da Weiterbildungsangebote an Hochschulen stark unterschiedliche Organisationsformen und Qualitäten haben können, wäre die Vergleichbarkeit der Leistungen, die durch die Zahlen bemessen wären, genauer zu untersuchen als es im Rahmen der Erstellung dieses Kurzgutachtens geleistet werden kann. Ein vergleichsweise hoher Abgrenzungsaufwand bei der Datenerhebung zu diesem Indikator ist auf jeden Fall anzunehmen. Falls zudem erwünscht sein sollte, dass die Hochschulen des Landes im Bereich der Weiterbildung auch miteinander kooperieren oder zumindest in Teilen eine gemeinsame (Verwaltungs-)Infrastruktur nutzen, liefe der wettbewerbliche Ansatz der LOM dem zuwider. Die Förderung der Weiterbildungsziele über andere Instrumente sollte darum insgesamt geprüft werden.

- Indikatoren im Aufgabenbereich Forschung
 - ▶ Ein *Indikator zu Drittmitteln* gehört zu den am häufigsten verwendeten in leistungsorientierten Mittelvergabemodellen. Ihm liegt die Interpretation zugrunde, dass die Hochschulen mit ihren Forschungsleistungen auch auf die Nachfrage seitens Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft reagieren. Sachsen-Anhalt operiert innerhalb des LOM-Modells mit Drittmittelausgaben aus jeweils drei Jahren, die zusätzlich nach Drittmittelquelle gewichtet werden. Soweit die Abgrenzung der Forschungsdrittmittel der Hochschulen gut gelingt, erscheint der Drittmittelindikator unproblematisch.
 - ▶ Im Verteilkreis der Universitäten gibt es darüber hinaus einen *Indikator zu Promotionen/Habilitationen/Juniorprofessuren*, durch den Leistungen der Hochschulen bei der Förderung wissenschaftlichen Nachwuchses honoriert werden. Dabei fällt auf, dass es sich bei Promotionen und Habilitationen um Outputgrößen handelt, während Juniorprofessuren primär eine inputbezogene Personalkategorie sind und allenfalls nach erfolgreicher Evaluation als Outputgrößen aufgefasst werden können. Dass sie hier berücksichtigt werden, ist inhaltlich damit zu begründen, dass Habilitationen und Juniorprofessuren unterschiedliche Modelle der wissenschaftlichen Karriere auf dem Weg zur Professur darstellen, die zudem in den verschiedenen Fächergruppen eine unterschiedliche Verbreitung haben. Eine Berücksichtigung nur einer der beiden Größen erschiene vor diesem Hintergrund nicht schlüssig. Zu überlegen wäre eher, auf Zahlen zu Habilitationen und Juniorprofessuren insgesamt zu verzichten und alleine auf die Promotionen zu fokussieren, wie es auch in anderen Ländern durchaus üblich ist. Ein solcher Schritt ist vor allem dann anzuraten, wenn bei Habilitationen und Juniorprofessuren kleine Fallzahlen auftreten, denn diese können große Schwankungen der Leistungszahlen bei diesem Indikator bewirken.
 - ▶ Gesondert zu betrachten sind *kooperative Promotionen*, bei denen eine Universität und eine Fachhochschule zusammenwirken. Der politische Hintergrund hierzu ist, dass Fachhochschulen in Deutschland bislang kein Promotionsrecht haben, Fachhochschulabsolvent(inn)en aber gleichwohl der Weg zur Promotion geebnet werden soll. Ein Indikator zu kooperativen Promotionen ist im bundesweiten Vergleich eher ungewöhnlich. Er weist in der in Sachsen-Anhalt gewählten Konstruktion mehrere Schwierigkeiten auf: Die Chancen und Rahmenbedingungen der beiden Universitäten zur Kooperation mit einer Fachhochschule sind durch ihre geografische Lage und ihr Fächerspektrum unterschiedlich. Unmittelbar damit im Zusammenhang steht, dass die Universitäten ihre Leistungszahlen zu diesem Indikator nur begrenzt selber beeinflussen können, da sie auf die Kooperation der Hochschulen angewiesen sind. Für die Fachhochschulen jedoch wird ihre Mitwirkung an kooperativen Promotionen innerhalb des LOM-Modells nicht honoriert. Zu prüfen ist daher, inwiefern kooperative Promotionen über andere Instrumente, insbesondere über Zielvereinbarungen, gefördert werden können.
- Indikatoren im Aufgabenbereich Gleichstellung
 - ▶ Gleichstellung wird in beiden Verteilkreisen durch drei Indikatoren abgebildet, nämlich durch *Zahlen zu Studentinnen, künstlerisch-wissenschaftlichem Personal und Professor(inn)en*. Dahinter steht erkennbar das Ziel, Gleichstellung auch auf

unterschiedlichen Qualifikationsstufen der wissenschaftlichen Karriere zu fördern. Auffällig ist, dass in diesem Rahmen auf das wissenschaftlich-künstlerische Personal abgestellt wird und beispielsweise die für Universitäten inhaltlich relevante Größe der Promoventinnen nicht abgebildet ist. Dieses Vorgehen ermöglicht, dass Universitäten und Fachhochschulen den Indikator gleichermaßen anwenden können; dies ist jedoch in einem Zweikreismodell nicht zwingend erforderlich. Zudem ist zu bedenken, dass Fachhochschulen traditionell eine geringe Ausstattung mit akademischen Mittelbaustellen aufweisen und dass der Mittelbau an allen Hochschulen eine eher hohe Heterogenität hinsichtlich der Wertigkeit der Stellen, des Wochenstundenumfangs und der Vertragslaufzeiten aufweist. Eine Erhöhung der Frauenzahlen auf zeitlich eng befristeten halben oder Viertel-Stellen kann inhaltlich nur begrenzt als Beitrag zur Förderung von Gleichstellung gewertet werden. Kritisch anzumerken ist außerdem, dass im Bereich Gleichstellung für einen Anteil von 5% am gesamten LOM-Budget ein vergleichsweise hoher Datenerhebungs- und Berechnungsaufwand betrieben wird, zumal die Gleichstellungsdaten einer zusätzlichen Normierungsrechnung unterzogen werden, um fächerspezifische Besonderheiten gerecht zu werden (vgl. Abschnitt 3.7). Zudem sind die Indikatoren in der derzeitigen Konstruktion bei genauer Betrachtung Indikatoren der Frauenförderung, da sie einen Anreiz für die Erhöhung der Zahlen von Frauen setzen. Dies ist mit einer Förderung von Gleichstellung nur dann gleichzusetzen, wenn zuvor sichergestellt wurde, dass Frauen in den einbezogenen Bereichen unterrepräsentiert sind. Sofern in einzelnen Fächern oder Studiengängen Frauenanteile von deutlich mehr als 50% zu konstatieren sind, müsste hier zur Förderung von Gleichstellung umgekehrt ein Anreiz zur Erhöhung der Zahlen von Männern gesetzt werden. Eine Gleichstellungsförderung gelingt mit Indikatoren auf der Basis von Absolutzahlen somit nur unter Schwierigkeiten. Geeigneter erschienen hierzu Quotenwerte, bei denen das Ausmaß der Annäherung an eine 50:50-Verteilung leistungsrelevant wäre und Abweichungen in beide Richtungen außerhalb eines gewissen Toleranzintervalls negative finanzielle Konsequenzen haben müsste. Da aber Quotenwertmodelle wiederum spezifische Schwierigkeiten aufweisen, könnten Alternativen darin bestehen, die Quoten im Hintergrund außerhalb der eigentlichen Modellberechnungen zu bestimmen und für eine Herauf- oder Herabgewichtung der Frauenzahlen nutzbar zu machen oder aber Initiativen zur Gleichstellung durch andere Instrumente wie Zielvereinbarungen monetär zu unterlegen.

Mit Blick auf die Anwendung der Indikatoren fällt auf, dass gemäß der Dokumentation des Modells Leistungszahlen aus unterschiedlichen Jahren genutzt werden (vgl. Tabelle 4). Dies bewirkt zeitliche Verzerrungen bei den berücksichtigten Leistungen, die beispielsweise beim Vergleich von Promotionen (Bezugsjahr $t-2$) und kooperativen Promotionen (Bezugsjahr $t-1$) inhaltlich nicht zu rechtfertigen sind. Darum sollte eine stärkere Vereinheitlichung auf ein Basisjahr angestrebt werden. Die Berücksichtigung dreier Bezugsjahre beim Drittmittelindikator sollte hingegen aufrecht erhalten bleiben, um erhebliche Verschiebungen durch Spitzenwerte in einzelnen Jahren zu vermeiden.

Tabelle 4 Datenbezugsjahre für die Anwendung der Indikatoren im Haushaltsjahr t in der LOM Sachsen-Anhalts

	t-1	t-2	Sonstiges
Lehre, Studium & Weiterbildung	Studienanfänger im 1. Fachsemester Studierende in der Regelstudienzeit Ausländische Studierende in der Regelstudienzeit	Absolvent(inn)en	
Forschung	Kooperative Promotionen	Promotionen, Habilitationen, Juniorprofessuren	Drittmittel der Jahre t-2, t-3 und t-4, wenn die Kalkulation der Mittelverteilung im Jahr t-1 für das Haushaltsjahr t erfolgt.
Gleichstellung	Studentinnen in der Regelstudienzeit	weibliches wissenschaftlich-künstlerisches Personal Professorinnen	

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Dokumentation der Modellarchitektur.

Hinsichtlich der Gewichtung der Faktoren innerhalb des Modells ist in der Zusammenschau anzumerken, dass auf die Gleichstellungsindikatoren sowie die Indikatoren zur Internationalisierung, zur Weiterbildung und zu kooperativen Promotionen innerhalb des Gesamtmodells nur ein geringer Anteil zwischen 3,2% (höchster Wert bezogen auf den Internationalisierungsindikator bei den Fachhochschulen) und 0,5% (geringster Wert bezogen auf den Weiterbildungsindikator bei den Universitäten) entfällt. Dadurch sind hier keine großen Anreizwirkungen zu erwarten.

Abzuwägen ist dabei im Einzelfall, ob der jeweilige Indikator beispielsweise aus politischen Gründen aufrechterhalten wird oder ob er zugunsten einer Modellvereinfachung entfallen kann und das entsprechende Ziel ggf. künftig über andere Steuerungsmodalitäten gefördert werden soll. Bei der Entscheidung sollte man im Hinterkopf behalten, dass die Aktivitäten und Leistungen der Hochschulen in den Bereichen Internationalisierung und Weiterbildung offenbar besonders deutlich differieren (vgl. die Hinweise zu den Budgetwirkungen in Abschnitt 2.2), wobei beim Internationalisierungsindikator ausschließlich die OvGU und die Hochschule Anhalt, beim Weiterbildungsindikator ebenfalls die OvGU und die Hochschule Harz gewinnen. Inhaltlich ist in die Erwägungen einzubeziehen, dass die Passung der Indikatoren zu den damit angestrebten Oberzielen begrenzt ist: Die Gleichstellungsindikatoren unterstützen aufgrund ihrer Konstruktion aktuell primär keine Gleichstellung, sondern eine Frauenförderung, und der Internationalisierungsindikator bildet allenfalls einen Bruchteil von Internationalität ab, während beispielsweise der Austausch mit Hochschulen in anderen Staaten und Kooperationsstrukturen außen vor bleiben. Dies könnte dafür sprechen, mit den Hochschulen in den ge-

nannten Bereichen ggf. unterschiedliche und spezifischere Aktivitäten und Leistungen in einer Zielvereinbarung zu vereinbaren und dann dort monetär zu unterlegen.

Falls hingegen einer der Indikatoren aufgrund entsprechender politischer Prioritätensetzungen für besonders relevant erachtet wird, kann ein alternatives Vorgehen darin bestehen, Indikatorengewichte zu verändern, um dem Indikator entsprechend mehr Relevanz zu verleihen.

3.5 Berücksichtigung der Heterogenität der Hochschularten

Zwischen Universitäten auf der einen Seite und Fachhochschulen auf der anderen bestehen traditionell deutliche Unterschiede insbesondere mit Blick auf die Ausstattung und das Fächerspektrum. Um diesen Unterschiedlichkeiten innerhalb von Modellen leistungsorientierter Mittelvergabemodelle gerecht zu werden, stehen im Wesentlichen zwei grundsätzliche Alternativen zur Verfügung: Erstens der getrennte Wettbewerb nach Hochschularten und zweitens der gemeinsame Wettbewerb unter Einbeziehung besonderer hochschulartenbezogener Gewichtungsfaktoren.

Sachsen-Anhalt hat sich mit der Konstruktion eines Zweikreismodells für die erst genannte Variante entschieden und damit eine handhabbare Lösung gefunden. Zusätzliche getrennte Verteilkreise nach Fächergruppen werden nicht vorgesehen, vielmehr versucht man, fächerspezifischen Besonderheiten durch Normierungsrechnungen gerecht zu werden (vgl. Abschnitt 3.7).

3.6 Berücksichtigung der Heterogenität von Hochschulgrößen (Schwerpunkt FiBS)

Die Berücksichtigung der Hochschulgrößen erfolgt im Rahmen der Berechnungen zur leistungsorientierten Mittelverteilung in Sachsen-Anhalt dadurch, dass die LOM-Einlagen der Hochschulen prozentual am Hochschulbudget abzüglich der Mittel für Investitionen bemessen werden (große Hochschulen zahlen dadurch proportional mehr ein) und die LOM-Zuweisungen dann von den Leistungsdaten in absoluten Zahlen abhängen. Letzterem liegt die Annahme zugrunde, dass größere Hochschulen auch entsprechend höhere Zahlenwerte bei den Indikatoren erreichen sollten.

Dieser Ansatz ist grundsätzlich plausibel und zeichnet sich durch eine hohe Praktikabilität aus.

Bei einem solchen Wettbewerb von Hochschulen stark unterschiedlicher Größe auf der Basis eines Formelmodells mit gedeckeltem Budget sind allerdings die Gewinnmöglichkeiten für eine große Hochschule zwangsläufig geringer als für eine kleine Hochschule. Denn die kleine Hochschule kann theoretisch den größeren Einagentopf der großen Hochschule hinzugewinnen, die große Hochschule aber nur die geringeren Einlagen der kleinen. Der daraus resultierenden unterschiedlichen Anreizsituationen sollte man sich bewusst sein.

3.7 Berücksichtigung der Heterogenität der Fächerstrukturen (Schwerpunkt FiBS)

Die Berücksichtigung der Heterogenität der Fächerstrukturen erfolgt im LOM-Modell Sachsen-Anhalts im Wesentlichen über so genannte Normierungsrechnungen. Diese

werden gemäß den getroffenen Absprachen insbesondere durch das FiBS analysiert und beurteilt.

Hier sollen darum zu diesem Thema im Folgenden nur ein paar grundsätzliche Hinweise gegeben werden:

Der Ansatz, die Universitäten einerseits und die Fachhochschulen andererseits untereinander konkurrieren zu lassen und dabei fächergruppenspezifische Unterschiede durch Normierung auszugleichen, ist grundsätzlich richtig. Eine Trennung der Mittelverteilung nach Fächergruppen erscheint nicht ratsam, da einige Fächergruppen nur an einem Standort angeboten werden und somit kein Wettbewerb möglich wäre.

Die unterschiedlichen Fächerstrukturen wirken sich jedoch nicht nur auf Gleichstellungsaspekte und Chancen zur Drittmittelwerbung aus. Darum ist das derzeitige Vorgehen zur Normierung zu überarbeiten, um einen angemessenen Ausgleich unterschiedlicher Fächerstrukturen zwischen den Universitäten bzw. Fachhochschulen zu erreichen. Die Normierung sollte dabei für alle Indikatoren vorgenommen werden, immer auf das Kostenniveau bezogen sein und separat für jede Fächergruppe erfolgen. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

Normierung für alle Indikatoren

Für jeden Indikator ist eine individuelle Normierung vorzunehmen. Die Fächergruppen zeigen deutliche Unterschiede in ihren Leistungsniveaus (vgl. dazu Dölle et al. 2011 und 2012). So sind z.B. bereits die Studierenden- und Absolventenzahlen durch fachspezifische Unterschiede bei Auslastung und Studienerfolg beeinflusst. Insbesondere können Studiengänge mit Abschluss Staatsexamen häufig einen höheren Absolventenerfolg als Studiengänge mit anderem Abschluss aufweisen. Auch bestehen unterschiedliche Fachkulturen bezogen darauf, ob eine Promotion angestrebt wird. Eine Normierung nur der Drittmittel und der Gleichstellung greift zu kurz.

Vor diesem Hintergrund ist sogar eine über die Fächergruppen bzw. Indikatoren weitergehende Differenzierung zu erwägen. Entweder könnte die Normierung nach Fächern getrennt erfolgen (um unterschiedliche Fachkulturen zu berücksichtigen), oder die Lehrindikatoren könnten nach Abschlüssen getrennt normiert werden. Letzteres wäre vermutlich nicht im Rahmen der Hochschulstatistik, sondern nur mit Hilfe von Ergebnissen aus dem Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich (AKL) möglich.

Normierung bezogen auf das Kostenniveau

Die Fächergruppen zeigen außerdem deutliche Unterschiede in ihren Kostenniveaus je Leistungseinheit (vgl. dazu Dölle et al. 2011 und 2012). Da im Rahmen der formelgebundenen Mittelverteilung ein Teil des Budgets mittels Leistungszahlen umverteilt wird, sollte die Normierung stets auf das Verhältnis von Budget (bzw. Kosten) zu Leistungseinheiten bezogen sein.

Die derzeitige Normierung des Drittmittelindikators auf das Verhältnis von Drittmitteln je Professor ist vor diesem Hintergrund nicht angemessen. Es muss hier davon ausgegangen werden, dass die gegebenen Hochschulbudgets bereits den unterschiedlichen Finanzbedarf der angebotenen Fächer berücksichtigen, d.h. je Professur unterschiedlich hohe Budgets je nach Fächergruppe vorliegen. Eine angemessene Normierung muss

daher darauf abzielen, wie viel Budget im Mittel nötig ist, um einen Euro Drittmittel zu generieren. Das Zahlenmaterial des AKL zeigt, dass die Unterschiede zwischen den Fächergruppen bei der Kennzahl „Kosten je Drittmittel“ deutlich geringer sind als bei der Kennzahl „Drittmittel je Professor“.

Im Bereich der Lehre ist entsprechend das Verhältnis von Budget bzw. Kosten zur relevanten Leistungsgröße (Studierende bzw. Absolventen) zu betrachten.

Normierung separat je Fächergruppe

Die Normierungsfaktoren sind separat für jede Fächergruppe zu ermitteln und auf die Leistungsgrößen je Fächergruppe anzuwenden, bevor diese zu einer Gesamtzahl für die jeweilige Universität oder Fachhochschulen summiert werden.

Gemäß Auftrag war für die Gutachtenerstellung durch HIS keine Durchführung von Modellrechnungen vorgesehen. Auf Wunsch können aber beispielsweise Normierungsrechnungen entsprechend den vorangegangenen Angaben nachträglich ergänzend durchgeführt und die Berechnungsmodelle zur Verfügung gestellt werden.

3.8 Weitere Gewichtungsfaktoren

Nicht alle Gewichtungsfaktoren, die derzeit innerhalb der LOM-Berechnungen Sachsen-Anhalts zur Anwendung kommen, etwa eine Sondergewichtung für „kleine Fächer“, sind in der Modellbeschreibung dokumentiert. Eine Beurteilung solcher Faktoren ist darum an dieser Stelle nicht sinnvoll möglich. Aus Gründen der Transparenz sollte die Modellbeschreibung auf Aktualität und Vollständigkeit überprüft und auch bei kleineren Veränderungen regelmäßig angepasst werden.

Dokumentiert ist eine Gewichtung der Drittmittel nach Drittmittelquelle. Dabei werden Mittel von EU, DFG und AiF mit dem Faktor 2 aufgewertet. Diese Setzung weist insofern ein Ungleichgewicht auf, als EU und DFG klare Mittelgeber sind, während die AiF eher als Projektträger bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel des Bundes im Kontext eher anwendungsorientierter Forschung fungiert. Es ist anzunehmen, dass die Höhergewichtung der AiF-Mittel vor allem mit Blick auf den Verteilkreis der Fachhochschulen entschieden wurde und dort einen verstärkten Anreiz zu Forschungstätigkeiten abseits der klassischen Auftragsforschung setzen soll. Mit dieser politischen Begründung kann der ansonsten nicht schlüssige Gewichtungsfaktor bei den AiF-Mitteln aufrechterhalten werden.

Ergänzend zu den bisherigen Gewichtungen sollte beim Absolventenindikator eine Gewichtung eingeführt werden, die den unterschiedlichen Abschlussarten (Bachelor, Master, Diplom, Staatsexamen) besser gerecht wird, indem sie die unterschiedliche Dauer des Studiums etwa über die zu erwerbenden Leistungspunkte berücksichtigt (vgl. Jenkner 2012).

4 Optionen der Weiterentwicklung der Hochschulfinanzierung

4.1 Kurzfristige Modifizierungen des Modells für die Vergaberunde 2013

Auf der Basis der vorangegangenen Analysen ist festzuhalten:

- Der Budgetanteil der leistungsorientierten Mittelvergabe in Sachsen-Anhalt kann für das Jahr 2013 auf 15% erhöht werden (vgl. Abschnitt 3.2).
- Die Einführung einer Kappungsgrenze für Verluste sollte erwogen werden (vgl. Abschnitt 3.2).
- Grundsätzlich sollte beim Absolventenindikator eine Gewichtung eingeführt werden, die den unterschiedlichen Abschlussarten besser gerecht wird (vgl. Abschnitt 3.8). Da diese voraussichtlich nicht kurzfristig entwickelt werden kann, wäre eine alternative Vorgehensweise, den Absolventenindikator vorübergehend auszusetzen und mit dem frei werdenden Indikatorgewicht den Indikator zu Studierenden in der Regelstudienzeit als Größe, welche die engste Verbindung zum Absolventenindikator aufweist, zu verstärken.
- Fragen der Verteilungsgerechtigkeit lassen auch Veränderung der Normierungsrechnung dringlich erscheinen. Hierzu werden in Abschnitt 3.7 Hinweise gegeben, denen – auch unter Berücksichtigung des Gutachtens vom FiBS – zügig nachgegangen werden sollte.

Darüber hinaus sollte das Modell im nächsten Jahr noch stabil gehalten werden, um die Erfahrungen mit dem Modell auf eine breitere Basis zu stellen. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf die mögliche Verfestigung der Gewinner-/Verlierer-Konstellationen unter den Hochschulen gelegt werden, um einer anreizfeindlichen Demotivierung einzelner Wettbewerbspartner vorzubeugen.

4.2 Optionen zur Ausgestaltung nach 2013

Mittelfristig erscheint es sinnvoll, die Hochschulfinanzierung in Sachsen-Anhalt stärker in eine so genannte Drei-Säulen-Budgetierung mit einem Grund-, einem Anreiz- und einem Innovationsbudget zu überführen. Dabei stehen die drei Säulen in einem engen Zusammenhang zueinander, der über die Zielvereinbarungen auch deutlich gemacht werden kann.

4.2.1 Grundfinanzierung

Eine umfassende Bewertung der leistungsorientierten Mittelverteilung muss auch das Zustandekommen, die Höhe und Verteilungsgerechtigkeit des Grundbudgets einbeziehen. Ist nämlich beispielsweise das Grundbudget insgesamt zu niedrig, kann auch eine methodisch hochwertige leistungsorientierte Mittelvergabe nur den Mangel umverteilen und wird so kaum Anreize zur Leistungssteigerung setzen. Im schlimmsten Fall erzeugt sie sogar negative Anreize, wenn sich die Hochschulen auf eine dauerhafte Verlustsituation einstellen und eine Taktik der Ausgabenvermeidung bei Aufrechterhaltung des Grundbudgets wählen. Dies würde zu einem Rückgang der quantitativen und qualitativen Leistungen des Hochschulsystems führen.

Sofern das Grundbudget Disparitäten zwischen den Budgets des einzelnen Hochschulen aufweist, ist von einer leistungsorientierten Mittelverteilung kein Ausgleich zu erwarten, sondern vielmehr eine Verstärkung der Disparitäten in Form eines kumulativ-zirkulären Prozesses, bei dem ein Zusammenhang niedriger Leistungen mit niedrigem Grundbudget bei einzelnen Hochschulen zu einer regelrechten Abwärtsspirale führen kann. In einem solchen Fall ist anzuraten, zunächst die Mängel des Grundbudgets zu beheben und ggf. Maßnahmen zur Hebung des Leistungsniveaus auf den Weg zu bringen.

Eine Bewertung der Grundbudgets der Hochschulen in Sachsen-Anhalt ist nicht Bestandteil dieses Gutachtens und konnte im Rahmen der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit auch nicht geleistet werden. Sie wäre aber mit Hilfe des Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs (AKL) möglich. Die Ergebnisse des AKL der Universitäten 2010 (vgl. Dölle et al. 2012) scheinen auf Disparitäten in der Ausstattung zwischen den beiden Universitäten Sachsen-Anhalts hinzudeuten. Eine nähere Untersuchung sowohl der Ausstattungsniveaus der Universitäten und Fachhochschulen Sachsen-Anhalts (zueinander und im Vergleich mit Hochschulen anderer Länder) als auch des Zusammenhangs zwischen Ausstattung und Leistungserbringung ist daher anzuraten.

Für die Höhe der Grundbudgets von Hochschulen gibt es in den deutschen Ländern aktuell vor allem zwei Herleitungsstränge. Der erste greift vorangegangene Budgethöhen auf und schreibt sie von Haushaltsperiode zu Haushaltsperiode mit jeweils einzeln begründeten Veränderungen fort. Mögliche Vorteile liegen darin, dass größere Brüche vermieden werden und ein vergleichsweise großer Raum für politische Entscheidungen bleibt. Nachteilig ist, dass vorhandene Ungleichheiten der Finanzierung zwischen den Hochschulen eines Landes nicht systematisch untersucht und behoben werden.

Die grundlegende Alternative liegt in einer Verformelung des Grundbudgets, zu der es Beispiele in anderen Bundesländern gibt:

- In Abschnitt 3 des Hochschulpakts 2011-2015 des Landes Hessens mit seinen Hochschulen ist vorgesehen, dass als Grundlage für die Bemessung des Grundbudgets ein „gleitender Dreijahresdurchschnitt der zuletzt verfügbaren Vorjahreswerte der Studierenden in der Regelstudienzeit ermittelt“ werden soll. Dabei werden Erststudierende einschließlich der Master-Studierenden ohne Studierende aus Weiterbildungsmasterstudiengängen berücksichtigt; Zweitstudierende werden zur Hälfte berücksichtigt. Es werden hochschularten- und fächerspezifische Clusterpreise für die Studierenden ermittelt. Die Hochschulen erhalten dann ein Grundbudget, das der Zahl der Studierenden multipliziert mit den jeweiligen Clusterpreisen entspricht. Sondertatbestände werden darüber hinaus gesondert finanziert.
- In der kosten- und leistungsunteretzten Gesamtfinanzierung (KLU) in Thüringen ist für die Jahre 2012-2015 vorgesehen, dass die zur Verfügung stehenden Summen für das Grundbudget anhand von drei Indikatoren verteilt werden:
 - ▶ „Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit“, Indikatorgewicht von 62,5%, gewichtet mit dem sich aus der Hochschulfinanzstatistik ergebenden Wert zu „Laufenden Grundmitteln je Student“, jeweils bezogen auf die Fächergruppe und die Hochschulart

- ▶ „Anzahl der Absolventen“, Indikatorgewicht von 22,5%, gewichtet mit dem sich aus der Hochschulfinanzstatistik ergebenden Wert zu „Laufenden Grundmitteln je Studium“, jeweils bezogen auf die Abschlussart, die Fächergruppe und die Hochschulart
- ▶ „Anteil einer Hochschule an der Gesamtsumme aller Einnahmen und Drittmittel aller Hochschulen“ (15%), Gewichtung von Drittmitteln in den Kunst-, Geistes- und Kulturwissenschaften mit dem Faktor 2,5.

Die Grundidee einer solchen Indikatorbasierung ist es, die Höhe der Grundbudgets auf eine transparente und hochschulübergreifend einheitliche Basis zu stellen. Da das Grundbudget zugleich den laufenden Betrieb einer Hochschule finanzieren und der Tatsache Rechnung tragen sollte, dass ein Großteil der Kosten, etwa für Personal und Räumlichkeiten, nicht kurzfristig zu reduzieren ist, erscheinen studienplatz- oder auslastungsbezogene Kennzahlen für die Ermittlung des Grundbudgets geeignet. Sie bilden die Hochschulgröße und Lehrbelastung insgesamt gut ab.

4.2.2 Anreizbudget

Die Ausgestaltung eines Verfahrens der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) zur Ermittlung der Höhen von Anreizbudgets der Hochschulen kann nicht unabhängig von der Entscheidung über die zukünftige Ausgestaltung des Grundbudgets gefällt werden. Sofern das Grundbudget indikatorbasiert auf der Grundlage von Studierendenzahlen ermittelt wird, sollten studierendenbezogene Kennzahlen möglichst nicht mehr für die LOM herangezogen werden.

Darüber hinaus ist die Entscheidung zu fällen, ob das LOM-Modell nach 2013 möglichst nahe an das bisherige Modell angelehnt werden oder ob ein deutlicher Modellwechsel erfolgen soll.

Weiterentwicklung des bisherigen LOM-Modells

Für die behutsame Modifizierung des bisherigen Modells spricht die Kontinuität in der Hochschulsteuerung. Das LOM-Modell wird 2013 erst seit drei Jahren praktiziert, und es bedarf einer gewissen Laufzeit, bis sich Hochschulen darauf einstellen können.

Bei einer Weiterentwicklung sollte vor allem die Zahl und Gewichtung der Indikatoren überdacht werden: In der aktuellen Dokumentation der Modellverteilung wird zutreffend festgehalten, dass die Zahl der Indikatoren eine gewisse Anzahl nicht übersteigen sollte, da sonst die zu verteilenden Budgetanteile keine Leistungsanreize mehr darstellen. Das derzeitige Verteilmodell der Universitäten umfasst 11 Indikatoren, von denen 6 einen Anteil am umzuverteilenden Budget von 2,25% oder weniger haben; bei den Fachhochschulen sind es 9 Indikatoren, von denen 4 einen Anteil am umzuverteilenden Budget von 2% oder weniger haben. Dies bedeutet jeweils einen eher hohen Datenerhebungsaufwand bei einer relativ geringen monetären Unterlegung. Darum wird eine Vereinfachung des Modells durch Reduktion der Indikatoren empfohlen:

- Sofern das Grundbudget indikatorbasiert ermittelt wird, sollten die Zahlen zu Studienanfänger(innen) und Studierenden in der Regelstudienzeit nicht mehr in der LOM berücksichtigt werden.
- Im Bereich der Lehre ist außerdem zu überlegen, die Ziele der Internationalisierung und Weiterbildung nicht über die LOM, sondern über Zielvereinbarungen zu steuern. Dafür sprechen mögliche Abgrenzungsprobleme bei der Datenerhebung beim Weiterbildungsindikator ebenso wie die inhaltliche Begründung, dass Weiterbildungsangebote und Internationalisierungsstrategien unterschiedlich ausgestaltet werden können. Hier würden es Zielvereinbarungen erleichtern, sowohl nicht unmittelbar vergleichbare Ansätze als auch kooperative Anstrengungen mehrerer Hochschulen in diesen Feldern zu fördern.
- Eine Förderung über Zielvereinbarungen liegt auch im Bereich der kooperativen Promotionen nahe. Denn die Universitäten können ihre Leistungszahlen in diesem Bereich nur bedingt selbst beeinflussen, sie sind auf die Kooperation von Fachhochschulen angewiesen, und die Kooperationschancen stellen sich für die beiden Universitäten des Landes unterschiedlich dar. Eine Förderung über Zielvereinbarungen ermöglichte zudem, die Leistungen der Fachhochschulen in diesem Bereich ebenfalls zu honorieren. Zu überlegen ist im Bereich Forschung außerdem eine Vereinfachung des Indikators zur wissenschaftlichen Nachwuchsförderung durch eine Begrenzung auf Promotionen.
- Auch sollte im Bereich Gleichstellung über eine Verringerung der Kennzahlen nachgedacht werden. Beispielsweise könnte die LOM auf Absolventinnen und Professorinnen abstellen. So würde insbesondere die heterogene Situation im akademischen Mittelbau (quantitative Anteile, Stellentypen, Stundenumfänge, Vertragslaufzeiten) aus der LOM ausgeklammert und nicht als Frauenförderung honoriert.

Durch die Streichung von Indikatoren frei werdende Indikatorgewichte sollten dann insbesondere zur Aufwertung verbleibender Kennzahlen mit einem Gewicht von weniger als 5% am Gesamtmodell genutzt werden.

Zudem sollten die Normierungsrechnungen entsprechend den Hinweisen aus Abschnitt 3.7 verändert werden.

Modellwechsel

Ein Modellwechsel sollte dann angestrebt werden, wenn zu erwarten ist, dass dadurch Schwächen oder Nachteile des bisherigen Modells vermieden werden können.

Die Beurteilung des bisherigen LOM-Modells hat gezeigt, dass im Bereich Gleichstellung bislang primär eine Erhöhung der Frauenzahlen gefördert wird. Nimmt man hinzu, dass die aktuelle Rahmenvereinbarung in Sachsen-Anhalt für die zukünftige Ausrichtung der LOM eine stärkere Outputorientierung (Absolventenerfolg) als Ziel benennt, könnte dies insgesamt für eine Umstellung des Modells von Absolutzahlen auf Quotenwerte sprechen. Genutzt werden könnten, etwa nach dem Vorbild des früheren Berliner Modells (vgl. Jaeger/In der Smitten 2009), die Auslastungs- und Erfolgsquote in der Lehre, die gewichteten Drittmittel und Promotionen pro Professor in der Forschung und die Absolventinnen- und Professorinnenquote in der Gleichstellung. Die Berücksichtigung

der Hochschulgrößen kann dabei im Rahmen der weiteren Berechnungen durch einen Bezug auf die Einlagenhöhe erfolgen. Allerdings werden die Ermittlung der Indikatorausprägungen und ihre rechnerische Umsetzung in Budgethöhen dabei insgesamt komplexer.

Die bisherige LOM Sachsen-Anhalts weist darüber hinaus insbesondere im Bereich der Normierungsrechnungen Schwierigkeiten auf, den stark unterschiedlichen Fächerstrukturen der Hochschulen gerecht zu werden. Auf ähnliche Herausforderungen hat Bremen 2003 mit einem Einkreismodell reagiert, das direkt an die Zielvereinbarungen (Kontrakte) zwischen Land und Hochschulen gekoppelt wurde (vgl. Garbade/Gerlow/Schiwek 2008, Jaeger/Leszczynsky 2005).

Dabei wurden drei der verwendeten Kennzahlen seitens der Senatorischen Behörde vorgegeben (Absolventen, Studierende in der Regelstudienzeit, Drittmittel), während zwei weitere Indikatoren ausgehend von einem zur Wahl stehenden Indikatorenset hochschulindividuell im Rahmen der Kontrakte ausgehandelt wurden. Ebenso wurden auch die Gewichtungen der Indikatoren hochschulspezifisch festgesetzt. Zudem stellte die leistungsorientierte Mittelvergabe nicht auf aktuelle Leistungswerte ab, sondern auf Leistungsveränderungen gegenüber einer bestimmten Vorperiode.

In den Kontrakten zwischen den Hochschulen und dem Senator wurden konkrete Zielwerte vereinbart, die je Indikator im folgenden Haushaltsjahr von der jeweiligen Hochschule zu erreichen waren. Ausgehend von diesen vereinbarten Zielwerten stellte das Verfahren der leistungsbezogenen Mittelzuweisung auf zwei Komponenten ab, nämlich die Zielverfolgung und die Zielerreichung:

- Im Rahmen der Zielverfolgung wurde honoriert bzw. sanktioniert, ob und in welchem Maße der für jeden Indikator vereinbarte Zielwert das von der jeweiligen Hochschule in den Vorjahren erreichte Leistungsniveau (Verwendung dreijähriger Durchschnittswerte) über- oder unterschritt. Dadurch sollte ein Anreiz zur Setzung ehrgeiziger Ziele gegeben werden.
- Bei der Zielerreichung wurde überprüft, ob und in welchem Maße die Hochschule ihre im vergangenen Jahr vereinbarten Ziele übertroffen bzw. nicht erreicht hatte.

Die einzelnen Indikatorwerte wurden je Hochschule zu einem Indexwert aggregiert. Werte über 1 indizierten eine Leistungssteigerung, Werte unter 1 eine Leistungsabnahme. Wiesen die Hochschulen im Durchschnitt Leistungssteigerungen über 1 auf, wurden die aus der formelgebundenen Mittelvergabe resultierenden Budgetzuweisungen um einen entsprechenden prozentualen Abschlag so weit reduziert, dass die Summe der Budgetansprüche mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln in Deckung gebracht wurde. Dadurch konnte es allerdings wie in allen gedeckelten Budgetmodellen dazu kommen, dass eine Hochschule trotz Leistungssteigerungen Budgetabschläge hinnehmen musste.

Da hier in der praktischen Anwendung eine erhebliche Minderung der Anreizwirkungen des Verfahrens drohte, erwies sich ab 2005 eine Aufstockung des Leistungsfonds um zusätzliche zentrale Mittel als notwendig, die im beschriebenen Fall allgemeiner Leistungssteigerungen in Anspruch genommen wurden. Da für 2008 keine zusätzlichen Mit-

tel verfügbar gemacht werden konnten, wurde das Verfahren ausgesetzt (vgl. Garbade/Gerlow/Schiwek 2008).

Eine Adaptation dieses Verfahrens für das Hochschulsystem Sachsen-Anhalts erscheint grundsätzlich möglich und würde die individuellen Hochschulprofile besser aufgreifen. Allerdings trüge die Zielbildung und -festlegung eine stark operative Ausrichtung und Kleinteiligkeit in den Zielvereinbarungsprozess hinein und erfordert eine geeignete Abstimmung zwischen mittelfristigen Entwicklungszielen und daraus abgeleiteten kurzfristigen Leistungszielen. Der Aushandlungsprozess wäre daher in diesem Modell für das Ministerium ebenso wie für die Hochschulen mit einem hohen Aufwand verbunden.

Die Entscheidung über einen solchen Modellwechsel sollte zudem nicht unabhängig von der Entscheidung über die Ausgestaltung einer möglichen dritten Säule der Hochschulfinanzierung durch ein Innovationsbudget gefällt werden. Sofern ein solches Innovationsbudget zur Förderung hochschulspezifischer Zielstellungen vorgesehen wird, sollten die hochschulspezifischen Elemente in der LOM möglichst gering gehalten werden.

4.2.3 Innovationsbudget

Während eine formelbasierte, leistungsorientierte Mittelverteilung vor allem geeignet erscheint, wenige, stabile Ziele monetär zu unterlegen, die von allen Hochschulen gleichermaßen verfolgt werden sollen und leicht formalisierbar sind, schafft eine zusätzliche dritte Budgetsäule, die in mehreren Ländern als Innovationsbudget bezeichnet wird, politischen Entscheidungsspielraum, um hochschulübergreifende und hochschulspezifische, komplexere und langwierigere Ziele finanziell zu unterlegen.

Mittel aus einem Innovationsbudget können auf unterschiedliche Arten vergeben werden, antragsbasierte Verfahren sind dabei ebenso möglich wie die unmittelbare Unterlegung von Zielvereinbarungen. Beispiele für die Vergabe über Zielvereinbarungen findet man etwa in den 2010 gültigen Zielvereinbarungen in Bayern, Brandenburg und Niedersachsen. Dabei ist es einerseits möglich, ex ante Mittel für die Zielverfolgung bereit zu stellen, andererseits kann bei einer entsprechenden Operationalisierung der Ziele und einem darauf abgestimmten Controlling und Berichtswesen aber auch eine Bewertung der Zielerreichung vorgesehen werden, an die dann finanzielle Konsequenzen in Form von Belohnungen oder Sanktionen geknüpft werden. Denkbar sind dabei unmittelbare Mittelzuweisungen oder Rückforderungen ebenso wie Einzelfallentscheidungen, die auf die nachfolgende Zielvereinbarungsperiode ausstrahlen (vgl. In der Smiten/Jaeger 2012a).

Eine vergleichende Analyse aller deutschen Länder zeigt, dass monetäre Konsequenzen aus der Erreichung oder Verfehlung von Zielen aus Zielvereinbarungen in rund einem Drittel der deutschen Länder vorgesehen werden. Vor allem Sanktionierungen sind dabei aber nicht als Automatismus ausgestaltet; vielmehr setzen sie in der Regel Gespräche zwischen dem Ministerium und den Hochschulen voraus, in denen insbesondere den Gründen einer Zielverfehlung nachgegangen wird, um abschätzbar zu machen, inwiefern die Hochschule die Zielverfehlung zu verantworten hat. Hier können sich Probleme bei der Interpretation der Hochschulleistungen und der nachfolgenden Umsetzung finanzieller Konsequenzen ergeben.

Grundsätzlich können Ziele in allen vom Landeshochschulgesetz Sachsen-Anhalts benannten Aufgabenbereichen der Hochschulen über Zielvereinbarungen mit monetären und nicht-monetären Unterstützungsleistungen und Anreizen der staatlichen Seite unterlegt werden. Um aber Überschneidungen mit der LOM gering zu halten, sollten die Zielvereinbarungen eher auf die Bereiche Weiterbildung, Familienfreundlichkeit, soziale Förderung der Studierenden, vor allem Behinderter und chronisch Kranker, Internationalisierung, Kooperationen, Wissens- und Technologietransfer sowie das Qualitätsmanagement fokussiert werden.

4.2.4 Verbindung eines Drei-Säulen-Modells zu AKL und Zielvereinbarungen

Eine gesonderte Fragestellung des Wissenschaftsministeriums in Sachsen-Anhalt lautete, inwiefern der Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich (AKL) der HIS Hochschul-Informationen-System GmbH im Bereich der Hochschulfinanzierung nutzbar gemacht werden könne.

Zu einer leistungsorientierten Mittelverteilung zwischen Land und Hochschulen basierend auf der Position von Hochschulen im AKL liegen bislang keine Erfahrungen vor. Dies schließt nicht aus, dass dazu ein Konzept entwickelt werden könnte, es kann jedoch nicht unmittelbar zu einem solchen Systemwechsel geraten werden.

Hingegen kann der AKL in vielfältiger Weise dazu genutzt werden, ein Drei-Säulen-Modell der Hochschulfinanzierung, wie es in den vorangegangenen Abschnitten skizziert wurde, sinnvoll auszugestalten und datenbasiert abzusichern:

- Beurteilung des Grundbudgets: Über den AKL kann eine Bewertung der bisherigen Grundbudgets der Hochschulen und möglicher Ausstattungsunterschiede zwischen ihnen erfolgen. Auch wird durch den AKL eine Kostentransparenz erreicht, die bei einer Verformelung des Grundbudgets zur Festlegung fächer- und hochschulartenspezifischer Clusterpreise herangezogen werden könnte.
- Normierungsrechnungen im Leistungsbudget: Sofern das bisher praktizierte LOM-Modell nur geringfügig modifiziert wird, kann die Datenbasis des AKL herangezogen werden, um die Normierungsrechnungen für die Berücksichtigung fächerspezifischer Unterschiede zu optimieren. Insbesondere eine getrennte Normierung der Lehrindikatoren nach Abschlüssen wäre vermutlich nicht im Rahmen der Hochschulstatistik, sondern nur mit Hilfe von AKL-Ergebnissen möglich.
- Evidenzbasierung von Zielvereinbarungen: Der Aushandlungsprozess von Zielvereinbarungen sowie die Beurteilung der Zielerreichung sollte evidenzbasiert erfolgen. Hier können Ergebnisse des AKL eine wichtige Rolle spielen, insbesondere um die gegenwärtige Position einer Hochschule zu bewerten und sich auf anzustrebende Leistungsniveaus zu verständigen, die ehrgeizig, aber noch realistisch sind.

Auch die Zielvereinbarungen selbst können genutzt werden, um die Ausgestaltung der Drei-Säulen-Finanzierung transparent mit den Hochschulen zu vereinbaren (vgl. In der Smitten/Jaeger 2012 a und b):

- In die Zielvereinbarungen können die Höhe oder – im Falle einer Verformelung – die Bemessungskriterien für das Grundbudget festgehalten werden.

- Zielvereinbarungen können genutzt werden, um die Durchführung der leistungsorientierten Mittelvergabe oder ihre Weiterentwicklung zu vereinbaren oder einzelne Modelldetails dar- oder festzulegen.
- Nicht zuletzt können Zielvereinbarungen regeln, wie die Mittel einer dritten Säule zugewiesen werden, oder aber der unmittelbaren monetären Unterlegung einzelner Ziele dienen.

Für eine Weiterentwicklung der Hochschulfinanzierung Sachsen-Anhalts werden die Anbindung an Zielvereinbarungen und die Nutzung von Daten aus dem Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich (AKL) entsprechend den Ausführungen in diesem Abschnitt empfohlen.

5 Literatur

Dölle, Frank / Deuse, Carsten / Jenkner, Peter / Oberschelp, Axel / Rebenstorf, Jan / Sanders, Sandra / Winkelmann, Gert 2011: Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Fachhochschulen 2009. Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf Basis des Jahres 2009. Hannover: HIS: Forum Hochschule 15/2011.

Dölle, Frank / Deuse, Carsten / Jenkner, Peter / Oberschelp, Axel / Piehler, Tanja / Pommrenke, Sascha / Sanders, Sandra / Winkelmann, Gert 2012: Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2010. Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf Basis des Jahres 2010. Hannover: HIS: Forum Hochschule 12/2012.

Freistaat Thüringen 2012: Mittelverteilungsmodell KLUG-Thüringen-2012. Kosten- und leistungsuntersetzte Gesamtfinanzierung. Erfurt. Online unter http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/2012/LOM/TH_Mittelverteilungsmodell%20KLUG_2012.pdf

Garbade, Siebert / Gerlof, Karsten / Schiwiek, Helga 2008: Zusammenspiel von Zielvereinbarungen und formelgebundenen Mittelvergabemodellen. In Sigrun Nickel / Frank Ziegele (Hrsg.), Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung. Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung. CHE-Arbeitspapier Nr. 111. Gütersloh: CHE Centrum für Hochschulentwicklung: S. 79-96.

Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 14. Dezember 2010 (GVBl. LSA S. 600), zuletzt geändert durch Art. 9 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landesrechts aufgrund der bundesrechtlichen Einführung des Rechtsinstituts der eingetragenen Lebenspartnerschaft vom 2. Februar 2011 (GVBl. LSA S. 59) sowie durch Art. 3 des Gesetzes zur Neuregelung des Besoldungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt vom 8. Februar 2011 (GVBl. LSA S. 129).

Hochschulpakt 2011-2015 des Landes Hessen mit seinen Hochschulen vom 18.05.2010. Online unter http://www.hmwk.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWK_15/HMWK_Internet/med/ade/ade4a535-b546-821f-012f-31e2389e4818,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true, zuletzt abgerufen am 29.10.2012.

In der Smitten, Susanne / Jaeger, Michael 2012a (im Erscheinen): Hochschulfinanzierung über Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Umsetzungen und Wirkungen. Hannover: HIS:Forum Hochschule.

In der Smitten, Susanne / Jaeger, Michael 2012b: Ziel- und Leistungsvereinbarungen als

Instrument der Hochschulfinanzierung. In: HIS Magazin 03/2012, Hannover: S. 5-6.

Jaeger, Michael / In der Smitten, Susanne 2009: Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe an die Berliner Hochschulen. Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Hannover: HIS:Forum Hochschule 1/2009.

Jaeger, Michael / In der Smitten, Susanne 2010: Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe an die Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Hannover: HIS:Forum Hochschule 4/2010.

Jaeger, Michael / Leszczensky, Michael 2005: Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe auf der Ebene Land-Hochschulen in Bremen. Gutachten im Auftrag des Senators für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen. HIS-Kurzinformation A11/2005. Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH.

Jaeger, Michael / Sanders, Sandra 2009a: Kreditpunkte als Kennzahl für die Hochschulfinanzierung. Grundlagen für ein modulbezogenes Monitoring für die Berliner Hochschulen. Hannover: HIS:Forum Hochschule 12/2009.

Jaeger, Michael / Sanders, Sandra (Hrsg.) 2009b: Modularisierung und Hochschulsteuerung – Ansätze modulbezogenen Monitorings. Dokumentation zur HIS-Tagung am 29. Mai 2008 in Hannover. Hannover: HIS:Forum Hochschule 5/2009.

Jenkner, Peter 2012 (im Erscheinen): Bachelor, Master, Diplom – warum es nicht genügt, nur „1 und 1 zusammenzählen“. In: HIS Magazin 04/2012, Hannover: S. 7-8.

König, Karsten / Koglin, Gesa / Preische, Jens / Quaißer, Gunter 2012: Transfer steuern. Eine Analyse wissenschaftspolitischer Instrumente in sechzehn Bundesländern. Halle-Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 3/2012.

Kultusministerium Sachsen-Anhalt 2010: Leistungsorientierte Mittelverteilung (LOM) im Hochschulbereich Sachsen-Anhalts. Dokumentation der Modellarchitektur und Festlegungen zur Datenerhebung. 26.10.2010-4.9.

Land Sachsen-Anhalt 2010: Rahmenvereinbarung zu den Zielvereinbarungen 2011-2013 zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt vom 21.10.2010.