



## Kurzgutachten

Analyse der LOM Sachsen-Anhalts

Entwurfssfassung

FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie

Berlin, 4. September 2012



**FiBS Forschungsinstitut für  
Bildungs- und Sozialökonomie**

**Ansprechpartner: Dr. Dieter Dohmen**

Reinhardtstraße 31 – D-10117 Berlin

Tel.: +49/(0)30/8471223-0

Fax: +49/(0)30/8471223-29

E-mail: [info@fibs.eu](mailto:info@fibs.eu)

URL: [www.fibs.eu](http://www.fibs.eu)

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Analyse des Modells (Sensitivitätsanalyse)	4
2.1 Festlegung der Referenzwerte	4
2.2 Normierungsfaktor für die Drittmittel	9
3. Beeinflussbarkeit der Indikatoren durch die Hochschulen	10
4. Komplexität des Modells	11
5. Zusammenfassungen und erste Optionen zur Weiterentwicklung	11

## 1. Einleitung

Das vorliegende Kurzgutachten untersucht die leistungsorientierte Mittelzuweisung des Landes Sachsen-Anhalt im Hinblick auf seine Wirksamkeit bzw. seine (Um)Verteilungseffekte zwischen den Hochschulen. Die im Gutachten von Frau in der Smitten dargelegten grundlegenden Ausführungen werden an dieser Stelle nicht wiederholt, es sei aber darauf verwiesen.

## 2. Analyse des Modells (Sensitivitätsanalyse)

Das im Land Sachsen-Anhalt praktizierte Modell passt hinsichtlich der gewählten Indikatoren sowie den über die einzelnen Indikatoren verteilten Budgetanteile in den Rahmen dessen, was in den anderen Bundesländern praktiziert wird. Etwas irritierend ist auf den ersten Blick die recht uniforme Umverteilung über die Indikatorgruppen, die zwar durchaus ihre Begründung bzw. Rechtfertigung durch die unterschiedlichen Leistungen bzw. die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Hochschulen haben kann. D.h. das gewählte Modell kann sehr wohl ‚leistungsgerecht‘ sein! Allerdings sollte dies einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

Vor diesem Hintergrund gibt es zwei Aspekte, die eine besondere Aufmerksamkeit verdienen, da sie für die (Um)Verteilungseffekte zwischen den Hochschulen von besonderer Bedeutung sind; dies ist der für jede Hochschule fixierte Referenzwert, der sich derzeit am Anteil der jeweiligen Hochschule am Gesamtbudget der Hochschulart ausrichtet, sowie die Normierungsfaktoren für die Drittmittel, die die unterschiedliche Fächerstruktur und damit die ‚Möglichkeit‘ Drittmittel einzuwerben, im Hinblick auf ‚faire Chancen im Wettbewerb‘ ausgleichen sollen.

Eine weitergehende Analyse, ob andere Indikatoren zu anderen Umverteilungswirkungen führen und möglicherweise die ‚Leistungsfähigkeit‘ bzw. Leistung der einzelnen Hochschulen besser abbilden, ist im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel nicht möglich. Die beiden genannten Aspekte erscheinen aber für die Verteilungswirkungen des derzeitigen Modells zentral.

### 2.1 Festlegung der Referenzwerte

Im derzeit praktizierten Verfahren hängt die (Um)verteilung vom Referenzwert des eingebrachten Budgets und nicht vom Anteil der personalbezogenen Studienkapazitäten ab; dies erscheint auf der Grundlage des jeweils eingebrachten Budgetanteils von 5% (2011), 10% (2012) bzw. 15% (2013)

durchaus nachvollziehbar. Während die Differenz zwischen beiden Werten bei den Universitäten marginal ist und erst bei der dritten Nachkommastelle sichtbar wird, ist dies bei den Fachhochschulen teilweise erheblich anders, wie die folgende Tabelle zeigt:

	<b>HS Anhalt</b>	<b>HS Magdeburg-Stendal</b>	<b>HS Merseburg</b>	<b>HS Harz</b>	<b>Summe</b>
Plan-Kapazität	3.740	3.500	2.110	1.820	11.170
	33,5%	31,3%	18,9%	16,3%	
Budgetanteile 2011	1.559.100	1.190.400	842800	650.100	4.242.400
	36,8%	28,1%	19,9%	15,3%	

Die Folgen für die Wettbewerbsposition lassen sich aus den folgenden Abbildungen ersehen; ist die dunklere Linie links von der helleren, dann bedeutet dies, dass sich die Wettbewerbsposition verbessert, da entweder die Differenz zum Referenzwert bei Verlusten kleiner oder bei Gewinnen größer wird; dies wäre bei den Hochschulen Anhalt und Merseburg der Fall. Ferner kann es dazu kommen, dass sich Verluste in Gewinne umkehren, wie dies bei der HS Anhalt z.B. bei den Indikatoren „Studentinnen in der Regelstudienzeit (RSZ)“, „wissenschaftliche bzw. künstlerische Mitarbeiterinnen“ sowie „Studierende in der Regelstudienzeit (RSZ)“ der Fall ist. Verschiebt sich die Linie hingegen nach rechts – wie bei den Hochschulen Magdeburg-Stendal und Harz, dann werden Gewinne kleiner bzw. Verluste größer. Die nachfolgenden Abbildungen zeigen, dass sich insbesondere bei den HS Anhalt und Magdeburg-Stendal die Positionierung verändern würden. Während die HS Anhalt z.B. die Indikatorwerte „wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiterinnen“, „Studentinnen RSZ“ und „Studierende RSZ“ unterhalb des derzeitigen Referenzwertes liegen, der sich am Budget ausrichtet, liegen sie aber oberhalb des alternativen Referenzwertes „Planungskapazität“. Bei der HS Magdeburg-Stendal liegen z.B. die Indikatoren „Drittmittel“ und „Weiterbildung“ oberhalb des Referenzwertes Budgetanteil, nicht aber oberhalb des Referenzwertes Planungskapazität. D.h. während die HS Magdeburg beim derzeitigen Referenzwert Mittel gewinnt, würde sie beim Referenzwert Kapazität Mittel abgeben müssen; die Hochschule Anhalt würde bei den genannten Indikatoren keine Mittel mehr abgeben müssen, sondern zusätzliche Mittel erhalten. Auch wenn sich die Wettbewerbspositionen der HS Merseburg und Harz nicht grundlegend verändern würden, so würden sich bei der HS Merseburg die Verluste (ggf. deutlich) verringern, während sich bei der HS Harz die Gewinne reduzieren würden.

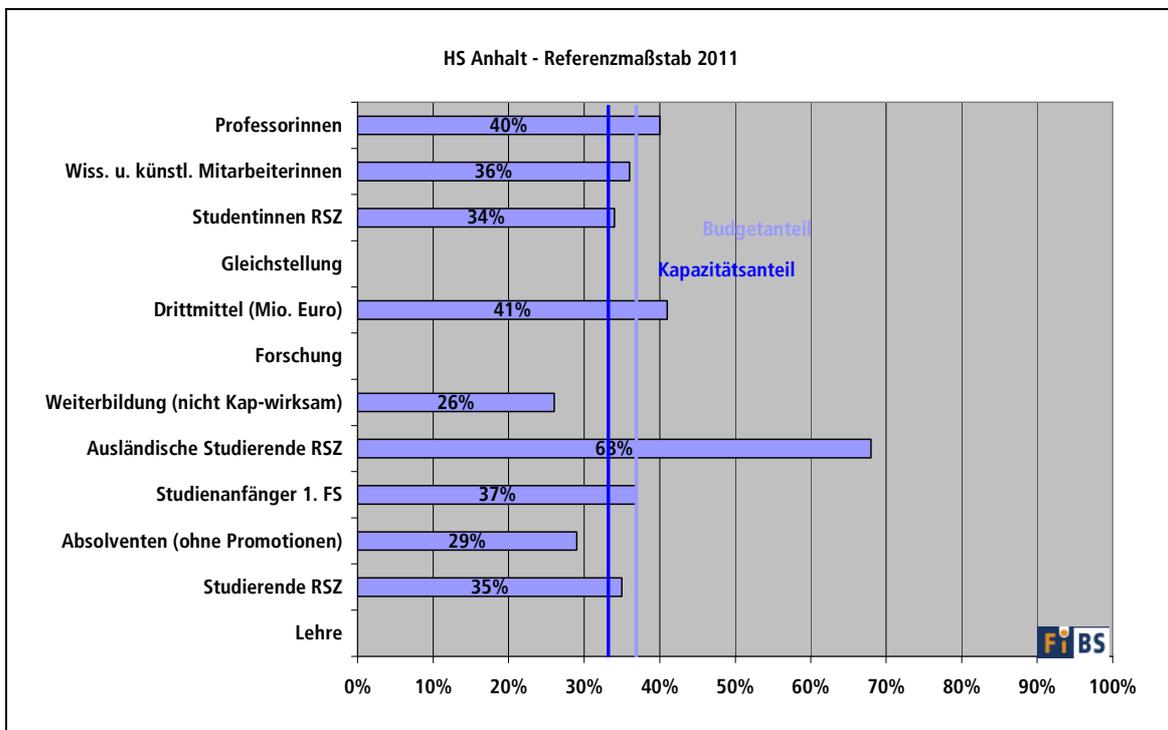


Abbildung 1: Wirkung der Veränderung des Referenzwertes (dunkle Linie) bei der HS Anhalt

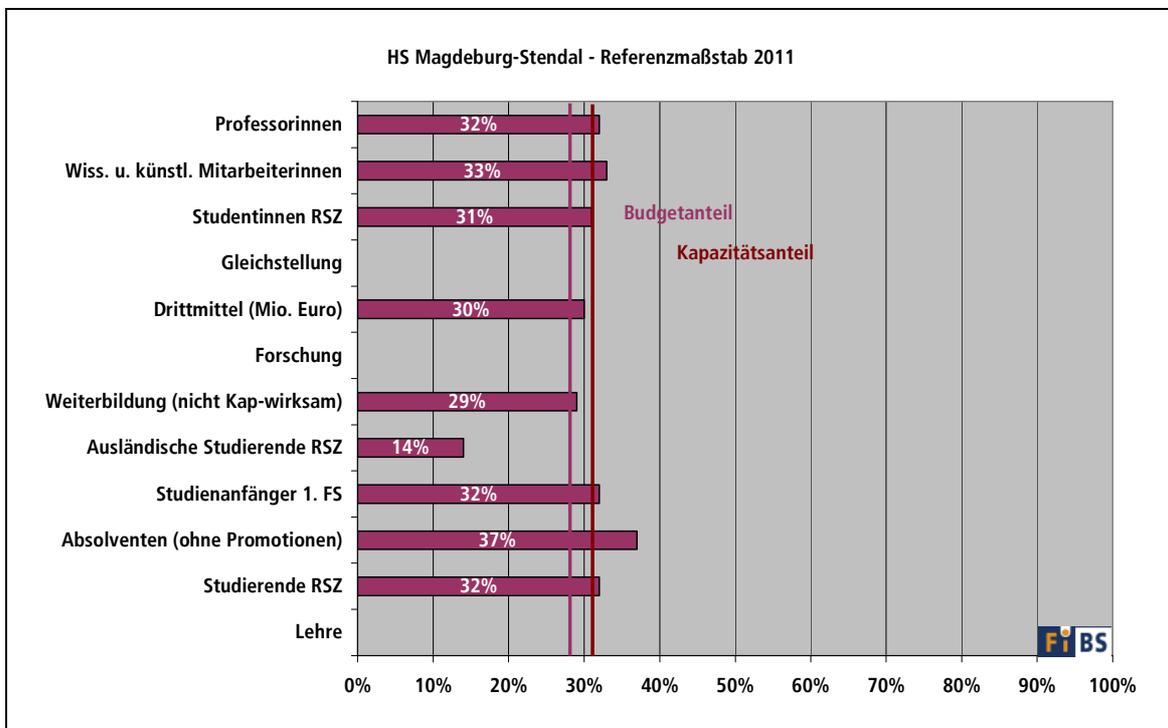


Abbildung 2: Wirkung der Veränderung des Referenzwertes (dunkle Linie) bei der HS Magdeburg-Stendal

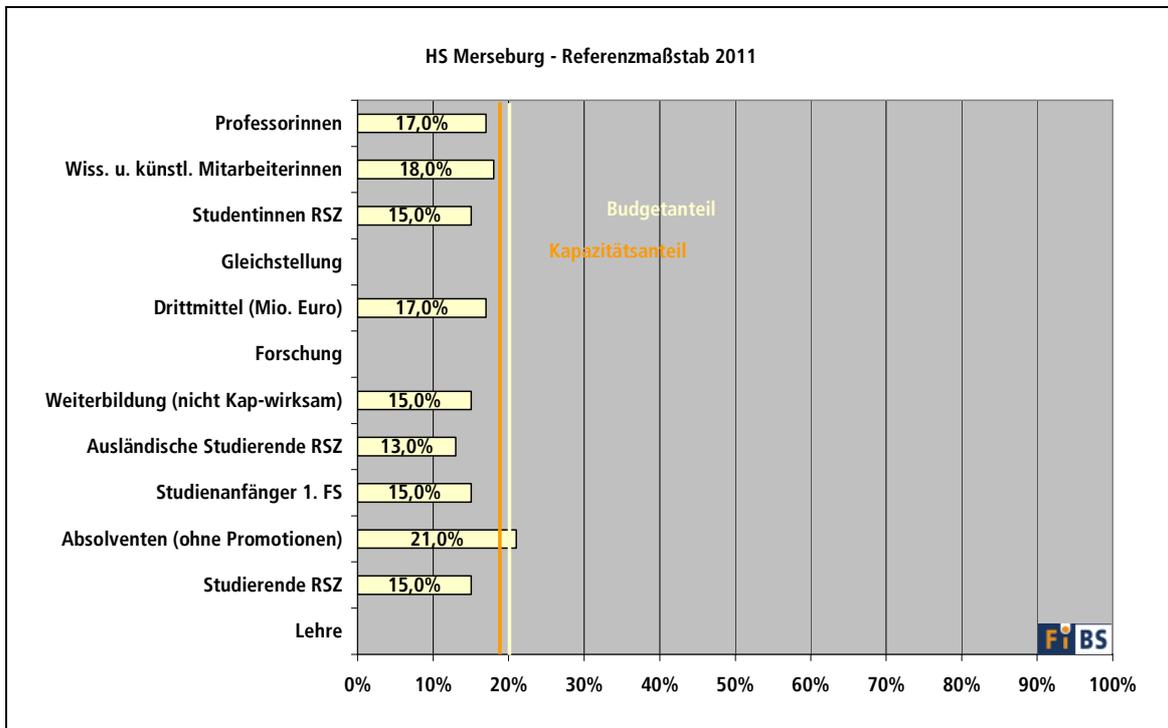


Abbildung 3: Wirkung der Veränderung des Referenzwertes (dunkle Linie) bei der HS Merseburg

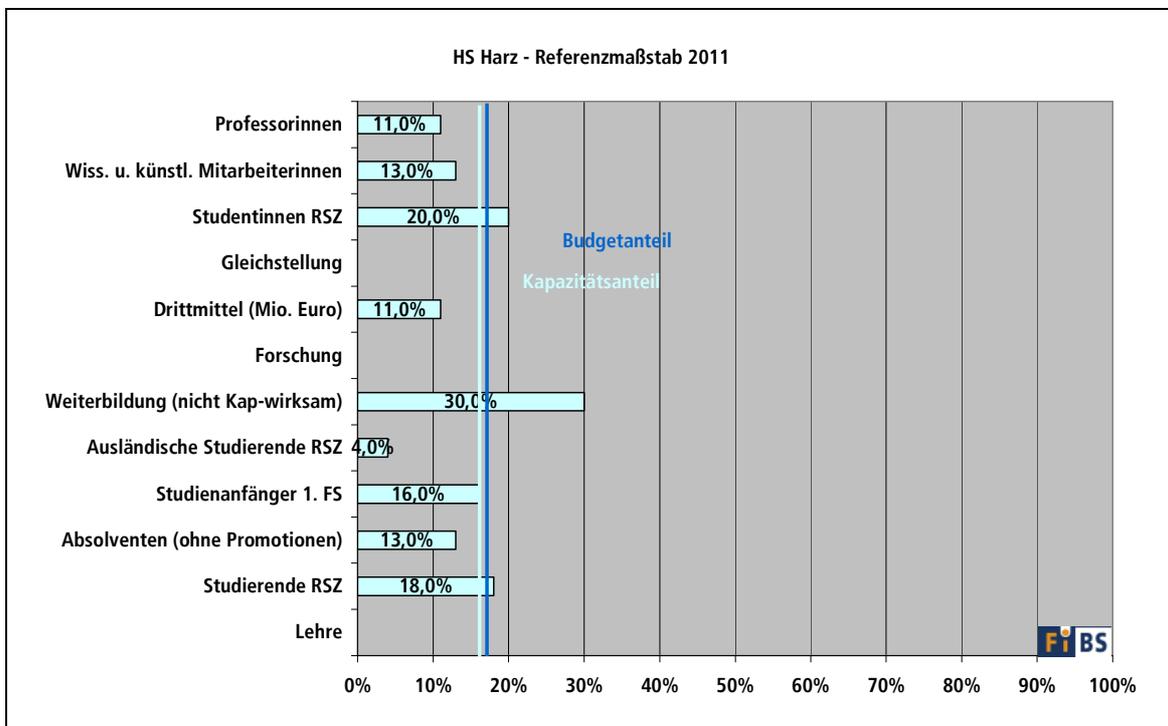


Abbildung 4: Wirkung der Veränderung des Referenzwertes (dunkle Linie) bei der HS Harz

Da die in die LOM eingebrachten Mittel vom Budgetanteil der jeweiligen Hochschule abhängen, kann dies als wichtige Begründung angeführt werden; da aber die geplanten Studienkapazitäten nicht mit dem Budgetanteil einhergehen, ergeben sich für manche Hochschulen strukturelle Nachteile und für andere strukturelle Vorteile. Keiner der beiden Indikatoren ist ohne Vor- oder Nachteile für die vier Fachhochschulen, allerdings erscheint die Wahl des Indikators „Budgetanteile“ hinsichtlich der Chancen aller vier Hochschulen nicht wettbewerbsneutral im Hinblick auf die Erreichung der Referenzwerte, die für die Mittelverteilung maßgeblich sind; während letzteres beim Referenzwert „Planungskapazität“ zwar gegeben wäre, ist er im Hinblick auf die Mittelverteilung nicht neutral.

Die Konsequenzen des derzeitigen Referenzwertes lassen sich recht einfach verdeutlichen, während die HS Anhalt ihre studierendenbezogenen Kapazitätswerte um fast 10% überschreiten müsste, um den Referenzwert zu erreichen, kann die HS Magdeburg-Stendal ihren Kapazitätswert um bis gut 10% unterschreiten, ohne unter den Referenzwert zu rutschen. Zwar sind die Größenordnungen bei den beiden anderen Hochschulen etwas geringer, aber immer noch bedeutsam. Während die Hochschule Merseburg ihre Kapazität um 5% überschreiten müsste, um den Referenzwert zu erreichen, kann die Hochschule Harz ihren um 6% unterschreiten, ohne Verluste zu realisieren. Auch wenn die Zahl der aufgenommenen Studierenden zwar beeinflussbar ist, so ist dies erstens nicht beliebig der Fall und zweitens mit zunehmenden Veränderungen der Studierqualität verbunden.

Interessant ist, dass Budgetanteil und Anteil an den Planungskapazitäten bei den Universitäten nahezu identisch sind, da dies zugleich bedeutet, dass die Ausgaben je Plan-Studierenden trotz unterschiedlicher Fächerprofile nahezu identisch sind.<sup>1</sup> Dies ist bei den Fachhochschulen nicht der Fall; so sind die Ausgaben je Studierenden an der HS Magdeburg-Stendal niedriger als die der anderen Fachhochschulen, während die Ausgaben an der HS Anhalt überdurchschnittlich sind. In beiden Fällen ist davon auszugehen, dass die Fächerstruktur hierbei ein wichtiger Einflussfaktor ist.

Mit Blick auf die Fachhochschulen sprechen die vorliegenden Ausführungen m.E. dafür, dass die Wahl des Referenzwertes im Rahmen einer möglicherweise grundlegenderen Evaluation, die derzeit für den Zeitraum ab 2014 überlegt wird, überprüft werden sollte. In diesem Kontext wäre dann auch zu überlegen, ob es einen einheitlichen Referenzwert für alle Indikatoren bzw. Indikatorgruppen geben oder ob eine Differenzierung erfolgen soll. Es ist nicht unmittelbar einsichtig, warum der Budgetanteil oder die geplante Studienkapazität auch auf andere Indikatoren, wie etwa die Drittmittel angewandt werden soll.

---

<sup>1</sup> Dies könnte wiederum zu Teilen darauf zurückzuführen sein, dass an der MLU in einer Reihe von kleineren Fächern eine sehr geringe Auslastung zur ‚Aufblähung der Ausgaben je Studierenden‘ führt.

## 2.2 Normierungsfaktor für die Drittmittel

Im geltenden Modell werden die Drittmittel auf den bundesweiten Durchschnittswert je Professor für die Universitäten bzw. die Fachhochschulen normiert. Faktisch unterstellt dieses Vorgehen, dass eine bestimmte Fächerstruktur „quasi systematisch“ mit einem bestimmten Drittmittel-Verhältnis zum Bundesdurchschnitt verbunden und somit weitgehend unabhängig von der tatsächlichen Akquisition von Drittmitteln ist. Dies erscheint jedoch nicht zwingend und es stellt sich die Frage, welche Verteilungswirkungen sich dadurch für die Hochschulen ergeben.

Dieses bisherige Vorgehen führt dazu, dass die MLU leicht über der Hälfte des bundesweiten Durchschnittswerts aller Universitäten liegt (54,33%), während die OvGU auf 83,90% kommt. Unter Berücksichtigung der damit verbundenen Normierungsfaktoren ergeben sich für das Jahr 2011 folgende Werte:

Indikatoren	MLU	OvGU	Gesamt
Tatsächlich akquirierte Drittmittel (Mio. Euro)	47,3	33,7	81,0
Normierte bzw. korrigierte Drittmittel (Mio. Euro)	87,1	40,2	127,2

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass sich die Drittmittelverteilung von 58% zu 42% auf 68% zu 32% zugunsten der MLU verändert.

Nimmt man eine andere Gewichtung vor, die statt des bundesweiten Durchschnittswerts aller Universitäten von einer fachspezifischen Gewichtung mittels der Studierendenanteile ausgeht, dann ergibt sich folgende Situation:

Indikatoren	MLU	OvGU	Gesamt
Tatsächlich akquirierte Drittmittel (Mio. Euro)	47,3	33,7	81,0
Normierte bzw. korrigierte Drittmittel (Mio. Euro)	56,1	37,7	93,9

In diesem Fall liegt die MLU bei 84,25% des bundesweiten Durchschnittswertes für Universitäten mit einer vergleichbaren Fächerstruktur, während die OvGU bei 89,31% bezogen auf Universitäten mit einer vergleichbaren, stärker technisch ausgerichteten Fächerstruktur liegt. D.h. beide Hochschulen liegen zwar nach wie vor unter dem bundesweiten Durchschnittswert (nunmehr bezogen auf die Verteilung der Studierenden auf die Studienfachrichtungen mit vergleichbaren Universitäten), allerdings hat sich der Abstand zwischen beiden Universitäten deutlich verringert. In der Folge steigen die mittels Normierungsfaktoren korrigierten Werte nunmehr um € 9 Mio bei der MLU und € 4 Mio. bei der OvGU, was insbesondere bezüglich der MLU deutlich weniger ist als im vorstehenden Beispiel. In der Folge ergibt sich auch eine deutlich kleinere Differenz zwischen beiden Hochschulen, die nunmehr bei 60% zu 40% liegt. Im Ergebnis würde sich somit – sofern der Referenzwert von 62 bzw. 38% unver-

ändert bleibt – die Umverteilungsrichtung zwischen beiden Universitäten umkehren; nicht mehr die MLU erhalte Mittel von der OvGU, sondern letztere würde weitere Zugewinne erhalten.

Bezogen auf das Jahr 2012 ergäbe sich (ohne hier auf die Neugewichtung der Normierungsfaktoren einzugehen, siehe oben) folgende Situation:

<b>Indikatoren</b>	<b>MLU</b>	<b>OvGU</b>	<b>Gesamt</b>
Tatsächlich akquirierte Drittmittel (Mio. Euro)	52,1	40,0	92,1
Normierte bzw. korrigierte Drittmittel (Mio. Euro)	61,8	44,8	106,6

Dies hätte zur Folge, dass die Mittelverteilung zu 58% an die MLU und zu 42% an die OvGU fließen würde; bzw. eine Umverteilung von 4% der auf diesen Indikator entfallenden Mittel stattfinden würde.

Eine weitere Sensitivitätsanalyse zeigt, dass die OvGU im geltenden Modell deutlich stärker als die MLU ihr Drittmittelvolumen steigern müsste, um eine Chance zu haben, vom ‚Verlierer‘ zum ‚Gewinner‘ zu werden. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die OvGU ihre Mittel um € 100 Mio. und die MLU ‚nur‘ um ca. € 50 Mio. erhöhen könnte. Alternativ müssten ihre Mittel selbst bei Konstanz der Drittmittel an der MLU um rund 50% gegenüber dem Ausgangswert steigen.

Diese Ausführungen legen nahe, dass die MLU durch das derzeit genutzte Verfahren deutlich bevorzugt wird. Auch wenn das geltende Verfahren eine auf den ersten Blick durchaus naheliegende Variante ist, so stellt sich die Frage, ob die damit verbundenen Effekte langfristig als gerecht(fertig) angesehen werden (können). Sie sollte damit ebenfalls im Rahmen einer grundlegenden Überprüfung genauer untersucht werden.

Auch bei den Fachhochschulen führt dieses Verfahren zu modifizierten Ergebnissen, ohne dass dies jedoch mit derart weitreichenden Folgen verbunden wäre, wie dies bei den Universitäten der Fall ist.

### **3. Beeinflussbarkeit der Indikatoren durch die Hochschulen**

Abschließend soll noch kurz auf einen etwas grundlegenden Aspekt eingegangen werden, der bei unzureichender Beachtung zu Verzerrungen bzw. ungleichen Wettbewerbschancen führen kann.

Da die Einführung einer leistungsorientierten Mittelzuweisung das Verhalten der Hochschulen beeinflussen soll, sollten Indikatoren gewählt werden, die auch durch die Hochschulen beeinflussbar sind. Dies ist in einzelnen Teilbereichen nicht immer in vollem bzw. vergleichbarem Umfang für alle Hochschulen gegeben.

So stellt sich die Frage, ob der mW bundesweit einmalige Indikator der ‚kooperativen Promotionen‘ durch beide Universitäten in gleichem Umfang beeinflussbar oder hier eine technisch ausgerichtete Hochschule im Vorteil ist. Dies sollte beobachtet werden.

Ferner kann das Fächerprofil einer Hochschule dann ungünstige Auswirkungen auf die Realisierung bestimmter Indikatoren haben, wenn sie in unterschiedlichem Ausmaß etwa von Nachfrageschwankungen betroffen sind. Dies kann etwa der Fall sein, wenn Fächer, wie dies bei den MINT-Fächern in den vergangenen Jahren teilweise zu beobachten war, in unterproportionalem oder überproportionalem Umfang am Anstieg oder Rückgang von Studienanfänger- und Studierendenzahl beteiligt sind. Da das LOM-Modell ohnehin in unterschiedlicher Form auf Normierungs- und damit Korrekturfaktoren zurückgreift, könnte auch hier überlegt werden, ob es Korrekturfaktoren geben kann und soll und wie geeignete Faktoren aussehen können.

#### **4. Komplexität des Modells**

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass das Modell durch Korrekturfaktoren bei verschiedenen Indikatoren recht komplex und kompliziert wird. Dem positiven Aspekt, unterschiedliche Rahmenbedingungen berücksichtigen zu wollen, stehen geringere Transparenz und möglicherweise auch unbeabsichtigte ‚Nebenwirkungen‘ gegenüber, wie dies weiter oben kurz beispielhaft umrissen wurde.

#### **5. Zusammenfassung und erste Optionen zur Weiterentwicklung**

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die leistungsorientierte Mittelzuweisung in Sachsen-Anhalt in den bundesweiten Rahmen passt und auch die Auswahl der Indikatoren durchaus ein gewisses innovatives Potenzial enthält. Auch zielen die Normierungsfaktoren darauf ab, die unterschiedlichen Profile der einzelnen Hochschulen zu berücksichtigen.

An zwei Stellen besteht aber zumindest Diskussionsbedarf, ob die gewählte Referenzgröße „Anteil des Budgets der Hochschule am Gesamtbudget der jeweiligen Hochschulart“ wirklich sach- und vor allen Dingen chancengerecht ist, da sie in unterschiedlichem Umfang von den Anteilswerten abweicht, die sich aus den Studienkapazitäten ergeben. Die Simulation der Verteilungswirkungen hat gezeigt, dass insbesondere die Fachhochschulen in unterschiedlichem Umfang von den Regelungen begünstigt bzw. benachteiligt werden. Hierbei sei nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Wahl des Referenzwertes Budgetanteil durchaus nachvollziehbar ist, allerdings gehen damit „unerwünschte Nebenwirkungen“ einher, die intensiver diskutiert werden können. Als Alternative käme der Referenzwert „Kapazitätsanteil“ in Betracht, der seinerseits aber ggf. mit den unterschiedlich eingebrachten Budgetanteilen ins Verhältnis gesetzt werden muss.

Das zweite Fragezeichen ist hinter die Normierungswerte zu setzen, die genutzt werden, um die unterschiedlichen Profile der Hochschulen zu berücksichtigen. Beispielhaft am Indikator „Drittmittel“ wurde gezeigt, dass die derzeitigen Normierungsfaktoren zu anderen Umverteilungswirkungen führen, die sich bei Wahl anderer, durchaus ebenfalls plausibler Normierungsfaktoren ergeben würden. Insbesondere im Falle der Universitäten geht dies mit Veränderungen bei der Umverteilungsrichtung einher. Auch hier sollte diskutiert werden, ob die derzeitige Umverteilung zugunsten der Martin-Luther-Universität Halle der Leistung(sfähigkeit) beider Hochschulen gerecht wird. Auffallend ist grundlegend die Uniformität der Umverteilungsrichtungen bei den jeweiligen Indikatorengruppen, die in der vorherrschenden Deutlichkeit zwar durchaus den Leistungen der einzelnen Hochschulen gerecht werden kann, aber ggf. kritisch überprüft werden sollte.

Für die eventuelle Weiterentwicklung könnte berücksichtigt werden, dass nach aktuellen Untersuchungen und Simulationsrechnungen des FiBS, Wettbewerb auf Fächerebene den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Fächer besser gerecht zu werden scheint als Modelle, bei denen Hochschulen als Ganzes miteinander konkurrieren. Allerdings ist dies in einem Land mit einer geringen Zahl an Hochschulen nur schwer bzw. nicht in allen Fachbereichen umzusetzen. Aufgrund der unterschiedlichen Profile der Hochschulen und um die beschriebenen Schwierigkeiten zu vermeiden, könnte auch überlegt werden, die Finanzierung der Hochschulen stärker zu individualisieren und dabei eine Verzahnung mit den Leistungsvereinbarungen herzustellen.