

Hochschulsteuerung durch Leistungsorientierte Mittelvergabe in NRW

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen am 3. Juli 2013

HIS:Stellungnahme

Juni 2013

Rückfragen bitte an:

Dr. Michael Jaeger
Tel. (0511) 1220 377
E-Mail: m.jaeger@his.de

Dr. Susanne In der Smitten
Tel.: (05 11) 1220 362
E-Mail: smitten@his.de

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass und Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme	1
2	Leistungsorientierte Mittelvergabe: Rahmenbedingungen, Ziele, bisherige wissenschaftliche Erkenntnisse	1
2.1	Rahmenbedingungen und Ziele der Implementierung von LOM-Verfahren.....	1
2.2	Aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu Umsetzung und Wirkungen von LOM-Verfahren	3
3	Schlussfolgerungen mit Blick auf die LOM in Nordrhein-Westfalen	6
4	Literaturhinweise	8

1 Anlass und Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme

Die Hochschulen in Trägerschaft des Landes Nordrhein-Westfalen erhalten knapp ein Viertel ihrer staatlichen Haushaltsmittel über ein Modell der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM). Als Leistungsgrößen werden dabei die Zahl der Absolvent(inn)en (gewichtet nach Studienabschluss und Studiendauer), die Höhe der Drittmiteleinnahmen und der Anteil weiblicher besetzter Professuren und Juniorprofessuren an der jeweiligen Hochschule herangezogen (vgl. Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen 2011). Die Mittelverteilung erfolgt wettbewerblich und automatisiert anhand der jeweiligen Leistungsdaten der einzelnen Hochschulen ohne weiteren Eingriff des Zuweisungsgebers.

In dem Antrag der Fraktion der PIRATEN vom 12.03.2013 wird die in Nordrhein-Westfalen praktizierte LOM kritisch beleuchtet. U.a. wird argumentiert,

- dass die Hochschulsteuerung anhand der leistungsorientierten Mittelvergabe zu Gewinnern und Verlierern unter den Hochschulen führe, gleichzeitig aber keine Maßstäbe für eine „gute“ oder „schlechte“ Wissenschaft vorlägen;
- eine nur an Kennzahlen orientierte Leistungsbewertung der Hochschulen ungeeignet sei.

Die vorliegende Stellungnahme des HIS-Instituts für Hochschulforschung bezieht sich auf die Ausführungen zur LOM. Sie geht dabei von dem in Nordrhein-Westfalen praktizierten Modell aus, leistet aber keine wissenschaftliche Evaluation, da hierfür weder ein Auftrag besteht noch entsprechende Unterlagen verfügbar sind. Vielmehr soll sie zu einer sachlichen und aktuellen wissenschaftliche Befunde einbeziehenden Diskussion beitragen. Hierfür werden zunächst die allgemeinen Rahmenbedingungen und hochschulpolitischen Zielsetzungen reflektiert, die zur Implementierung von Verfahren der leistungsbezogenen Mittelverteilung in den deutschen Ländern geführt haben, sowie bisher vorliegende wissenschaftliche Befunde zu Umsetzung und Wirkungen der LOM referiert. Anschließend werden in Bezug auf die in NRW praktizierte LOM Schlussfolgerungen für eine Weiterentwicklung gezogen. Weitere, ebenfalls im Antrag der PIRATEN berührte Themen (Unterfinanzierung der Hochschulen, eingeschränkte Transparenz im Zusammenhang mit der Globalbudgetierung) sind nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

2 Leistungsorientierte Mittelvergabe: Rahmenbedingungen, Ziele, bisherige wissenschaftliche Erkenntnisse

2.1 Rahmenbedingungen und Ziele der Implementierung von LOM-Verfahren

Im Zuge des Trends zur informations- und technologiegetriebenen Wissensgesellschaft haben sich die Rahmenbedingungen für die deutschen Hochschulen in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark verändert. U.a. sind die folgenden Entwicklungen hervorzuheben:

- Der Bedarf an akademisch ausgebildeten Fachkräften ist deutlich angestiegen. Gleichzeitig ist auf Ebene der beruflich benötigten Kompetenzen und Anforderungsprofile eine gestiegene Dynamik feststellbar, auf welche die Hochschulen mit einer regelmäßigen Überprüfung und Nachjustierung ihres Lehrangebots sowie mit der Entwicklung neuer Studiengänge, insbesondere auch im Bereich der berufsbegleitenden Weiterbildung, reagieren müssen (vgl. z.B. WR 2006; Wolter 2011).
- Wissenschaft und Forschung finden zunehmend in international und interdisziplinär besetzten Teams sowie im Rahmen von Großprojekten statt (vgl. z.B. Rabe 2012). Dies verändert nicht nur die Art und Weise der wissenschaftlichen Erkenntnisgewinnung, sondern erzeugt auch neue Bedarfslagen auf Ebene der Steuerung und Profilbildung von Forschungseinrichtungen.
- Der Wettbewerb um Ressourcen hat insbesondere im Forschungsbereich deutlich zugenommen. So ist bspw. der Anteil der Drittmittelausgaben an den Hochschulausgaben zwischen 2000 und 2010 im bundesweiten Durchschnitt von 10,3% auf 14,3% angestiegen (NRW: von 10,7% auf 13,6%; vgl. Statistisches Bundesamt 2012).
- Auf Ebene der Hochschulpolitik bestehen angesichts des Kostendrucks öffentlicher Haushalte verstärkte Anforderungen in Bezug auf die Legitimation und Begründung der staatlicherseits für die Hochschulen bereitgestellten Haushaltsmittel. Damit im Zusammenhang ist die öffentliche Aufmerksamkeit für die Leistungen und Erzeugnisse von Hochschulen gestiegen, insbesondere mit Blick auf ihren Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung.

U.a. in Reaktion auf diese veränderten Rahmenbedingungen haben in der Hochschulpolitik der deutschen Länder wie auch in NRW seit den 1990er Jahren neue Steuerungsmodelle Platz gegriffen. Damit sollen die Hochschulen in die Lage versetzt werden, verstärkt als Organisationen zu agieren, indem sie in ihrer Selbststeuerungs- und Strategiefähigkeit gestärkt werden (vgl. z.B. Meier & Schimank 2010; Berthold 2011). Die diesbezüglich durchgeführten Veränderungen auf Ebene der Governance betreffen neben dem Abbau staatlicher Regulierung, der Steigerung der Hochschulautonomie, der Stärkung der hochschulischen Leitungspositionen und der Einführung von Hochschulräten auch die Modalitäten der Hochschulfinanzierung (vgl. z.B. Kehm & Lanzendorf 2006; Bogumil & Heinze 2009; Stock 2009). Diese umfassen zwei Dimensionen: Einerseits die Globalisierung der staatlichen Zuschüsse – d.h. die Erweiterung der gegenseitigen Deckungsfähigkeiten der einzelnen Zuschusstitel sowie der Übertragbarkeit – und andererseits die Implementierung veränderter Verfahren der Mittelbemessung. Dabei hat sich in den meisten Ländern inzwischen ein dreiteiliges Vorgehen herauskristallisiert:

- Der Großteil der Mittel wird im Zuge einer Grundfinanzierung bereitgestellt, die anhand jährlicher Fortschreibung, teilweise aber auch (z.B. in Hessen und Hamburg) anhand von Kennzahlenmodellen bemessen wird.
- Ein weiterer Teil der staatlichen Haushaltsmittel wird leistungsbasiert anhand eines Kennzahlenmodells an die Hochschulen verteilt. Die Art der zur Anwendung gelan-

genden Zuweisungsmodelle wie auch die Anteile der leistungsorientiert zugewiesenen Zuschüsse variieren je nach Bundesland (vgl. z.B. König 2011, König et al. 2012).¹

- In den meisten Ländern existiert darüber hinaus eine Komponente diskretionärer Mittelvergabe, teilweise unter der Bezeichnung „Innovationsbudget“ geführt. Die Mittelvergabe erfolgt hierbei z.B. antragsgebunden oder über die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen (vgl. z.B. In der Smitten & Jaeger 2012).

Die LOM greift zentrale Aspekte in Bezug auf oben beschrieben geänderten Rahmenbedingungen auf: Durch die Anbindung der Haushaltsmittel an zentrale Leistungsgrößen in Lehre und Forschung soll eine Legitimation der Verausgabung staatlicher Haushaltsmittel erreicht werden, gleichzeitig dient die Automatisierung der Zuweisung auch dazu, das staatliche Handeln für die Hochschulen berechenbarer und damit verlässlicher zu gestalten. Der Wissenschaftsrat benennt vor diesem Hintergrund die folgenden allgemeinen Ziele des Einsatzes von LOM-Verfahren (WR 2011):

- Beseitigung von Zufälligkeiten in historisch gewachsenen Systemen
- Zuweisung anhand klarer Kriterien und wissenschaftspolitischer Zielsetzungen
- Finanzielle Honorierung von Leistungs- und Belastungsunterschieden in Forschung und Lehre
- Rechenschaftslegung gegenüber den Länderparlamenten
- Sicherstellung eines sachgerechten Umgangs mit staatlichen Haushaltsmitteln.

2.2 Aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu Umsetzung und Wirkungen von LOM-Verfahren

Mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland werden in allen deutschen Ländern LOM-Systeme praktiziert.² Dabei ist eine große Heterogenität der Verfahren feststellbar, etwa in Bezug auf den Anteil der leistungsbezogen vergebenen Mittel, die Zahl und Art der einbezogenen Leistungsbereiche bzw. Kennzahlen und ihrer Gewichtung, die Verrechnung der Leistungsgrößen sowie die Berücksichtigung hochschularten-, hochschul- und fachspezifischer Besonderheiten. Das effektive Ausmaß der Umverteilung wird teilweise durch Kappungsgrenzen innerhalb eines bestimmten Korridors gehalten. Bei den Modellen, zu denen Verteilungsdaten öffentlich verfügbar sind, bewegen sich die Umverteilungen in der Regel innerhalb eines Rahmens von +/- 3% der staatlichen Zuschüsse (vgl. z.B. Jaeger & In der Smitten 2009 und 2010).³

¹ Teilweise sind die Abgrenzungen zwischen Grund- und Leistungszuweisung nicht klar zu ziehen, da bei der Bemessung der Grundausrüstung zumeist auch Kennzahlen mit Leistungs- und Belastungsbezug (z.B. Absolvent(inn)enzahlen, Studierendenzahlen) angewandt werden. Dies gilt insbesondere für Brandenburg, Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz.

² In Bremen wird die formelgebundene Mittelvergabe seit 2008 mangels verfügbarer Haushaltsmittel ausgesetzt (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3). Im Saarland ist aufgrund der geringen Größe des Hochschulsystems keine wettbewerbliche Mittelverteilung umsetzbar, stattdessen findet sich eine teilindikatorierte Mittelzuweisung in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen.

³ Insbesondere bei kleinen Hochschulen können sich auch höhere Umverteilungen ergeben (vgl. z.B. Jaeger & In der Smitten 2009).

Mit der finanziellen Honorierung von Leistungs- und Belastungsunterschieden durch LOM-Verfahren wie oben genannt verbinden die Zuweisungsgeber in der Regel das Ziel der Setzung von Leistungsanreizen. Daraus leitet sich die Frage ab, ob dieses Ziel in der gewählten Umsetzungspraxis und unter den Rahmenbedingungen, unter denen die Haushaltssteuerung in den Ländern effektiv stattfindet, auch erreicht wird. Können von den LOM-Verfahren der Länder leistungsfördernde Wirkungen in Bezug auf die Kernleistungen in Lehre und Forschung erwartet werden, und lassen sich solche Effekte z.B. anhand eines steigenden Studienerfolges oder eines erhöhten Forschungsausputs auch quantitativ nachweisen? Erste Untersuchungen und Expertisen zu dieser Frage sind seit Anfang der 2000er Jahre vorhanden, zum einen als Evaluationsuntersuchungen zu einzelnen Ländermodellen (vgl. z.B. Jaeger, Leszczensky & Handel 2006, Jaeger & In der Smitten 2009 und 2010) und zum anderen als Untersuchung der Anreizwirkungen auf der individuellen Ebene anhand der Befragung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern (z.B. Schröder 2004, Minssen et al. 2003, Jansen 2009). Eine valide empirisch basierte Wirkforschung zu den Effekten der LOM steht allerdings vor folgenden methodischen Problemen (Jaeger 2008):

- Die Veränderungen der Hochschulgovernance seit Mitte der 1990er Jahre beschränken sich nicht auf die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente, sondern umfassen weitere Aspekte wie etwa die Neukonzipierung der externen Qualitätssicherungsverfahren von Studiengängen (Programm- und Systemakkreditierung), die Einführung und Weiterentwicklung interner Qualitätsmanagementsysteme der Hochschulen, die Implementierung vertragsförmiger Steuerungsverfahren auf der Ebene Land-Hochschulen und intern, die Einführung der W-Besoldung und die zwischenzeitliche Einführung und Wieder-Abschaffung von Studiengebühren in einigen deutschen Ländern. Hinzu treten die Reform der Studienstrukturen im Zuge des Bologna-Prozesses sowie die Implementierung übergeordneter Steuerungsinstrumentarien wie Exzellenzinitiative und Hochschulpakt mit jeweils starken Auswirkungen auf Studium, Lehre und Forschung an den deutschen Hochschulen. Eine eindeutige kausale Zuordnung etwaiger Effekte auf Ebene der Leistungsentwicklung (bspw. der Drittmitteleinnahmen oder der Absolventenzahlen) zu einzelnen Instrumenten wie z.B. der LOM ist damit auch bei Anwendung komplexer statistischer Analyseverfahren nur eingeschränkt möglich.
- Um die Auswirkungen staatlicher LOM-Verfahren verlässlich zu analysieren, müssten zudem neben der staatlichen Steuerungsebene auch die verschiedenen Systemebenen der Hochschulen bis hin zur individuellen Ebene der einzelnen Wissenschaftler(innen) im Gesamtzusammenhang in den Blick genommen werden, was entsprechende Untersuchungen sehr aufwendig und komplex machen würde.

Aus den bisherigen Untersuchungen lassen sich vor diesem Hintergrund die folgenden Anhaltspunkte in Bezug auf die Wirkungen von LOM-Verfahren auf die Hochschulen ableiten:

- Auf Ebene der organisationalen Steuerung ist festzustellen, dass die Hochschulen parallel oder in Folge zur Implementierung staatlicher LOM-Verfahren auch intern

entsprechende Instrumente zur Mittelverteilung an die Fakultäten bzw. Fachbereiche eingeführt haben. In der Befragung von Bogumil et al. berichten z.B. 96% der antwortenden Universitäten, entsprechende Instrumente anzuwenden (vgl. Gerber & Jochheim 2012). Häufig richten sie sich dabei stark an den Modellspezifikationen der staatlichen LOM aus. Damit wurden an den meisten Hochschulen die Voraussetzungen für eine Weitergabe der mit der staatlichen LOM gesetzten Anreize an die einzelnen Wissenschaftler(innen) geschaffen.

- Die von HIS-HF durchgeführten Evaluationsuntersuchungen weisen auf eine grundsätzliche Akzeptanz der staatlichen LOM an den Hochschulen hin (z.B. Jaeger & In der Smitten 2008 und 2010). Die Frage der Anreizwirkungen auf Ebene der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wird dabei von den Hochschulleitungen, auch unter Verweis auf die teilweise geringen Umverteilungswirkungen, allerdings eher zurückhaltend beurteilt. In der Befragung von Bogumil et al. attestieren die Hochschulleitungen in erster Linie Anzeizeffekte auf Ebene der Einwerbung von Drittmitteln, der Erhöhung von Absolventenzahlen und einer allgemein verstärkten Wettbewerbsorientierung, weniger hingegen auf Ebene der Qualitätssteigerung der Lehre (vgl. Gerber & Jochheim 2012). Mit Blick auf die Einwerbung von Drittmitteln bestätigt dies auch entsprechende Ergebnisse von Untersuchungen zu den wahrgenommenen Wirkungen der LOM auf der Binnenebene der Hochschulen (vgl. z.B. Schröder 2004, Minssen et al. 2003). Kaum Auswirkungen auf die Qualität in der Lehre findet die varianzanalytische bildungsökonomische Arbeit von Guhn 2007.

Die vorliegenden Untersuchungen geben darüber hinaus Hinweise auf spezifische Problemfelder und Zielkonflikte, die mit dem Einsatz leistungsbezogener Mittelzuweisungsverfahren einhergehen:

- Insbesondere die Evaluationsuntersuchungen von HIS-HF haben auf ein oftmals sehr hohes Komplexitätsniveau der Modelle hingewiesen, vor allem mit Blick auf die Zahl der einbezogenen Kennzahlen, die Verrechnung der Leistungsgrößen und ihre Überführung in Zuweisungsergebnisse (vgl. z.B. Jaeger & In der Smitten 2009). Dies erhöht zum einen den Aufwand auf Ebene der Modelladministration und Datengewinnung, führt zum anderen aber auch dazu, dass Zusammenhänge zwischen erbrachten Leistungen und der Budgetentwicklung für den Zuweisungsempfänger infolge komplexer Verrechnungs- und Gewichtungsschritte teilweise nur noch eingeschränkt nachvollziehbar sind. Inzwischen ist allerdings ein Trend zur Vereinfachung feststellbar (vgl. WR 2011).
- In den meisten Modellen findet die Umverteilung in einem geschlossenen Verteilungskreislauf statt, bei dem Gewinne nur in dem Maße möglich sind, wie an anderen Hochschulen Verluste auftreten. Zum einen sind damit auch bei Leistungssteigerungen Verluste möglich, wenn andere Hochschulen noch bessere Daten vorweisen können, was unter Anreizgesichtspunkten nicht plausibel ist. Zum anderen erscheint dieser Befund auch unter Bedingungen der verschiedentlich konstatierten Unterfinanzierung im Hochschulsystem problematisch (vgl. z.B. WR 2008, Hödl & Zegelin 1999), da Hochschulen Verluste ab einer bestimmten Größenordnung nur schwer

kompensieren können. Der Antrag der PIRATEN greift mit diesem Aspekt eine relevante Problemlage auf.

- Die automatisierte Verteilung, gestützt auf eine begrenzte Anzahl an Parametern, bedeutet innerhalb der LOM faktisch eine Fokussierung auf wenige Ziele, die von allen einbezogenen Hochschulen gleichermaßen zu verfolgen sind. Dies setzt grundsätzlich ein solches Mindestmaß an Homogenität unter den Hochschulen voraus, dass keine Hochschule durch das Formelmodell systematisch benachteiligt wird. Dazu steht die zunehmende – und auch politisch gewollte (vgl. WR 2010) – Differenzierung der Hochschulprofile in einem gewissen Spannungsverhältnis, da sie die Vergleichbarkeit der Hochschulen einschränkt. Dies kann in Teilen dadurch kompensiert werden, dass sich innerhalb der LOM beispielsweise die eine Hochschule stärker auf die Zuweisung über Drittmittel, die andere stärker auf lehrbezogene Kennzahlen konzentriert. Der ausgewogenen Abbildung von Leistungsprofilen sind durch die Beschränkung auf wenige Kennzahlen und den Verzicht auf stärker qualitative Leistungsaspekte dennoch enge Grenzen gesetzt.
- Grundsätzlich werden im Zusammenhang mit der LOM auch Risiken einer Zielverschiebung aufgrund einer Fokussierung auf Quantitäten gesehen. Dabei sind zwei Aspekte von Relevanz:
 - ▶ Die Formelmodelle sehen zumeist keine Obergrenze für Leistungsmengen vor; dies kann je nach verwendeten Kennzahlen etwa zu Überauslastungen oder Qualitätseinbußen z.B. bei der Studierenden- oder der Doktorandenbetreuung führen. Bezogen auf die Einwerbung von Drittmitteln weisen z.B. die Arbeiten von Jansen (2009) darauf hin, dass fachspezifisch eine Schwelle empirisch identifizierbar ist, ab der der Forschungsausput wieder sinkt. Dies ist für die LOM insofern von Relevanz, da die meisten Modelle darauf abzielen, Drittmittelinwerbungen zu verstärken (vgl. auch Gerhards 2013).
 - ▶ Die Vorbeugung bzw. Kompensation entsprechender Effekte durch eine Einbeziehung qualitativer Indikatoren ist grundsätzlich schwierig, da sie eine wissenschaftsadäquate qualitative Bewertung erforderlich macht, die im Rahmen von LOM-Modellen aufwandsseitig kaum darstellbar ist.

3 Schlussfolgerungen mit Blick auf die LOM in Nordrhein-Westfalen

Trotz der beschriebenen Problemlagen einer formelbasierten leistungsorientierten Mittelvergabe (LOM) erscheint eine Rückkehr zum vormaligen Steuerungsansatz einer staatlichen Detailsteuerung nicht sinnvoll. Es ist nicht ersichtlich, dass eine Erhöhung staatlicher Regulierung die Hochschulen bei der Bewältigung der eingangs skizzierten Anforderungen in geeigneter Weise unterstützen würde.

Die LOM ist als Teilkomponente einer Mittelzuweisung plausibel: Durch eine Ausrichtung an bestimmten, für möglichst alle einbezogenen Hochschulen relevanten Leistungskennzahlen erhöht sie die Transparenz der Mittelvergabe und deren Legitimation nach außen. Über die davon unberührte Grundfinanzierung sollte zugleich eine angemessene Grundausstattung der Hochschulen sichergestellt werden, auf die der zielorientiert induzierte Wettbewerb zwischen den Hochschulen keinen Einfluss hat. In diesem Kontext und angesichts ihres derzeitigen Entwicklungsstands sind vollindikatorisierte

Ansätze der Mittelvergabe eher skeptisch zu sehen: Im Zuge der Bemessung von Grundausstattungen sollten Kennzahlen allenfalls als eine Orientierungsgrundlage für die Mittelbemessung herangezogen werden, in die dann weitere Kriterien und Sondertatbestände einfließen. Darüber hinaus kann dann eine ergänzende Hochschulfinanzierung etwa über einen Innovationsfonds eine stärkere Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangssituationen und Profile der einzelnen Hochschulen sicherstellen.

Als zentrale Anforderung sollte vor diesen Hintergründen nicht formuliert werden, eine neue Art der Steuerung zu konzipieren – wie es die Argumentationsführung im Antrag der PIRATEN stellenweise nahelegt –, sondern vielmehr vorhandene Instrumente so weiterzuentwickeln, dass eine bessere Balance zwischen der Erreichung von Steuerungszielen und der wissenschaftsadäquaten Ausgestaltung der eingesetzten Instrumente erreicht wird (vgl. auch WR 2011). Mit Blick auf die LOM können hierzu folgende Ansatzpunkte benannt werden:

- Anreize ausbalancieren: Ausgehend von der genannten Problematik möglicher Zielverschiebungen sollten einseitige Abbildungen und Gewichtungen bestimmter Leistungsdimensionen grundsätzlich vermieden werden. Dies betrifft beim NRW-Modell bspw. die Drittmiteinnahmen, welche die einzige Kennzahl für Forschungsleistungen darstellen. Optionen sind etwa die Einbeziehung eines weiteren Indikators für Forschung oder die Definition von Leistungskorridoren, über die hinaus die Leistungen der Hochschulen nicht mehr finanziell honoriert werden. In Bezug auf den Bereich Lehre stellt sich ausgehend vom Antrag der PIRATEN die Frage, ob z.B. Bildungsherkunft/Diversität der Studierenden ein zusätzliches Kriterium sein sollte. Neben eigenständigen Indikatoren könnten z.B. grundsätzlich auch Ansätze der Adjustierung wie im australischen Modell praktiziert geprüft werden (vgl. z.B. Krempkow 2008)⁴. Solchen Ansätzen sind aber angesichts des Aufwands und der Datenverfügbarkeit Grenzen gesetzt.
- Ziele explizieren: Bei der Festlegung einzubeziehender Kennzahlen sollten die dahinter stehenden hochschulpolitischen Zielsetzungen grundsätzlich expliziert werden (WR 2011). Die LOM wird dadurch von dem impliziten Anspruch losgelöst, das gesamte Leistungsspektrum von Hochschulen abbilden zu sollen, und gewinnt Kontur als ein strategisches Steuerungsinstrument.
- Problematik geschlossener Verteilungssysteme lösen: Die angesprochene Problematik der Umverteilung von Mitteln in einem geschlossenen Verteilungssystem bei gleichzeitiger Unterfinanzierung der Hochschulen insgesamt ist nicht in einfacher Weise lösbar. Da Mehrleistungen nicht zwangsläufig zum Erfolg in der LOM führen, erscheint das Budgetgeschehen in Teilen von der eigentlichen Leistungsentwicklung der Hochschulen entkoppelt. In Bremen wurde vor diesem Hintergrund einige Jahre mit einem zusätzlichen Mitteltopf gearbeitet, was ab 2008 offenbar wegen fehlender staatlicher Mittel nicht mehr möglich war (vgl. Garbade, Gerlof & Schiwiek 2008).

⁴ Es handelt sich dabei um einen Ansatz, bei dem die Ausgangsbedingungen der Hochschulen – z.B. unterschiedliche Zusammensetzungen der Studierenden mit Blick auf die Bildungsherkunft oder Migrationshintergrund – bei der Berechnung von Leistungskennzahlen durch Gewichtung berücksichtigt werden.

Eine solche Vermeidung von Implausibilitäten lässt grundsätzlich aber deutlich günstigere Voraussetzungen für Anreizeffekte erwarten.

- Vielfältige Steuerungszugänge anstreben: Es sollten stets vielfältige Steuerungszugänge parallel zueinander praktiziert werden (WR 2011). Dabei ist neben indikatori- sierten Ansätzen der Mittelzuweisung auch eine inhaltliche und damit qualitative Bewertung vorzusehen, bspw. in Form externer Evaluationen. Eine solche inhaltliche Bewertung sollte den Kern der – auch im Antrag der PIRATEN angesprochenen – wis- senschaftlichen Leistungsbewertung darstellen und kann bei adäquater Ausgestal- tung Zielverschiebungen auf Quantitäten im Rahmen der LOM vorbeugen. Auch In- novationskomponenten der Budgetierungssysteme sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung:
 - ▶ Eine Innovationskomponente im Budgetierungssystem könnte beispielsweise für eine stärkere Programmförderung, für andere wettbewerbliche Ausschreibungen oder für öffentliche Preisverleihungen genutzt werden. Programmförderun- gen könnten die Zielverfolgung in bestimmten landesseitig definierten Feldern unterstützen. Wettbewerbliche Ausschreibungen erscheinen vor allem dann sinnvoll, wenn nur ein Teil der Hochschulen ein Ziel verfolgen soll, ohne dass vorab eine Präferenz für bestimmte Hochschulen besteht. Und Preise dienen der nachträglichen punktuellen Honorierung erbrachter Leistungen; können aber über eine frühzeitige Ausschreibung ebenfalls Anreizeffekte bewirken.
 - ▶ Auch kann eine Innovationskomponente zur Weiterentwicklung des Instruments der Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) genutzt werden. Das Landeshoch- schulgesetz Nordrhein-Westfalens sieht aktuell in § 6 Abs. 2 die Möglichkeit ei- ner Kopplung von Mittelvergabe und Zielerreichung vor; wörtlich heißt es: „ins- besondere kann ein Teil des Landeszuschusses an die Hochschulen nach Maßga- be der Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden“. Diese Option wurde aber bislang kaum eingelöst. Die aktuellen ZLV für die Jahre 2012 und 2013 arbeiten nur an zwei Stellen mit Malusregelungen, also mit der Möglichkeit einer finanzi- ellen Sanktionierung: Erstens werden einer Hochschule für jeden nicht mehr an- gebotenen Studienanfängerplatz aus den Zuschüssen für den laufenden Betrieb 20.000 Euro abgezogen. Zweitens wird für den Fall, dass eine Hochschule im Zielvereinbarungszeitraum keinen Frauenförderplan gemäß Landesgleichstel- lungsgesetz vorgelegt, der Ansatz der Zuschüsse für den laufenden Betrieb im Haushaltsjahr 2014 um ein Tausendstel gekürzt. Hingegen wird keine Honorie- rung der Erreichung operationalisierter Ziele vorgesehen, von der stärkere moti- vationale Effekte zu erwarten wären. Auch könnte eine solche Honorierung bes- ser auf hochschulindividuelle Besonderheiten und das jeweilige Profil der Hoch- schule abgestimmt werden.

4 Literaturhinweise

Berthold, C. (2011): „Als ob es einen Sinn machen würde...“. Strategisches Management an Hochschulen. CHE-Arbeitspapier Nr. 140. Internet: http://www.che.de/downloads/CHE_AP140_Strategie.pdf (Abruf 27.06.2013).

- Bogumil, J. & Heinze R.G. (Hg.) (2009): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: edition sigma.
- Garbade, S., Gerlof, K. & Schiwek, H. (2008): Zusammenspiel von Zielvereinbarungen und formelgebundenen Mittelvergabemodellen. In F. Ziegele & S. Nickel (Hg.), Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung. Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung. CHE-Arbeitspapier Nr. 111, S. 79-96. Internet: http://www.che.de/downloads/CHE_AP111_Analyse_Leistungsorientierte_Mittelverteilung.pdf (Abruf: 20.06.2013).
- Gerber, S. & Jochheim, L. (2012): Paradigmenwechsel im Wissenschaftswettbewerb? Umsetzungsstand und Wirkung neuer Steuerungsinstrumente im deutschen Universitätssystem. die hochschule 2/2012, S. 83-99.
- Gerhards, J. (2013): Der deutsche Sonderweg in der Messung von Forschungsleistungen. Wissenschaftspolitik im Dialog, 7/2013. Internet: http://www.bbaw.de/publikationen/wissenschaftspolitik_im_dialog/BBAW_Wissenschaftspolitik-im-Dialog-7.pdf (Abruf: 27.06.2013).
- Guhn, M. (2007): Hochschulfinanzierung und Hochschulqualität. Eine interdisziplinäre Analyse zum Verhältnis beider Bereiche der Hochschulökonomie. München. Internet: http://library.mpib-berlin.mpg.de/toc/z2007_802.pdf (Abruf: 27.06.2013).
- Krempkow, R. (2012): Kann mit leistungsorientierter Mittelvergabe die Chancengerechtigkeit für Nachwuchswissenschaftler/innen mit Migrationshintergrund gefördert werden? die hochschule, 1/2012, S. 143-153.
- Hödl, E. & Zegelin, W. (1999): Hochschulreform und Hochschulmanagement. Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion. Marburg: Metropolis.
- In der Smitten, S. & Jaeger, M. (2012): Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Instrument der Hochschulfinanzierung. Ausgestaltung und Anwendung. HIS Forum Hochschule Nr. 16/2012. Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH. Internet: http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-201216.pdf (Abruf: 24.06.2013).
- Jaeger, M. (2008): Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren an deutschen Hochschulen? Zeitschrift für Hochschulentwicklung, 3 (1), S. 89-104.
- Jaeger, M. & In der Smitten, S. (2009): Evaluation der leistungsbezogenen Mittelvergabe an die Berliner Hochschulen. Gutachten im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung. HIS Forum Hochschule Nr. 1/2009. Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH. Internet: http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-200901.pdf (Abruf: 24.06.2013).
- Jaeger, M. & In der Smitten, S. (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.

- HIS Forum Hochschule Nr. 4/2010. Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH. Internet: http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-201004.pdf (Abruf: 24.06.2013).
- Jaeger, M., Leszczensky, M. & Handel, K. (2006): Staatliche Hochschulfinanzierung durch leistungsorientierte Budgetierungsverfahren. Erste Evaluationsergebnisse und Schlussfolgerungen. Hochschulmanagement, 1/2006, S. 13-20.
- Jansen, D. (2009): Neue Governance im deutschen Forschungssystem. Umsetzung und Wirkungen auf der Arbeitsebene der Forschung. In D. Jansen (Hg.), Neue Governance für die Forschung (S. 37-59). Baden-Baden: Nomos.
- Kehm, B. M. & Lanzendorf, U. (2005): Ein neues Governance-Regime für die Hochschulen – mehr Markt und weniger Selbststeuerung? Zeitschrift für Pädagogik, Jg. 51/H. 50, Beiheft, S. 41-55.
- König, K. (2011): Hochschulsteuerung. In P. Pasternack (Hg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform (S. 106-154). Leipzig: Akademische Verlagsanstalt.
- König, K., Koglin, G., Preische, J. & Quaißer, G. (2012): Transfer steuern. HoF-Arbeitsberichte 3/2012. Internet: http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_3_2012.pdf (Abruf: 25.06.2013).
- Meier, F. & Schimank, U. (2010): Organisationsforschung. In: D. Simon, A. Knie & S. Hornbostel (Hg.), Handbuch Wissenschaftspolitik (S. 106-117). Wiesbaden: VS.
- Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Hinweise und Erläuterungen zur leistungsorientierten Mittelverteilung an den Hochschulen in Trägerschaft des Landes NRW 2012-2013. Internet: http://www.zv.uni-paderborn.de/fileadmin/zv/dez1/1-3/leistungsorientierte-mittelverteilung/Hinweise_zur_LOM_2012-2013.pdf (Abruf: 21.06.2013).
- Minssen, H., Molsich, B., Wilkesmann, U. & Andersen, U. (2003). Kontextsteuerung von Hochschulen? Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung. Berlin: Duncker und Humblot.
- Rabe, H. (2012): Steuerung in Hochschulen. Hochschulmanagement, 1/2012, S. 26-32.
- Schröder, Th. (2004): Der Einsatz leistungsorientierter Ressourcensteuerungsverfahren im deutschen Hochschulsystem. Eine empirische Untersuchung ihrer Ausgestaltung und Wirkungsweise. Beiträge zur Hochschulforschung, 26 (2), S. 28-59.
- Statistisches Bundesamt (2012): Bildung und Kultur. Finanzen der Hochschulen. Fachserie 11 Reihe 4.5. Internet: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/FinanzenHochschulen2110450107004.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 26.06.2013).

Stock, M. (2009): Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Stand der Forschung und theoretisch-methodologische Vorüberlegungen für eine empirische Untersuchung. HoF-Arbeitsberichte 4/2009. Internet: http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_4_2009.pdf (Abruf 27.06.2013).

Wissenschaftsrat (2006): Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem. Internet: <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/7067-06.pdf> (Abruf: 27.06.2013).

Wissenschaftsrat (2008): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium. Internet: <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/8639-08.pdf> (Abruf: 20.06.2013).

Wissenschaftsrat (2010): Empfehlungen zur Differenzierung der Hochschulen. Internet: <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10387-10.pdf> (Abruf: 26.06.2013).

Wissenschaftsrat (2011): Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschungsleistung. Internet: <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/1656-11.pdf> (Abruf: 20.06.2013).

Wolter, A. (2011): Die Entwicklung wissenschaftlicher Weiterbildung in Deutschland: Von der postgradualen Weiterbildung zum lebenslangen Lernen. Beiträge zur Hochschulforschung. Jg. 33 (4), S. 8-35.