

Regelungen und Gestaltungsanforderungen des Professorenbesoldungsreformgesetzes

Detlef Müller-Böling

Wenn wir von Profilbildung der Hochschulen sprechen und wenn die Professorenbesoldung zur Profilbildung beitragen soll, dann müssen wir dies im Gesamtzusammenhang der Hochschulreform sehen. Die Instrumente, die wir später einrichten möchten, müssen darauf bezogen ausgewählt werden. Die Kernelemente dieser Reform hier nur in Kürze: Es gibt zwei Ämter, W2 und W3 mit Euro 3.724 bzw. Euro 4.522 Grundgehalt auf der Basis des Jahres 2001. Es wird dann Leistungsbezüge anstelle von Dienstaltersstufen geben. Das ist der eigentliche Kern der Angelegenheit. Die bisherigen Alterszuschläge sind hier integriert worden, sie können zukünftig als Leistungsbezüge vergeben werden. Es gibt Berufungs- und Bleibeverhandlungen für W2 und W3, es gibt offene Grenzen auch über B10 hinaus, und es gibt Zulagen aus privaten Drittmitteln, auch möglich als private Zulage für den Hochschullehrer zu seinem Einkommen. Für die augenblicklich nach C besoldeten Professoren gibt es Bestandsschutz und ein Wahlrecht: Sie können weiterhin nach C besoldet werden oder aber in die W-Besoldung wechseln. Das führt natürlich dazu, dass wir es mit einer Reform zu tun haben, die erst in etwa 20 Jahren abgeschlossen sein wird. Es gibt insofern einen Absenkungsschutz, als das Gesamtvolumen, das in einem einzelnen Bundesland bzw. in der Bundesrepublik für die Professorenbesoldung ausgegeben wird, nicht abgesenkt werden kann. Des weiteren gibt es eine Wettbewerbs-

regulierung zwischen den Ländern durch den sogenannten Vergaberahmen. Dieser macht die ganze Sache außerordentlich schwierig und kompliziert. Die Wettbewerbsregulierung hat man eingeführt, weil es ärmere und reichere Länder gibt und die Hochschulen der reicheren nicht noch mehr bevorzugt werden sollen, besonders hinsichtlich der Ausstattung oder ähnlichem. So ist es zu dieser Lösung bzw. zu diesem Kompromiss gekommen, dem Vergaberahmen.

Die augenblickliche Situation stellt sich wie folgt dar: Der Bund hat ein Gesetz verabschiedet, das außerordentlich viele Spielräume lässt. Ich formuliere es immer so: Die Reform hat jetzt noch gar nicht stattgefunden, sondern wird erst bei der Umsetzung auf der Länderebene stattfinden. Wie wir heute morgen schon ansatzweise gehört haben, müssen auch wesentliche auf die Juniorprofessur bezogene Teile der Reform erst noch auf Länderebene umgesetzt werden. Bei der Professorenbesoldung trifft das noch in höherem Maße zu. Sofern es dazu kommt, soll die Umsetzung auf Hochschulebene in die Kompetenz der Hochschulen gelegt werden. Wenn man sich die Überlegungen der Länder ansieht, ist Niedersachsen Vorreiter bei der Umsetzung, Bremen ist etwa gleichauf. Es zeigt sich ein starker Trend, wichtige Fragen in diesem Zusammenhang an die Hochschulen zu delegieren. Das ist auch notwendig, um den Hochschulen zu ermöglichen, ein eigenes Profil zu bilden. Die Hochschule selbst muss ein System in der Personalentwicklung oder Personalentlohnung schaffen, das in die Gesamtstrategie der Hochschule eingebunden ist. Gerade bei diesem Aspekt der Reform sehe ich große Gefahren und Risiken. Sie ist besonders riskant, weil Entscheidungen, die jetzt getroffen werden, nach unten praktisch nicht mehr reversibel sind und somit nur mit zusätzlichen Finanzmitteln revidiert werden können. Die Reform lässt kein nach unten hin flexibles Gehaltssystem zu. Daher halte ich diese Reform für so sensibel. Ob wir Hochschulräte einführen oder wieder abschaffen und wie diese zusammengesetzt sind, kann man ggf. nachsteuern oder auch revidieren. Bei der Professorenbesoldungsreform ist das jedoch meines Erachtens nicht möglich. Dabei besteht die große Gefahr, dass wir Systeme entwickeln, die die Betroffenen unter Umständen demotivieren anstatt sie zu motivieren und dass wir die Verfahren bis ins Letzte verregeln. Denn wir Deutschen neigen dazu, alles zu regeln und in alle Richtungen hin abzusichern. Damit kann man zwar gut rechnen, jedoch ist es nicht immer sinnvoll, wie etwa das Beispiel der Kapazitätsverordnungen zeigt. Es stellt sich daher die Frage, ob es gelingt, die Attraktivität für die Besten zu erhalten. Wir sollten daher sehr vorsichtig und weise mit dieser Reform umgehen. Es ist vielleicht durchaus von Vorteil, dass die Umsetzung der Reform erst nach und nach

erfolgen wird, da ja zu Beginn nur wenige Professoren im System der W-Besoldung sein werden. Aber wir sollten uns auch Gedanken über die Konsequenzen machen. Diese sind in sich so verzweigt und verschachtelt, dass die Umsetzung der Reform in der Tat sehr schwierig werden wird. Es gilt das Was, Wer und Wie zu beantworten, da es bestimmte Entscheidungsgegenstände, -ebenen, -organe und -verfahren gibt. Es stellen sich Fragen wie: Auf welcher Ebene soll was entschieden werden, auf der Landesebene, auf der Hochschulebene oder auf der Fachbereichsebene und unter Bezugnahme welcher Entscheidungsorgane? Wie wird der Vergaberahmen ausgestaltet? Wie sieht die W2- oder W3-Besoldung aus? Welche Besoldung gibt es in welcher Hochschule? Und die wichtigste Frage lautet: Wie sind diese Leistungszulagen tatsächlich zu bemessen? Es gilt zu klären, wie wir zu diesen Entscheidungen kommen und welche Entscheidungsverfahren wir innerhalb der Hochschule einrichten.

Nun zum Verstehen und Gestalten. Der Gesetzgeber hat den Vergaberahmen mit dem Ziel geschaffen, eine Absenkung der Professorenbesoldung zu verhindern, die Kostenneutralität der Reform zu gewährleisten und den Wettbewerb zwischen den Ländern zu begrenzen. Die Details der Berechnungsformel würden hier zu weit führen. Kurz gesagt, die Summe der jetzigen C-Gehälter soll künftig in jedem Bundesland aufgeteilt werden in die Summe der zukünftigen W-Gehälter und der noch verbleibenden C-Gehälter. Die daraus resultierende Differenz, bezogen auf den Besoldungsdurchschnitt, ist der Vergaberahmen. Diese Differenz soll zur Finanzierung von Besoldungszulagen zur Verfügung stehen. Der Vergaberahmen lässt sich jedoch nicht exakt ermitteln. Er ergibt sich ex post und ist von drei Faktoren abhängig: zum einen von der Altersstruktur. Scheidet ein „Alter“ aus der C-Besoldung aus, wird der „Neue“ in die W-Besoldung eingestuft. Je älter der Ausscheidende desto höher der entstehende Vergaberahmen. Zum anderen hängt er von der Risikobereitschaft der C-besoldeten Kollegen und Kolleginnen ab, also davon ob jemand freiwillig von der C- in die W-Besoldung wechselt. Und es hängt von der Mobilität ab. Wenn jemand wegberufen wird oder Bleibeverhandlungen führt, dann muss er in die W-Besoldung wechseln. Dem Gesetzgeber zufolge bezieht sich der Besoldungsdurchschnitt immer auf die Landesebene. Die Bundesländer selbst haben bestimmte Möglichkeiten, diesen Vergaberahmen zu erhöhen. Dafür sind Grenzen festgesetzt von 2 % pro Jahr und 10 % insgesamt. Hier müssen Entscheidungen von Seiten der 16 Bundesländer getroffen werden, wie sie damit umgehen wollen. Als nächstes ergibt sich die Frage der Verteilung auf die einzelnen Hochschulen. Wenn man sich in Erinnerung ruft, dass der Vergaberahmen empirisch entsteht aufgrund der Altersstruktur und der Mobilität, so entstehen hier gegebenenfalls Disparitäten zwischen

den einzelnen Hochschulen im Hinblick auf den Vergaberahmen. Verteilt man es nach dem alten „Ist“, würden Hochschulen mit hoher Altersstruktur einen Zugewinn erzielen und im Gegenzug Hochschulen mit niedriger Altersstruktur Nachteile erfahren. Oder aber Hochschulen mit vielen C4-Professuren mit vielen Rufen würden mehr Geld erhalten beim Ausscheiden dieser Professoren als jene Hochschulen, deren Situation sich anders darstellt. Man könnte sagen, dass dies ja auch gerecht sei. Fraglich ist jedoch, ob dies auch gegenüber dem neuen Amtsinhaber gerechtfertigt ist.

Kommen wir zurück auf die Verteilung des Vergaberahmens des Landes auf die einzelnen Hochschulen. Das Problem könnte einfach gelöst werden, wenn es ein Leistungsbudget inklusive des Personals innerhalb des Landes bereits gäbe, wie in Rheinland-Pfalz. Doch wie geht man vor, wenn es ein solches nicht gibt? Eventuell mit der Einführung von Durchschnittssätzen pro Stelle? Bei so einer komplizierten Fragestellung kann ich als Empiriker und Nichtjurist die Frage stellen, wer eigentlich die Einhaltung verantwortet. Wenn die Einhaltung nicht kontrolliert wird, könnte es unter Umständen auch höhere Nutzungen geben, das wird sich zeigen. Auch ist offensichtlich immer noch nicht die Frage geklärt, wie bei Globalhaushalten mit Stellenschöpfungen und den Verschiebungen der einzelnen Haushalte umgegangen werden kann. Es gibt zwar entsprechende Äußerungen im Bundesgesetz hierzu, doch deren Interpretation ist nicht so einfach.

Grundsätzlich können W2- und W3-Stellen an Fachhochschulen und an Universitäten ausgebracht werden. Die Frage ist, wer darüber und über das Verhältnis der Anteile entscheidet. Werden es die Landesgesetzgeber tun oder nicht? Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die Hochschulleitungen miteinbezogen werden sollen oder nicht. Grundsätzlich wäre dies möglich, hierzu gibt es auch eine starke Tendenz. Es ist nur offen, wer darüber befindet. Der Deutsche Hochschulverband macht ganz klare und deutliche Aussagen zur W-Besoldung: W2 an Fachhochschulen und W3 an Universitäten. Von anderer Seite gibt es allerdings erste Überlegungen, die W-Stellen in den einzelnen Bundesländern quotale aufzuteilen. Des Weiteren besteht die Option, es den Hochschulen selbst zu überlassen, wie viele W2- und W3-Stellen sie ausbringen werden, da sie ein festes Budget bekommen (Fachhochschulen getrennt von den Universitäten, das ist bereits fixiert). Es muss Weitsicht gezeigt werden, da die Gesamtsumme der Stellenbesoldung auch über mehrere Jahre finanzierbar sein muss. Die Hochschule könnte ihren Personaleinsatz unter Einbeziehung der Besoldungs-

gruppen W1, W2 und W3 selbst entwickeln und gestalten. Daraus ergibt sich noch keine gesicherte Laufbahn, da Evaluationen zwischengeschaltet sein können, wie wir heute morgen gehört haben. Grundsätzlich wäre dies möglich in der Strategie der Hochschule. Die Frage ist, ob die Voraussetzungen für eine verantwortliche Handhabung dieser Instrumente innerhalb der Hochschulen augenblicklich bereits gegeben sind. Das lasse ich noch offen. Sicherlich nicht in allen Hochschulen, dafür aber sind die unterschiedlichen Gesetze in den einzelnen Bundesländern mit verantwortlich. Das ist ein Hinweis darauf, dass eigentlich die Gesamtreform betrachtet werden muss. Die Entscheidungsfähigkeit der Hochschulen wird ja an verschiedenen Stellen in den verschiedensten Bundesländern gestärkt, und so muss man dies auch in einem bestimmten Zusammenhang sehen.

Noch einige Worte zu den drei verschiedenen Typen von Leistungsbezügen, die mit dem Vergaberahmen zu erfüllen sind: die Funktionsleistungsbezüge, die Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge und die besonderen Leistungsbezüge. Das sind die juristischen Ausdrücke, auch wenn das mit der Aussprache etwas schwierig ist. Es gibt unterschiedliche Fragen und Weichenstellungen. Man könnte einmalige Prämien oder fortlaufende Zahlungen einsetzen, befristet oder unbefristet, man kann dynamisieren oder mit Festbetrag arbeiten. Ich möchte nochmals betonen: Es entsteht ein riesiger Entscheidungsbaum, der für die verschiedensten Fragestellungen neu aufgestellt werden könnte. Ist dieser Entscheidungsbaum dann fertig, müssen auch die Endkonsequenzen auf lange Sicht hin mit beachtet werden. Das macht die Sache so komplex.

Ich habe versucht, die ganze Sache auf fünf Weichenstellungen zu reduzieren, die ich Ihnen mit ihren Vor- und Nachteilen kurz präsentieren möchte. Da ist zunächst die Möglichkeit, die drei verschiedenen Arten von Leistungsbezügen zu kontingentieren. Das heißt, es wird festgelegt, wie viel Prozent vom Gesamtvergaberahmen an die Funktionsleistungsbezüge, Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge und an die besonderen Leistungsbezüge verteilt werden sollen. Die Planbarkeit würde dadurch eventuell erhöht, jedoch wären der Spielraum und die Flexibilität für Berufungen durchaus eingegrenzt. Keine Kontingentierung würde eine flexible Handhabung und eine einfache und deutliche Profilierung bedeuten. Als Folge daraus wären aber eventuell auch Unwuchten zu erwarten, wenn z.B. dann nur eine der Leistungsbezugsarten genutzt würde. Dies würde den Intentionen des Gesetzgebers zuwider laufen.

Als zweites ist die Quotierung nach Fächern zu nennen. Man könnte sich innerhalb einer Hochschule vorstellen, dass einzelne Quoten von diesem Geld für einzelne Fächer zurückgehalten werden, weil man in bestimmter Weise zwischen den Fächern ausgleichen möchte. Auch hier gibt es wieder Vor- und Nachteile. Wenn wir es an die Hochschulen delegieren wollen, müssen wir uns jeweils innerhalb der Hochschulen strategisch überlegen, wie wir damit umgehen wollen. Ansonsten wird es ja auf anderer Ebene diskutiert werden. Wir glauben, daß es von der Kultur der Hochschule abhängig ist, was man pflegen möchte. Ob man z.B. seine Exotenfächer gegebenenfalls besonders schützen möchte oder nicht.

Die dritte Weichenstellung ist, ob man mit sehr stark quantitativen Parametern agieren oder lieber nach qualitativen Faktoren abwägen soll. Wenn wir nach Formeln verfahren, sehe ich die große Gefahr, dass man dann z.B. für eine Veröffentlichung im American Sociological Review 3,50 Euro monatlich bis ans Lebensende mehr bekommt. Ich denke, das wäre eine Pervertierung all dessen, was wir uns hier vorstellen können. Natürlich wird man nicht völlig ohne quantitative Faktoren auskommen. Aber auf der anderen Seite sind wir es gewohnt, qualitativ zu bewerten. So haben wir zum Beispiel den heutigen Vormittag mit qualitativen Bewertungen im Zusammenhang mit der Qualifikation von Hochschullehrern verbracht. Von daher spricht durchaus einiges für eine Abwägung. Kalkulierbarkeit suggeriert Rechtssicherheit. Agiert man jedoch anhand einer Formel, gibt es keine Ermessensspielräume mehr. Um der Vergleichbarkeit Willen müsste für jedes Fach ein Kriterienkatalog erstellt werden, bevor eine entsprechende Formel entwickelt würde. Dies würde einen unglaublichen Aufwand bedeuten, der dann unter Umständen nicht mehr Gerechtigkeit oder Fairness schafft, als wenn man nach Abwägung vorgeht. Alles was ich Ihnen hier vortrage, gibt es an irgendeiner Hochschule auf dieser Welt - entweder stärker quantitativ, stärker qualitativ oder abwägend orientiert. Beurteilungsermessen ist letztlich unvermeidlich. Entweder steckt man die Beurteilung in die Formel und führt deren Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit permanent fort, oder man entscheidet sich für ein abwägendes Verfahren.

Es stellt sich auch die Frage, wer die Überprüfung und Anpassung der Besoldung auslöst. Es besteht die Möglichkeit, ein Regelverfahren von Amts wegen einzuführen, d.h. alle zwei bis drei Jahre werden alle Professorinnen und Professoren einer Hochschule durchevaluiert. Oder macht man es nach einem Antragsverfahren, bei dem die Hochschullehrer in einem bestimmten Zeitraum einen Antrag stellen und

dann ihre Selbsteinschätzung mit einbringen können. Das könnte kombiniert werden mit einem Vorschlagsrecht von wem auch immer für diejenigen, die sich nicht trauen, einen Antrag zu stellen. Der Dekan spielt beim Vorschlagsrecht in allen uns bekannten Systemen immer eine ganz große Rolle, er hat eine Art Gatekeeper-Funktion, indem er Vorschläge macht, Kommentare abgibt oder ähnliches. Die letzte Entscheidung hat also in allen Systemen auf der Welt die Hochschulleitung, unter Umständen zusammen mit dem Hochschulrat. Gutachten externer Art sind aufwendig, werden aber in der Praxis in den verschiedensten Formen genutzt.

Der letzte Punkt ist die Bemessungsfrage: individuell oder nach Stufen? Die eine Variante ist, daß jeder individuell in einem bestimmten Zeitraum ein höheres Gehalt oder Leistungszulagen ohne Mengenbegrenzung bekommt. Das Stufenmodell ist so gestaltet, dass es anstelle von Altersstufen jetzt diverse Leistungsstufen gibt, in denen die Leistungsbezüge enthalten sind. Auch dieses Modell gibt es in den verschiedensten Hochschulen der Welt. Aus meiner Sicht bietet das Stufenmodell auf Antrag gerade in der Anfangsphase eine ganze Reihe von Vorteilen. Man könnte dies in einem Verfahrensturnus durchführen, wobei Vorschläge des Dekans, Berichte der Hochschullehrer und ggf. auch externe Gutachten miteinbezogen würden. Außerdem könnte man – wie das zum Beispiel in Oxford üblich ist – im Vorhinein sagen, wie viele Höherstufungen im nächsten Haushaltsjahr oder in diesem Verfahrensturnus möglich sind, und deutet damit auch an, wie hoch die Messlatte für höhere Leistungsvergütungen ist. Wenn man ein solches Stufenmodell anwendet, muß festgelegt werden, wie groß der Stufenabstand und wie die Verteilung zwischen diesen einzelnen Stufen sein soll, wie viel Prozent jede Stufe vom Geld des Gesamtkuchens bekommen soll. Daraus ergeben sich dann bestimmte Gehaltsstufen. Diese kann man auf der Basis von bestimmten Vorgaben ermitteln, die an der Hochschule vorhanden sind, wenn man den Vergaberahmen prognostiziert. Wenn man Oxford noch mal als Beispiel nimmt: Dort bekommt man keine Zulage für internationale Reputationen und herausragende Forschungsleistungen – denn das ist der Normalfall. Ansonsten gibt es unterschiedliche verbale Beschreibungen für die einzelnen Level. Zum Beispiel bezeichnet Level 5 diejenigen Personen, deren akademische Fähigkeiten von höchster Qualität und mit einer weltweiten Reputation verbunden sind, welche universal über verschiedenste Fachgebiete hinweg Anerkennung gefunden haben. Es gibt in Oxford noch die Level 6 und 7, die zur Zeit nicht besetzt sind. Wahrscheinlich sind sie für den nächsten Einstein reserviert.

Fazit: Wir haben außerordentlich vielfältige Interdependenzen in diesem Gesamtzusammenhang, also ein Gesamtsystem der Personalentwicklung in der Hochschule. Diese Personalentwicklung kann demnach auch sehr stark – dies müssen wir in der zukünftigen Hochschule sehr viel deutlicher sehen – hochschulspezifisch sein, kann also nach eigenen Kriterien oder nach eigenen Schwerpunktsetzungen der Hochschule ausgerichtet sein. Die Wertigkeit muß nicht immer bei Forschung und Lehre liegen, sie kann auch fächerspezifisch unterschiedlich sein. Ein Abwägen ist meines Erachtens unvermeidlich. Es gibt einen großen Gestaltungsbedarf, aber augenblicklich auch einen großen Gestaltungsspielraum. Maßgeblich ist aber die Hochschule. Ich sage es noch einmal: Die Reform ist nicht abgeschlossen, wir sind mittendrin. Herzlichen Dank.