

Detlef Müller-Böling (Hrsg.)

Leistungsorientierte Professorenbesoldung

Grundlagen – Weichenstellungen – Optionen

2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2004

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2004

© 2004 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Kai Handel

Herstellung: Sabine Reimann

Umschlaggestaltung: HTG Werbeagentur, Bielefeld

Satz: digitron GmbH, Bielefeld

Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 3-89204-696-4

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	7
Gestaltungsfragen bei der Umsetzung des Professorenbesoldungsreformgesetzes	13
<i>Johanna Witte, Ulrich Schreiterer, Detlef Müller-Böling</i>	
Perspektiven für eine leistungsorientierte Professorenbesoldung im Lichte internationaler Erfahrungen	51
<i>Johanna Witte, Ulrich Schreiterer</i>	
Entscheidungsoptionen für die Hochschulen bei der Umsetzung des Professorenbesoldungsreformgesetzes . . .	141
<i>Nina Arnhold, Ulrich Schreiterer</i>	

Modellentwicklung für die W-Besoldung am Beispiel der Universität Bremen	175
<i>Nina Arnhold, Kai Handel</i>	
Ein Stufenmodell zur Professoren- besoldung an Universitäten: Das Beispiel der Regelungen in Niedersachsen und an der Universität Hannover	217
<i>Kai Handel</i>	
Ein Stufenmodell zur Professorenbesol- dung an Fachhochschulen: Das Beispiel Fachhochschule Hannover	263
<i>Arno Jaudzims</i>	
Leistung anerkennen, transparent entscheiden, solide finanzieren: Ein Szenario für die W-Besoldung an der HAW Hamburg	285
<i>Christoph Maas, Claus-Dieter Wacker</i>	
Die Autoren	309

Gestaltungsfragen bei der Umsetzung des Professorenbesoldungsreformgesetzes

Johanna Witte, Ulrich Schreiterer, Detlef Müller-Böling

1 Einleitung

Durch das Professorenbesoldungsreformgesetz hat der Bund Rahmenvorgaben für eine Neuordnung der Besoldung von Professoren gesetzt, die weit reichende Gestaltungsspielräume für die Länder vorsehen.

Die Art der Vorgaben impliziert aber auch Grenzen, die es nun im Interesse einer möglichst sinnvollen Umsetzung auszuloten gilt. Dabei besteht insbesondere die Gefahr einer zu starken Verregelung der Vergabe der Leistungsbezüge, einer Fixierung auf Kriterienkataloge, einer Ausblendung nicht-monetärer Anreize und einer isolierten Betrachtung der Dienstrechtsreform ohne Rückkopplung an übergreifende Reformziele.

Wer sich mit den Gestaltungsfragen auseinandersetzt, bemerkt schnell die hohe Komplexität und Interdependenz der einzelnen Fragestellungen. In diesem Beitrag sollen daher anhand

kritischer Knotenpunkte wesentliche Gestaltungsfragen umrissen und strukturiert werden. Er folgt dem Leitgedanken, die Besoldungsreform so umzusetzen, dass sie die Hochschulautonomie erhöht und Synergien mit parallelen Reformen im Bereich der Mittelvergabe, der Leitungsstrukturen und der Studienreform erzeugt. Vorhandene Spielräume sollten daher so weit wie möglich an die Hochschulen weitergegeben werden, damit diese sie zur Verwirklichung hochschulspezifischer Ziele und zu einer wettbewerblichen Profilbildung nutzen können.

Ziel der Reform ist, Professoren stärker als bisher nach ihren Leistungen zu bezahlen. Für Leistungsbezüge werden *drei prinzipielle Anlässe* definiert:

1. Übernahme besonderer Funktionen in der Selbstverwaltung
2. Berufungs- und Bleibeverhandlungen
3. besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung.

Diese drei Arten von Leistungsbezügen werden im Folgenden kurz als Funktionszulagen, Berufungszulagen und Leistungszulagen bezeichnet.¹ Die Regelungen zum Besoldungsdurchschnitt und die Definition eines Vergaberahmens für die Leistungsbezüge sollen gewährleisten, dass die durchschnittlichen Professorengelöhler in einem Bundesland durch die Umstellung auf das neue System nicht sinken und dass die Gehaltsspreizung zwischen den Bundesländern begrenzt wird.

Die Gestaltungsspielräume des Landesgesetzgebers erstrecken sich auf folgende wesentliche Entscheidungsgegenstände:

1. Bemessung und Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden Personalmittel (Besoldungsdurchschnitt/Vergaberahmen)

1 Diese Begrifflichkeit wird aus Gründen der Einfachheit gewählt. Die juristisch korrekten Bezeichnungen lauten »Funktions-Leistungsbezüge, Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge und besondere Leistungsbezüge«.

2. Ausbringung der neuen Ämter W2 und W3
3. Verfahren und Verantwortlichkeiten sowie Kriterien bei der Bemessung und Gestaltung der Leistungsbezüge sowie deren Fristigkeit und Ruhegehaltfähigkeit.

Parallel dazu stellt sich die Frage nach der jeweils angemessenen *Entscheidungsebene*. Die Bemessung und Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden Personalmittel kann das Land nicht an die Hochschulen delegieren, es kann und sollte aber bei der Erarbeitung des zugrunde liegenden Verteilungsmodells die Hochschulen einbeziehen. Sowohl bei der Ausbringung der neuen Ämter als auch bei den Leistungsbezügen hat das Land grundsätzlich die Möglichkeit, hochschulübergreifende Regelungen zu treffen oder den Hochschulen individuelle Lösungen zu gestatten. Es ergibt sich also folgende Entscheidungsmatrix:

Tabelle 1

	Hochschulübergreifende Regelungen (Landesebene)	Individuelle Lösungen (Hochschulebene)
Bemessung und Verteilung der Personalmittel	x	
Ausbringung der Ämter W2/W3	x	x
Leistungsbezüge: Verfahren und Verantwortlichkeiten	x	x
Leistungsbezüge: Kriterien	x	x
Leistungsbezüge: Ruhegehaltfähigkeit	x	(x)
Leistungsbezüge: Befristung	x	x

x = prinzipiell in Frage kommende Entscheidungsebene.

Innerhalb jeder Entscheidungsebene stellt sich die Frage nach den *Entscheidungsorganen*. Auf Landesebene sind neben dem Wissenschaftsministerium auch Finanz- und Innenministerium beteiligt. Auf Hochschulebene kommen für die Ausgestaltung und Durchführung der Verfahren unter Maßgabe der landesrechtlichen Vorgaben prinzipiell neben der Hochschulleitung die Dekane, der Hochschulrat, speziell eingesetzte Kommissionen und externe Gutachter in Frage, für Grundsatzentscheidungen die Mitwirkung von Fachbereichsräten und des Akademischen Senats.

Für jeden Entscheidungsgegenstand, insbesondere aber für die Ausgestaltung der Leistungsbezüge, sind darüber hinaus *Entscheidungsverfahren* zu entwickeln, die Zuständigkeiten, Kriterien, Ermessensspielräume und das Zusammenwirken der verschiedenen Organe regeln.

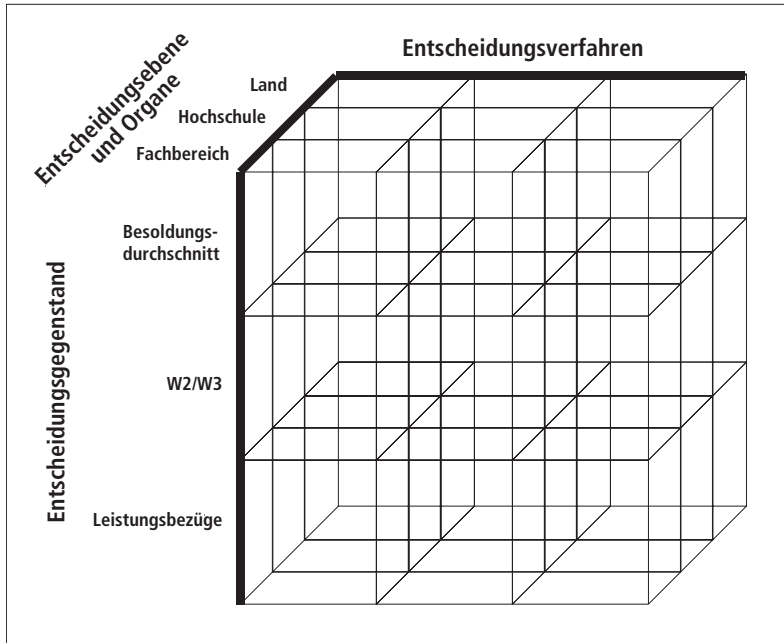
Die Entscheidung über Verfahren, Zuständigkeiten und Kriterien beinhaltet vielfältige *Interessenabwägungen*.

Tabelle 2

Entscheidungsgegenstand	Interessenausgleich zwischen
Besoldungsdurchschnitt	Wissenschaftsministerium und Hochschulen – Finanzministerium
Ruhegehaltfähigkeit	Wissenschaftsministerium und Hochschulen – Finanz-/Innenministerium
Ausbringung der Ämter W2/W3	Fachhochschulen – Universitäten – Wissenschaftsministerium – Finanzministerium
Leistungsbezüge	Fachbereiche – Hochschulleitung – Wissenschaftsministerium – Finanzministerium

Die Interdependenz von Entscheidungsgegenstand, Entscheidungsebene und Entscheidungsverfahren kann auch an folgender dreidimensionaler Matrix veranschaulicht werden:

Grafik 1



Die wichtigsten Gestaltungsfragen werden im Folgenden anhand der Entscheidungsgegenstände diskutiert und mögliche Lösungen gegeneinander abgewogen.

2 Besoldungsdurchschnitt

Bei den auf Landesebene insgesamt zur Verfügung gestellten Personalmitteln geht es zunächst um die Frage ihrer Bemessung und Verteilung. In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage nach dem Umgang mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen auf der Ebene der einzelnen Hochschule. Auch die Fragen der Ruhe-

gehaltfähigkeit und der Teilnahme der Leistungsbezüge an Besoldungsanpassungen sind in diesem Zusammenhang zu behandeln.

2.1 Bemessung

2.1.1 Vorgaben des Bundesgesetzgebers

Der Bundesgesetzgeber wollte einerseits verhindern, dass die durchschnittliche Professorenbesoldung inklusive Leistungsbezügen nach Einführung der neuen W-Ämter das vorherige Besoldungsniveau in einem Land unterschreitet, andererseits aber gleichzeitig auch einer starken Spreizung der durchschnittlichen Besoldung zwischen den einzelnen Bundesländern vorbeugen. Daher definiert er einen Vergaberahmen für den »Gesamtbetrag der Leistungsbezüge in einem Land«, der so zu bemessen ist, »dass die durchschnittlichen Besoldungsausgaben für die in den Besoldungsgruppen W2 und W3 sowie C2 bis C4 eingestuften Professoren den durchschnittlichen Besoldungsausgaben für diesen Personenkreis im Jahr des In-Kraft-Tretens des Gesetzes entsprechen« (§ 34). Der Besoldungsdurchschnitt für das Jahr 2001

- wurde auf Landesebene getrennt für Universitäten und Fachhochschulen nach einem bundesweit einheitlichen Verfahren errechnet;
- darf bei Einstieg in das neue System einmalig auf das Niveau des Bundeslandes mit dem höchsten Besoldungsdurchschnitt angehoben werden;
- darf danach um jährlich maximal zwei Prozent bis zu insgesamt höchstens zehn Prozent überschritten werden;
- nimmt an regelmäßigen Besoldungsanpassungen teil.

Die folgende Tabelle zeigt die Besoldungsdurchschnitte der Bundesländer im Vergleich, wie sie für das Jahr 2001 durch die jeweiligen Länder im Laufe des Jahres 2002 ermittelt wurden. Die Daten entstammen den amtlichen Bekanntmachungen, wurden aber zum Teil bereits wieder korrigiert. Die Tabelle gibt daher lediglich Anhaltspunkte.

Tabelle 3: Besoldungsdurchschnitte 2001

	Uni €		FH €
Baden-Württemberg	74 000	Hamburg	61 000
Bayern	73 000	Baden-Württemberg	60 000
Saarland	73 000	Bremen	60 000
Berlin	72 000	Hessen	60 000
Rheinland-Pfalz	72 000	Bund	60 000
Bremen	71 000	Saarland	59 000
Hamburg	71 000	Berlin	59 000
Hessen	71 000	Rheinland-Pfalz	59 000
Nordrhein-Westfalen	69 000	Schleswig-Holstein	59 000
Niedersachsen	68 000	Niedersachsen	58 000
Brandenburg	67 000	Nordrhein-Westfalen	58 000
Mecklenburg-Vorpommern	66 000	Bayern	57 000
Thüringen	66 000	Brandenburg	57 000
Schleswig-Holstein	65 000	Mecklenburg-Vorpommern	56 000
Bund	65 000	Thüringen	56 000
Sachsen	64 000	Sachsen	54 000
Sachsen-Anhalt	56 000	Sachsen-Anhalt	49 000
Daten aus den amtlichen Bekanntmachungen			

2.1.2 Gestaltungsfragen

Erhöhung. Alle Länder, die unter dem Niveau des Landes mit dem höchsten Besoldungsschnitt liegen, müssen entscheiden, ob sie eine einmalige Erhöhung des Besoldungsdurchschnitts durch zusätzliche Mittel beim Einstieg in das neue System politisch wünschen und auch durchsetzen können und ob sie darüber hinaus von der Möglichkeit der jährlichen Erhöhung der im Durchschnitt pro Professur bereitgestellten Mittel um bis zu zwei Prozent in den Folgejahren Gebrauch machen wollen. Hochschulen und Wissenschaftsministerien vertreten hier im Verhältnis zu den Finanzministerien in der Regel wahrscheinlich unterschiedliche Auffassungen.

Haushaltsrechtliche versus besoldungsrechtliche Interpretation. Der Besoldungsdurchschnitt kann sowohl haushaltsrechtlich als auch besoldungsrechtlich definiert werden. Die haushaltsrechtliche Interpretation zielt auf eine Begrenzung der für Professorengehälter verfügbaren Personalmittel, während die besoldungsrechtliche Lesart die tatsächlichen durchschnittlichen Besoldungs*ausgaben* in den Blick nimmt. Diese Unterscheidung ist in all den Bundesländern relevant, die nicht mehr mit Stellenbewirtschaftung arbeiten, sondern Globalhaushalte haben. Dort ist es den Hochschulen grundsätzlich möglich, Personalmittel aus anderen Teilbudgets ihres Haushaltes zu erwirtschaften. Ihre Personalhaushalte sind nicht zwingend vom Land ausfinanziert. Sie könnten daher theoretisch den Besoldungsdurchschnitt ihrer Professoren erhöhen, ohne dafür zusätzliche Mittel vom Land zu erhalten. Bei einer besoldungsrechtlichen Interpretation des Besoldungsdurchschnitts würden Hochschulen mit Globalhaushalten jedoch Beschränkungen ihrer Ausgaben für Professorenbesoldung unterliegen – allerdings nur dann, wenn die Vergütungspraxis der einzelnen Hochschulen dazu führt, dass *in der Summe* der zulässige Besoldungsdurchschnitt auf Landesebene überschritten wird.

Vergaberahmen. Auch wenn man ein schlüssiges und einheitliches Verfahren zur Berechnung des Besoldungsdurchschnitts gefunden hat, bleibt die Frage der Bestimmung des Vergaberahmens. Der Vergaberahmen umfasst die Gesamtheit der Leistungsbezüge in einem Land und ergibt sich als Differenz zwischen dem (dynamisierten) C-Besoldungsdurchschnitt des Jahres 2001, multipliziert mit der aktuellen Zahl der Stellen und der Summe der aktuellen C- und W-Gehälter. Da weder das Land noch die einzelne Hochschule einen Einfluss auf die Abgänge aus C und die Zugänge zu W haben, können sie den Vergaberahmen nicht ex ante kalkulieren, d.h. er lässt sich – im Gegensatz zum Besoldungsdurchschnitt, der feststeht – nur aufgrund der tatsächlich eintretenden Veränderungen ex post ermitteln. Da die Zu- und Abgänge in den Hochschulen laufend stattfinden, verändert sich der Vergaberahmen im Prinzip ständig. Dies ist in hohem Maße unpraktikabel und verdeutlicht die Notwendigkeit, halbwegs sichere Planungsvorgaben zu erhalten.

Eine Möglichkeit der Handhabung dieses Problems könnte sein, den durchschnittlichen Vergaberahmen pro W-Stelle zu berechnen und einen an dieser Zahl orientierten Betrag bei Freiwerden einer C-Stelle an die betreffende Hochschule zu überweisen. In Ländern mit Globalhaushalten stellt sich das Problem in dieser Form nicht: Hier genügt es, den Besoldungsdurchschnitt als Rechengröße zu verwenden, da die Mittel für Leistungsbezüge nicht gesondert vom Land an die Hochschule überwiesen werden müssen.

2.2 Verteilung

An die Festlegung des Besoldungsdurchschnitts und der Besoldungssumme schließt sich die Frage an, wie letztere – getrennt für Fachhochschulen und Universitäten – auf die einzelnen Hoch-

schulen verteilt wird. Grundsätzlich können die landesweit zur Verfügung stehenden Personalmittel entweder vollständig an die einzelnen Hochschulen verteilt werden, oder das Land kann einen Teil der Mittel einbehalten, um diesen nach gesonderten Kriterien (z.B. zum Ausgleich von Härten oder historisch gewachsener Verteilungsmuster) zu verteilen.

2.2.1 Vorgaben des Bundesgesetzgebers

Innerhalb der einzelnen Hochschularten – d.h. jeweils zwischen Fachhochschulen und zwischen Universitäten – ist eine Umverteilung zwischen den einzelnen Hochschulen prinzipiell möglich.

2.2.2 Gestaltungsfragen

Status quo – versus leistungsorientierte Verteilung zwischen den Hochschulen. Bei der Verteilungsentscheidung sind verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Pragmatischer Ausgangspunkt für eine Verteilung an die Hochschulen ist der Status quo, um die Besoldungsreform nicht a priori mit Umverteilungsfragen zu belasten und um die Deckung der Personalausgaben der Hochschulen zu sichern. Dabei wird es aber auf Dauer nicht bleiben können, da sich im Status quo neben Leistungsunterschieden und unterschiedlichen fachlichen Profilen auch unterschiedliche Altersstrukturen und historische Zufälligkeiten widerspiegeln.

Aufgrund dieser Vermischung wird es Übergangsregelungen geben müssen, bei denen mittelfristig eine Bevorteilung von Hochschulen mit einer alten Professorenschaft, d.h. nicht auf Leistung beruhenden überdurchschnittlichen Personalkosten vermieden wird und unterschiedliche Leistungsniveaus und fachliche Profile Berücksichtigung finden können. Beim Übergang zu einer leistungs-

bezogenen Besoldung wird sich das Gehaltsniveau zunehmend von der Altersstruktur entkoppeln. Ist langfristig eine leistungsorientierte Verteilung der Personalmittel gewollt, stellt sich die Frage nach den Bemessungskriterien auf Landesebene, insbesondere auch im Verhältnis zu bisherigen Mittelverteilungsmodellen und Zielvereinbarungen. Grundsätzlich ist dabei sowohl eine formelorientierte als auch eine diskretionäre Zuweisung denkbar.

Eine formelorientierte Verteilung könnte konkret so realisiert werden, dass den Hochschulen bei jeder freiwerdenden C-Stelle ein Betrag überwiesen wird, der sich aus einer Formel errechnet, in die neben dem landesweiten Besoldungsdurchschnitt und dem Besoldungsdurchschnitt der betreffenden Hochschule auch Leistungsindikatoren eingehen.

Die Gewichtung dieser Faktoren könnte sich im Zeitablauf zugunsten der Leistungsindikatoren verändern. Die mittelfristige Weiterentwicklung des Verteilungsmodells für Personalmittel muss beim Einstieg in die W-Besoldung bekannt sein, damit die Hochschulen vorausschauend planen können.

Eine diskretionäre Zuweisung könnte über Zielvereinbarungen, über die Einrichtungen eines Fonds zur Programmförderung beim Wissenschaftsministerium oder über gezielte Unterstützung der Hochschulen durch einen Zentralfonds bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen realisiert werden.

Bildung eines Fonds auf Landesebene. Für die Bildung eines Fonds, in dem das Land einen Teil der Personalmittel einbehält, um diese in einem gesonderten Verfahren an die Hochschulen zu vergeben, gibt es zwei mögliche Anwendungen:

1. Das Land könnte nur einen Teil der Mittel nach dem Status quo verteilen und die (nach und nach zu erhöhenden) Fondsmittel für eine leistungsbezogene Umverteilung nutzen – grundsätzlich kommen dafür formelbezogene und diskretionäre Entscheidungen in Frage. Bei dieser Form der Fondsnutzung

flößen die aus dem Fonds bezogenen Mittel unterschiedslos in die globalisierten Personalhaushalte der Hochschulen ein.

2. Das Land könnte Mittel für einzelne Leistungszulagen aus einem gesonderten Fonds zuweisen. Bei den Funktionszulagen käme ein solches Verfahren dann in Frage, wenn sich das Land entschlösse, für diese Zulagen einen abschließenden Katalog von Ämtern und hochschulübergreifend identischen Zulagen (»Preisen«) festzulegen. In diesem Fall wäre die Summe der Funktionszulagen im Voraus bekannt, und man könnte sie »vor die Klammer ziehen«, d. h. sie wären auch nicht Teil globalisierter Personalhaushalte. Bei den Berufungs- und Bleibezulagen kommt ein gesonderter Fonds dann in Betracht, wenn das Land an Berufungs- und Bleibeverhandlungen in Bezug auf die Höhe der Gehälter weiterhin beteiligt sein soll. Der Fonds für Berufungs- und Bleibezulagen wäre damit zugleich eine Möglichkeit, eine proaktive leistungsbezogene Umverteilung zwischen den Hochschulen diskretionär zu realisieren.

Es stellt sich die Frage, woher die Mittel für einen solchen Fonds gewonnen werden können. Die einfachste Lösung wäre, die Möglichkeit einer einmaligen Erhöhung des Vergaberahmens zu nutzen und den Fonds aus den zusätzlichen Mitteln zu speisen. Eine Gewinnung von Fondsmitteln aus dem gegenwärtigen Personalmittelvolumen wäre nur bei Absenkung der den Hochschulen im regulären Verfahren zugewiesenen Personalmittel möglich. Eine kontinuierliche Erhöhung der Fondsmittel auf Kosten der per Formel verteilten Mittel ist denkbar, wenn Planungssicherheit gegeben ist.

Separate versus globale Zuweisung des Vergaberahmens. Prinzipiell kann das Land den Hochschulen die für Leistungsbezüge zur Verfügung stehenden Gehaltsbestandteile global oder nach den drei Arten von Bezügen getrennt zuweisen. Im Sinne einer Erhöhung der Finanz- und Personalautonomie der Hochschulen ist eine globale Zuweisung vorzuziehen. Wird die Bemessung des

Vergaberahmens, wie oben vorgeschlagen, realisiert, indem pro frei werdender Professur ein bestimmter Betrag an die Hochschulen überwiesen wird, der sowohl Grundgehalt als auch Leistungsbezüge umfasst, wäre ein solches Verfahren in sich stimmig. Die Hochschulen könnten die Vergabe der Leistungsbezüge dabei insbesondere auch für wettbewerbliche Profilbildung nutzen.

2.3 Umgang mit dem Besoldungsdurchschnitt auf Hochschulebene

2.3.1 Vorgaben des Bundesgesetzgebers

Der Bundesgesetzgeber hat auf Vorgaben zur Einhaltung des Vergaberahmens auf der Ebene der einzelnen Hochschule verzichtet. Daher darf nicht nur die *Bemessung* der Personalmittel für die einzelne Hochschule vom gegenwärtigen hochschulindividuellen Besoldungsschnitt abweichen, sondern dies könnte auch für die tatsächlichen *Ausgaben der Hochschulen für Professorengehälter* zutreffen. § 34 (4) ist in dieser Hinsicht jedoch unklar. Dort heißt es: »Sofern an Hochschulen eine leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung nach § 6a des Haushaltsgrundsätzegesetzes durchgeführt ist, ist sicherzustellen, dass der Besoldungsdurchschnitt eingehalten wird. Im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung erwirtschaftete Mittel, die keine Personalausgaben darstellen, beeinflussen den Vergaberahmen nicht.«

2.3.2 Gestaltungsfragen

In einem echten Globalhaushalt ist sowohl die Übertragbarkeit von Mitteln als auch die Deckungsfähigkeit zwischen Personal-

und Sachmitteln auf Hochschulebene vorzusehen. Beide sind für die praktische Handhabung der Besoldung in den Hochschulen von eminenter Bedeutung; die Übertragbarkeit, um Rücklagen bilden zu können, mit denen wichtige und teure Berufungsvorhaben realisiert werden können; die Deckungsfähigkeit, um einen optimalen Mitteleinsatz realisieren zu können.

Ein Problem würde sich erst ergeben, wenn durch die Summe der Handlungen einzelner Hochschulen in einem Bundesland der zulässige Besoldungsdurchschnitt auf Landesebene überschritten würde.

2.4 Ruhegehaltfähigkeit

2.4.1 Vorgaben des Bundesgesetzgebers

Das Bundesgesetz sieht vor, dass Funktionszulagen grundsätzlich befristet vergeben werden und nach Maßgabe von § 15a des Beamtenversorgungsgesetzes ruhegehaltfähig sind. Dies bedeutet eine faktische Gleichstellung mit den Beamtenstellen auf Zeit. Leistungszulagen sowie Berufungs- und Bleibezulagen sind bis zu 40 Prozent des Grundgehalts ruhegehaltfähig, wenn sie unbefristet gewährt und mindestens drei Jahre bezogen wurden.²

2.4.2 Gestaltungsfragen

Die Länder können entscheiden, ob und in welchen Maße auch befristet gewährte Leistungsbezüge ruhegehaltfähig sein sollen, wenn sie wiederholt vergeben worden sind. Sie können außerdem

2 Der 40-Prozent-Satz kommt so zu Stande, dass Professoren im bisherigen Besoldungssystem vor Pensionierung ca. 140 Prozent des Einstiegsgehaltes erreichten und gesichert sein soll, dass die Pensionslasten diese Höhe nicht überschreiten.

die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen auch über 40 Prozent des Grundgehaltes hinaus vorsehen.

Diese Gestaltungsoptionen sind deshalb im Zusammenhang mit dem Vergaberahmen zu sehen, weil eine höhere Ruhegehaltfähigkeit dem Land zusätzliche Kosten verursacht, solange das Land und nicht die einzelne Hochschule die Pensionslasten trägt.

Eine volle Ruhegehaltfähigkeit aller Leistungsbezüge wäre aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems sicherlich grundsätzlich sinnvoll. Bezüge wären dann ökonomisch gleichwertig, egal ob sie dem Grundgehalt oder den Leistungsbezügen zuzuordnen sind. Verzerrungen bei der Entscheidung, ob ein Professor in W3 oder in W2 eingestuft wird und eine Aufstockung des Gehaltes über Leistungsbezüge erfolgt, würden vermieden. Verschiedene Gehaltsbestandteile würden nicht Externalitäten in unterschiedlicher Höhe in Form von Pensionskosten beim Finanzministerium erzeugen.

Wollen die Länder auch befristete Leistungszulagen prinzipiell ruhegehaltfähig machen, so ist dafür erst noch eine angemessene Regelung zu schaffen. Das Problem entsteht dadurch, dass bei der Berechnung der Ruhegehälter von Beamten nur das Gehalt vor der Pensionierung in Betracht kommt, in das befristete Leistungszulagen i. d. R. nicht eingehen.

Die Frage der Ruhegehaltfähigkeit weist auf eine grundsätzliche Problematik hin: Solange Pensionen nicht in ihrer real anfallenden Höhe in die Globalhaushalte der Hochschulen integriert werden, kann es keine echte Personalautonomie geben. Jede Personalentscheidung impliziert dann nämlich einen Vertrag zu Lasten Dritter – in diesem Fall des Finanzministeriums. Solange dies so ist, wird der Finanzminister Mitspracherechte bei den Modalitäten der Professorenbesoldung beanspruchen.

Grundlegend ließe sich dieses Problem lösen, wenn der Beamtenstatus der Professoren durch einen eigenständigen Wissenschaftstarif ersetzt und die Altersversorgung über ein Versiche-

rungssystem erfolgen würde. Alternativ dazu wäre eine pragmatische Lösung, dass die Hochschulen selbst für nicht ruhegehaltfähige Leistungsbezüge Pensionsrückstellungen bilden beziehungsweise ihren Professoren Versicherungs-Rahmenverträge anbieten.

2.5 Teilnahme an Besoldungsanpassungen

2.5.1 Vorgaben des Bundesgesetzgebers

Der Bundesgesetzgeber überlässt es dem Land, darüber zu entscheiden, ob die Leistungsbezüge an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen teilnehmen sollen.

2.5.2 Gestaltungsfragen

Wenn die Leistungsbezüge an Besoldungsanpassungen teilnehmen, bleibt das Verhältnis von Grundgehältern und Leistungsbezügen im Zeitablauf – sowohl auf die Hochschulebene als auch auf die einmal gewährten, unbefristeten Bezüge bezogen – für den einzelnen Hochschullehrer immer gleich.

Da der Vergaberahmen für die Leistungsbezüge als Restgröße zwischen dem Besoldungsschnitt im Reformjahr und dem Besoldungsschnitt nach Einführung der neuen Ämter definiert ist und die Teilnahme der neuen Ämter an den Besoldungsanpassungen nicht zur Disposition steht, würde eine Nicht-Dynamisierung der Leistungsbezüge dazu führen, dass im Laufe der Zeit zusätzliche Spielräume für die Vergabe weiterer Leistungszulagen entstehen.

Eine möglichst einfache Handhabung und Übersichtlichkeit des neuen Besoldungssystems wäre sicher dann gewährleistet, wenn die Leistungsbezüge an den Besoldungsanpassungen teilhaben. Es gibt aber auch Gründe dafür, auf eine Dynamisierung der

Leistungsbezüge zu verzichten. Würden Leistungszulagen in ihrer absoluten Höhe eingefroren, sänke die Bedeutung einmal gewährter Leistungszulagen im Zeitverlauf, und es bestünde ein wettbewerblicher Anreiz für die Professoren, sich neu um Leistungszulagen zu bemühen. Unter der Annahme, dass eine ausschließlich befristete Vergabe von Leistungszulagen kaum durchzusetzen ist und kontraproduktive Effekte zeitigen könnte, erscheint dieser Verzicht auf eine Dynamisierung, wie sie auch die Expertenkommission »Reform des Hochschuldienstrechts« in ihrem Bericht vom April 2000 (S. 51 ff.) vorgeschlagen hat, als ein möglicher Kompromiss.

3 Ausbringung der Ämter W2 und W3

Bei der Ausbringung der Ämter W2 und W3 sind insbesondere zwei Fragen zu klären:

1. Wer entscheidet über die Einrichtung der Ämter? In welchem Verhältnis erhalten die einzelnen Hochschulen W2 und W3?
2. Sollen Hochschulleitungen in die W-Besoldung integriert werden?

3.1 Einrichtung der Ämter

3.1.1 Vorgaben des Bundesgesetzgebers

Der Bundesgesetzgeber überlässt es den Ländern, an welchen Hochschularten welche Ämter eingerichtet werden und in welchem Umfang. Da der einzuhaltende Besoldungsschnitt getrennt für Fachhochschulen und Universitäten zu berechnen ist, ist mit der Entscheidung über die Ausbringung der neuen Ämter keine Neuverteilung der Mittel verbunden. Allenfalls kann es dabei um Statusfragen und um Fragen der Personalautonomie gehen.

3.1.2 Gestaltungsfragen

Prinzipiell haben die Länder zwei Möglichkeiten der Handhabung. Sie können entweder den Hochschulen im Rahmen eines Globalbudgets selbst die Entscheidung darüber überlassen, in welchem Verhältnis sie W2- und W3-Stellen einrichten wollen, oder sie schreiben ein solches Verhältnis für jede Hochschulart oder gar jede Hochschule vor.

Die Delegation der Entscheidung über die Einrichtung von W2- und W3-Stellen an die Hochschulen würde eine weit reichende Reform bedeuten und die Autonomie der Hochschulen wesentlich erhöhen. Ein solcher Schritt würde die Delegation der Dienstherreneigenschaft an die Hochschulen voraussetzen. Die Hochschulen könnten dann selbst abwägen, ob und wie weit sie ihre Professorenvergütung stärker über Grundgehälter oder über verschiedene Arten von Leistungsbezügen strukturieren wollen und welches Verhältnis von W2- und W3-Stellen ihrem Aufgabenprofil und ihrer Organisationskultur entspricht. Je größer der Anteil an W2-Stellen, desto größer ist der Vergaberahmen, der für Leistungsbezüge »übrig bleibt«. Für eine Delegation der Entscheidung über die Einrichtung von W2- und W3-Stellen an die Hochschulen spricht auch, dass sich dadurch die Auseinandersetzung zwischen Universitäten und Fachhochschulen um die Einrichtung der neuen Ämter erübrigen würde. Im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel stünde es dann nämlich auch Fachhochschulen frei, W3-Stellen einzurichten, soweit die ihnen zur Verfügung stehenden Personalmittel das erlauben. Ähnlich würden die Spielräume für die Vergabe von Leistungsbezügen stark schrumpfen, wenn eine Universität nur W3-Stellen einrichten wollte. Die verantwortliche Handhabung dieser Entscheidungen könnte z. B. über Zielvereinbarungen abgesichert werden.

Es ist allerdings zu fragen, ob die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine derartige Ausweitung der Fi-

nanz- und Personalverantwortung der Hochschulen schon gegeben sind oder welche parallelen Reformen – z.B. bezüglich der Aufstellung von Haushalts- und Stellenplänen – notwendig sind.

Für die Aufstellung eigener Stellenpläne durch die Hochschulen ist eine Veränderung der Rechtsform Voraussetzung. Dazu müssten die Hochschulen eine rechtliche Eigenständigkeit bekommen, wie sie z.B. in der Rechtsform der Stiftungshochschule oder der vollrechtsfähigen Körperschaft gewährleistet ist. Auch ohne einen solchen formalen Schritt aber könnte das Land die Hochschulen sehr viel stärker als bisher an der Aufstellung der Stellenpläne beteiligen.

Behält sich das Land die Ausbringung der W2- und W3-Ämter vor, sind prinzipiell folgende Optionen denkbar:

1. An Universitäten werden W2- und W3-Ämter eingerichtet, an Fachhochschulen nur W2-Ämter.
2. W3 wird Universitäten, W2 Fachhochschulen zugeordnet (Homogenität der Ämter an einer Hochschulart).
3. An Universitäten wie an Fachhochschulen werden W2- und W3-Ämter eingerichtet, doch werden deren Anteile jeweils unterschiedlich festgelegt.
4. An Universitäten werden nur W3-Ämter, an Fachhochschulen W2- und in begrenztem Umfang auch W3-Ämter eingerichtet.

Bei der Abwägung der verschiedenen Modelle sind folgende Gesichtspunkte heranzuziehen: Erstens der mit der Einstufung nach W2 und W3 verbundene Status, zweitens die Handlungsspielräume für die verbleibenden Mittel für Leistungszulagen, die bei zu hohen W3-Anteilen kleiner werden, und drittens die Konsequenzen der Existenz einer oder mehrerer Gehaltsstufen für die interne Organisationskultur und für die Gestaltung von Karriereperspektiven (»tenure track«). Die Zuordnung von W2 zu Fachhochschulen und W3 zu Universitäten schafft flache Hierarchien: Leistungsbezüge wären das einzige Instrument, um Leistungsunterschiede zu berücksichtigen.

Zwei verschiedene Ämter an einer Hochschule bieten dagegen die Möglichkeit einer ersten Leistungsdifferenzierung ohne Leistungsbezüge und damit auch einer transparenten Gestaltung von Karriereperspektiven. Eine Stufung nach W2 und W3, zusammengekommen mit der Juniorprofessur W1, könnte zudem die Basis für eine feinere leistungsbezogene Gehaltsstufung ähnlich der holländischen, englischen und kalifornischen Modelle bilden (siehe auch *Leistungsbezüge* – Abschnitt 4 – und den Beitrag von Witte und Schreiterer zu den internationalen Erfahrungen im vorliegenden Buch). Darüber hinaus wäre ein Anteil von W3-Stellen an Fachhochschulen für Leitungsämter für besonders qualifizierte oder leistungsstarke Professoren auch dort ein Element, um bestimmte Karriereperspektiven in das System einzubauen.

3.2 Einstufung der Hochschulleitungen

3.2.1 Vorgaben des Bundesgesetzgebers

Im Zuge der Einführung der neuen Ämter können optional auch hauptberufliche Leiter und Mitglieder von Leitungsorganen nach W statt nach A oder B besoldet werden. Diese Möglichkeit ist insofern von Belang, als in der W-Besoldung die bisherige Obergrenze B10 in begründeten Fällen überschritten werden darf (§ 33 (2) ProfBesReformG). Eine angemessene Vergütung der Hochschulleitung kann durch Funktionszulagen gestaltet werden (§ 33 (1)). § 34 (4) schreibt vor, die hauptberuflichen Leiter und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen, sofern sie nicht nach A oder B besoldet werden, bei der Berechnung des Vergaberahmens einzubeziehen, und zwar unabhängig davon, ob sie in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis stehen oder nicht.

3.2.2 Gestaltungsfragen

Prinzipiell ist eine Einordnung der Hochschulleitungsfunktionen in die W-Besoldung aus mehreren Gründen sinnvoll. Hochschulleitungen werden in der Regel aus dem Kreis der Professoren gewählt, und die Einordnung in die W-Besoldung stellt eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Gehälter her. Der Wegfall der Obergrenze ermöglicht – unter dem Vorbehalt zur Verfügung stehender Mittel – eine leistungsangemessene und marktgerechte Besoldung und damit die Gewinnung von Spitzenkräften für diese Aufgabe. Über die Leistungsbezüge ist grundsätzlich eine nach Leistung und Größe der Hochschule differenzierte Besoldung möglich.

Bei der Vergütung von Hochschulleitungen stellt sich die Frage der Finanzierung, der Entscheidungsverfahren und der Ausgestaltung.

Finanzierung. Werden die Hochschulleitungen in Zukunft nach W besoldet, dann sind sie nach Maßgabe ihrer gegenwärtigen Gehälter (nach A und B) in den Besoldungsdurchschnitt einzubeziehen (§ 34 (3)). Dann wäre es auch konsequent, die Personalmittel für Hochschulleitungen mit den übrigen Mitteln für Leistungszulagen globalisiert an die Hochschulen zu vergeben und den Hochschulen die Entscheidungskompetenz über die Vergütung der Hochschulleitungen zu delegieren.

Entscheidungsverfahren. Als geeignetes Entscheidungsorgan erscheint der Hochschulrat, ggf. ein eigener Personalausschuss des Hochschulrates. Behält sich dagegen das Land die Entscheidung über die Gehälter der Hochschulleitungen vor, müsste es die Mittel dafür von den Mitteln für die Professorengehälter getrennt gewähren, weil es anderenfalls einen Vertrag zu Lasten Dritter schließen würde.

Erfolgt die Finanzierung aus dem Globalhaushalt der Hochschule, so ist zumindest ein Einvernehmen mit der Hochschule über die Höhe der Zulagen herzustellen. Eine Realisierung auf

Kosten des Besoldungsdurchschnitts der übrigen Professoren erscheint schwierig.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Gestaltung der Vergütung von Hochschulleitungsmitgliedern, wenn diese nicht aus dem Kreise der Professorenschaft stammen und deshalb befristet und im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden müssen.

Ausgestaltung (siehe auch Abschnitt 4). Um die Aufgaben der Hochschulleitungen angemessen zu vergüten, sind vom Gesetzgeber ausdrücklich Funktionszulagen vorgesehen. Eine Differenzierung der Höhe der Funktionszulagen nach Größe der Hochschule und Bedeutung der Aufgabe erscheint sinnvoll. Daneben kommen prinzipiell auch Leistungszulagen und Bezüge anlässlich von Berufungs- und Bleibeverhandlungen für die Vergütung von Hochschulleitungen in Betracht. Funktionszulagen für Hochschulleitungen könnten entweder landesweit einheitlich festgelegt (eventuell mit der Möglichkeit einer Staffelung nach Größe der Hochschule und Leistung der Hochschulleitung) oder in die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Hochschulen gelegt werden. Im zweiten Fall stellt sich die Frage nach den Organen, welche die Entscheidungen über die mögliche Höhe und die Gewährung der Bezüge im Einzelfall treffen können.

Es erscheint sinnvoll, die Vergütung der Hochschulleitungen aus drei Komponenten zusammensetzen: einem Grundgehalt W , einer allgemeinen Funktionszulage sowie drittens einem frei verhandelbaren Gehaltsbestandteil, der sich einerseits an strukturellen, quantitativen Parametern (Größe der Hochschule usw.) und andererseits an der individuellen Qualifikation und Erfahrung der jeweiligen Person ausrichtet.

4 Leistungsbezüge

4.1 Übergreifende Fragen

4.1.1 Vorgaben des Bundesgesetzgebers

Laut § 33 (1) ProfBesReformG kann es drei Arten von Leistungsbezügen geben, die als variable Gehaltsbestandteile gedacht sind: Berufungszulagen, Leistungszulagen und Funktionszulagen. In Bezug auf alle Arten von Leistungsbezügen kann der Landesgesetzgeber entscheiden über die

- Vergabeverfahren
- Zuständigkeit der Vergabe und
- die Voraussetzungen und Kriterien der Vergabe.

Außerdem entscheidet das Land über

- die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen
- ihre eventuelle Teilnahme an regelmäßigen Besoldungsanpassungen und
- bei den Berufungs- und Leistungszulagen auch über die befristete oder unbefristete Vergabe. Funktionszulagen sind per Gesetz für die Dauer der Aufgabenwahrnehmung befristet.

4.1.2 Gestaltungsfragen

Die meisten Fragen zur konkreten Ausgestaltung der Vergabe von Leistungsbezügen stellen sich für jede der drei Arten in anderer Form. Dies gilt sowohl für die *Vergabeverfahren* und *Vergabekriterien* als auch für die Frage der Befristung. Die Ruhegehaltfähigkeit und eine eventuelle Teilnahme an Besoldungsanpassungen sind schon in Abschnitt 2 behandelt worden, da diese Fragen in einem direkten Zusammenhang mit dem Vergaberahmen stehen.

Übergreifend sind vor allem folgende vier Fragenkomplexe klärungsbedürftig:

1. Soll die Zuständigkeit für die Vergabe beim Land oder bei den Hochschulen liegen? Was kann und soll das Land regeln (und wie, durch Gesetz oder Verordnung)? Muss es landeseinheitliche Verfahrensvorgaben für Entscheidungen der Hochschulen geben, und welcher Konkretisierungsgrad ist dafür anzustreben/notwendig?
2. Soll es für die verschiedenen Arten der Leistungsbezüge verschiedene »Töpfe« mit jeweils unterschiedlichen Vergabezuständigkeiten und Vergabeverfahren geben?
3. In welchem Maße ist eine Dezentralisierung der Vergabeverfahren in den Hochschulen sinnvoll? Welcher Grad an Zentralisierung ist geboten? Soll es dafür Landesvorgaben geben?
4. Wie lässt sich eine Integration von Leistungsbezügen mit nicht-monetären Anreizen erreichen? Ist dies überhaupt sinnvoll und gewünscht?

1. *Zuständigkeit der Hochschule.* Im Sinne einer Stärkung der Hochschulautonomie, aber auch nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte die Zuständigkeit für die Vergabe der Leistungsbezüge – wo immer möglich – bei den Hochschulen liegen.

2. *Globalisierter Vergaberahmen.* In Abschnitt 2 ist schon eine Abwägung für und wider die getrennte Zuweisung von Teilbudgets für verschiedene Leistungsbezüge durch den Staat vorgenommen worden mit dem Ergebnis, dass eine Globalzuweisung praktikabler erscheint. Eine andere Frage ist, ob die Hochschule sich entscheidet, diesen globalen Vergaberahmen intern fortzusetzen oder ob sie Teilbudgets bildet. Dabei sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen:

- Für eine Einrichtung von Teilbudgets spricht das Interesse, sicherzustellen, dass für jede Art von Leistungszulagen Mittel vorhanden sind.
- Berufungs- und Bleibezulagen werden wahrscheinlich den

Großteil der für Leistungsbezüge verfügbaren Mittel aufzehren. Dies spräche für eine Deckelung, um sicherzustellen, dass für andere Zulagen Mittel übrig bleiben, und zwar insbesondere solange das Land Berufs- und Bleibezulagen noch »zu Lasten der Hochschule« verhandeln kann.

- Gegen eine Quotierung von Teilbudgets spricht, dass sie der nötigen Flexibilität abträglich sein könnte.
- Die Anreizwirkung jeder Zulagenart sinkt in dem Maße, wie unklar ist, wie erwiesene Leistungen überhaupt in signifikantem Maße finanziell honoriert werden können.

Diese Aspekte zeigen, dass es insbesondere in der Anfangszeit und Übergangsphase bis zur vollständigen Implementierung der W-Besoldung in den Hochschulen eine Fülle von Problemen geben wird. So können die theoretisch möglichen Optionen für Leistungsbezüge möglicherweise gar nicht realisiert werden, weil dafür noch nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen und in einen Pool eingebracht werden können.

3. *Budgetierung.* Hinsichtlich der Budgetierung der Leistungszulagen stellt sich die Frage, ob eine Dezentralisierung etwa in Form von Fachbereichsbudgets erfolgen soll und wie diese zu bestimmen sind. Hierbei wäre eine Verzahnung mit vorhandenen internen Mittelverteilungssystemen möglich, die sich noch nicht auf Professorengehälter erstrecken.

4. *Nicht-monetäre Anreize.* Mit dem Professorenbesoldungsreformgesetz wird angestrebt, Professoren in stärkerem Maße als bisher durch monetäre Anreize zur Leistung zu motivieren. Dabei darf aber nicht aus dem Auge verloren werden, dass Professoren in hohem Maße intrinsisch motiviert arbeiten. Es muss daher zum einen vermieden werden, dass monetäre Anreize vorhandene intrinsische Motivation ersetzen oder gar zerstören. Zum anderen gilt es, neben monetären Anreizen auch nicht-monetäre Anreize in den Blick zu nehmen und als Teil einer aufgabenangemessenen Kompensation zu verstehen. Konkret bedeutet das,

- nicht-monetäre Anreize wie Ausstattung, Lehrdeputatsreduktionen und »sabbaticals« nicht nur bei Berufungs- und Bleibeverhandlungen, sondern auch bei der Übernahme von Funktionen und zur Honorierung besonderer Leistungen zu nutzen;
- nach Möglichkeiten zu suchen, neben Einzelleistungen auch Teamleistungen (z. B. in Forschungsgruppen) zu honorieren;
- die automatische Gleichsetzung von Beförderungen und Gehaltserhöhungen zu hinterfragen, da Beförderungen ein nicht-monetärer Anreiz sind.

4.2 Funktionszulagen

4.2.1 *Vorgaben des Bundesgesetzgebers*

Funktionszulagen können für die Wahrnehmung von Funktionen der Hochschulleitung oder im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung vergeben werden. Sie werden grundsätzlich für die Dauer der Wahrnehmung der Aufgabe oder Funktion gewährt. Für die Ruhegehaltfähigkeit gelten die entsprechenden Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes.

4.2.2 *Gestaltungsfragen*

Funktionszulagen sind unter den drei Arten von Leistungszulagen die weithin unumstrittensten und am einfachsten zu handhaben. Es leuchtet unmittelbar ein, dass die Übernahme von Aufgaben und Verantwortung in der Hochschulleitung und -selbstverwaltung angemessen honoriert werden sollte, um diesen Aufgaben auch finanziell den Wert beizumessen, der ihnen gebührt. Die Übernahme einer Aufgabe oder Funktion ist zudem eindeutig

festzustellen, sodass es keinen Abwägungsspielraum im Einzelfall gibt, *ob* eine Zulage vergeben wird oder nicht. Allenfalls die Höhe der Zulage kann zum Gegenstand einer Abwägung werden. Gleichwohl sind auch hier noch eine Reihe von Fragen zu klären.

Landes- oder hochschulweiter Katalog? Für die Festlegung eines abschließenden Katalogs von Funktionen durch das Land spricht zwar das Prinzip einer prinzipiellen Gleichstellung von Leitungsverantwortlichen verschiedener Hochschulen. Allerdings liefe eine solche Festlegung der Organisationsautonomie zuwider. Ein Kompromiss wäre, einen Kann-Katalog zu definieren, der Auswahlentscheidungen für einzelne Hochschulen zulässt und auch bei der Höhe der Zulagen Spielräume belässt, eventuell im Rahmen vorgeschriebener Bandbreiten.

Wenn der Landesgesetzgeber auf die Festlegung eines Kataloges verzichtet, stellt sich die Frage, ob ein Katalog auf Hochschulebene erstellt werden soll, und wenn ja, welches Gremium darüber entscheidet.

Welche Funktionen? Unabhängig davon, ob ein solcher Katalog landesweit verbindlich festgesetzt wird oder die Entscheidung darüber in die Hand der Hochschulen gegeben wird, wird eine Verständigung über die Bedeutung und Wertigkeit verschiedener Ämter und in diesem Zusammenhang auch über Funktionszulagen notwendig. Dabei wird es auch eine Meinungsbildung darüber geben müssen, ob Funktionszulagen auf herausgehobene Ämter wie Hochschulleitung und Dekanate beschränkt oder auch für weitere Aufgaben in der Hochschulselbstverwaltung – und wenn ja, welche – vergeben werden sollen. So kann ein ganz praktischer Erwäggrund für die Vergabe von Zulagen sein, dass sich nicht genügend Freiwillige für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe finden. Zu vermeiden ist hierbei allerdings die Gefahr eines »crowding-out« intrinsischer durch extrinsische Motivation. Denn bisher gelten Aufgaben in der Selbstverwaltung als Teil der regulären Dienstaufgaben von Professoren, auch

wenn sie von einzelnen in sehr unterschiedlichem Maße wahrgenommen werden. Um »free-rider«-Verhalten in Bezug auf diese Aufgaben vorzubeugen, sollten auch nicht-monetäre Kompensationsformen mit in den Blick genommen werden, wie z.B. eine transparente und verbindliche Reduktion bestimmter Aufgaben in Forschung und Lehre.³

Höhe der Zulagen. Wenn es Bandbreiten gibt, innerhalb derer sich die Funktionszulagen bewegen können, stellen sich die Fragen, wer über die Höhe der Zulage im Einzelfall entscheidet und ob es ein gedeckeltes Budget für Funktionszulagen geben soll.

Dass Funktionszulagen für analoge Positionen nach verschiedenen Gesichtspunkten, wie z.B. Verantwortung, Belastung, Größe des Fachbereichs oder der Hochschule, variieren sollten, leuchtet ein. Diese Unterschiede in »justitierbarer« Form mit fixen Geldsummen zu verknüpfen, scheint allerdings unrealistisch. Daher sollten den Entscheidern über Funktionszulagen Abwägungsspielräume eingeräumt werden. Dabei sind die Anforderungen an das Verfahren zu klären, um die Transparenz und Akzeptanz der Entscheidungen zu gewährleisten. Die Entscheidung über Funktionszulagen auf dezentraler Ebene wird letztlich das Präsidium verantworten müssen, wobei die Hinzuziehung weiterer Gremien wie des Hochschulrats oder anderer beratender Kommissionen (erweiterte Dekanerunde, externe Beratung) sowohl für Rahmenentscheidungen als auch für die Abwägung im Einzelfall prinzipiell in Frage kommt. (Zur Frage der *Funktionszulagen für die Hochschulleitung* siehe Abschnitt 3.2.)

3 In den Niederlanden beispielsweise hat jeder akademische Mitarbeiter das Recht darauf, bis zu 15 Prozent Reduktion der Arbeitszeit für Aufgaben in der Selbstverwaltung in Anspruch zu nehmen.

4.3 Berufungs- und Bleibezulagen

4.3.1 *Vorgaben des Bundesgesetzgebers*

Berufungs- und Bleibezulagen (kurz: Berufungszulagen) hat es auch vor der Gesetzesnovelle gegeben, allerdings nur für C4-Professoren. Mit der Neuregelung sind Berufungszulagen sowohl für W2- als auch für W3-Professuren verhandelbar. Das Bundesgesetz überlässt es den Ländern, Berufungszulagen befristet, unbefristet oder ggf. auch als Einmalzahlung zu vergeben. Es legt lediglich fest, dass sie bis zur Höhe von insgesamt 40 Prozent des jeweiligen Grundgehaltes ruhegehaltfähig sind, soweit sie unbefristet gewährt und jeweils mindestens drei Jahre bezogen worden sind. Befristet gewährte Zulagen können in unbefristete umgewandelt und bei wiederholter Vergabe für ruhegehaltfähig erklärt werden (zur Frage der *Ruhegehaltfähigkeit* siehe Abschnitt 2.4).

4.3.2 *Gestaltungsfragen*

Berufungs- und Bleibeverhandlungen werden in fast allen Bundesländern (bis auf Berlin) bisher noch mit den jeweiligen Landesministerien geführt. Solange diese Kompetenz nicht an die Hochschulen delegiert ist, hängt ein Teil ihres Vergaberahmens an staatlichen Entscheidungen, auch wenn die Globalisierung der Personalmittel für Professorengehälter formal erfolgt.

Ein wesentliches Argument für eine aktive Rolle der Landesministerien in der Vergabe von Berufungszulagen ist bereits diskutiert worden. Wenn Berufungs- und Bleibezulagen der weitaus wichtigste Teil der Leistungsbezüge sind, könnte eine Deckelung des Vergaberahmens der einzelnen Hochschule an dieser Stelle mit besonderen Härten verbunden sein und »teure Berufungen«

nicht darstellbar werden lassen. Langfristig wird man von den Hochschulen erwarten, dass sie Rückstellungen für solche Fälle bilden. In der Übergangsphase unmittelbar nach Einstieg in das neue Modell wäre dies aber schwer möglich. Daher ist zu prüfen, ob hier ein zentraler Ausgleichsfonds des Landes Abhilfe schaffen kann, evtl. auch im Sinne einer Vorfinanzierung hochrangiger Berufungen. Eine zweite Frage ist, woher die Mittel dafür genommen werden sollen bzw. wie eine hochschulübergreifende Verrechnung erfolgt.

Es ist anzustreben, Berufungs- und Bleibeverhandlungen komplett an die Hochschulen zu delegieren. Die Entscheidung über materielle Spielräume der einzelnen Hochschulen zur Realisierung hochkarätiger Berufungen hat in jedem Fall eine große wettbewerbspolitische Tragweite.

Eine weitere Frage im Zusammenhang mit Berufungs- und Bleibezulagen ist, ob es überhaupt sinnvoll und realistisch ist, solche nur befristet zu gewähren. Dies würde zwar die Spielräume für Leistungsbezüge deutlich vergrößern, und auch die Anreizwirkung scheint auf den ersten Blick dafür zu sprechen. Internationale Erfahrungen zeigen jedoch, dass eine befristete Gewährung von Gehaltserhöhungen unüblich ist und sogar als »ehrenrührig« betrachtet wird. Der demotivierende Effekt einer Befristung liegt auf der Hand: Wird die Zulage eingestellt, ist das ein deutliches Signal, dass Leistungserwartungen nicht erfüllt wurden bzw. dass die Leistungen hinter ein schon erreichtes Niveau zurückgefallen sind.

Die Frage der Kriterien für Berufungs- und Bleibezulagen ist deshalb kaum problematisch, weil sich in dieser Zulage in besonderer Weise der Marktwert widerspiegeln wird und somit über den Wettbewerb ein Regulativ vorhanden ist.

4.4 Leistungszulagen

4.4.1 *Vorgaben des Bundesgesetzgebers*

Die Möglichkeit, auch außerhalb von Berufungs- und Bleibeverhandlungen Zulagen für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung zu vergeben, ist eine entscheidende Neuerung im Professorenbesoldungsgesetz, da eine solche Möglichkeit bisher nicht bestand. Die Möglichkeiten der Befristung und der Ruhegehaltfähigkeit entsprechen denen bei Berufungs- und Bleibezulagen.

4.4.2 *Gestaltungsfragen*

Die Vergabe von Leistungszulagen im engeren Sinn ist der Kern und gleichzeitig der neuralgische Punkt der Professorenbesoldungsreform. Denn die Frage nach angemessenen – und das heißt: wissenschaftsadäquaten – Verfahren, Zuständigkeiten und Kriterien ist besonders schwierig zu beantworten, eine Anknüpfung an bereits praktizierte Organisationsroutinen nicht möglich.

Aber auch im Ausland sind Vorbilder rar. In England, den Niederlanden und den USA ist eine vergleichbare Form von Zulagen, wie sie durch den gesetzlichen Rahmen in Deutschland angelegt worden sind, kaum zu finden. In den öffentlichen Hochschulsystemen dieser Länder wird Leistung hauptsächlich durch ein System hochschulübergreifend definierter Gehaltsstufen zum Ausdruck gebracht, in denen man entscheidende Stufen allerdings nicht automatisch nach dem Anciennitätsprinzip, sondern nach fest eingespielten, regelmäßig praktizierten und transparenten Beurteilungsverfahren – z. T. unter externer Begutachtung – nimmt. Neben solchen weithin üblichen »merit increases« gibt es zwar auch variable Leistungszulagen, doch diese sind meist am Markt

orientiert (z.B. als Prozentsatz eingeworbener Forschungsdrittmittel, die dafür anders als in Deutschland einen extra Overhead beinhalten) und/oder werden diskretionär nach freiem Ermessen der »deans« vergeben oder frei verhandelt im Sinne einer Berufungszulage, ohne dass das Verfahren einer genaueren formalen Regelung unterliegen würde.

Ein Vorbild für ein flächendeckendes System einzelfallbezogener Vergabe von Leistungszulagen nach besonderen Kriterien fehlt daher.

Darüber hinaus stellt sich eine besondere Schwierigkeit dadurch, dass auch die Leistungszulagen im engeren Sinne Teil der Alimentation der beamteten Hochschullehrer sind und daher dem Grunde und der Höhe nach willkürfrei bestimmt werden und nachvollziehbar sein müssen. Zugleich setzen sie die Erbringung besonderer, erheblich über dem Durchschnitt liegender individueller – und individualisierbarer – Leistungen voraus. Für einen pragmatischen Umgang mit diesem Problem gibt es prinzipiell zwei alternative Vorgehensmodelle:

1. *Formelgebundene Vergabe*: Festlegung eines rechtlich verbindlichen, abgeschlossenen Katalogs von messbaren Leistungskriterien durch das Land oder durch die Hochschule – mit wohldefinierter Wertigkeit für jedes einzelne Merkmal. Die Höhe der Zulagen ergibt sich danach automatisch als Algorithmus, nämlich aus dem Grad, in dem die einzelnen Kriterien erfüllt worden sind; die Frage nach Entscheidungsverfahren und -organen würde dabei zweitrangig.

2. *Vergabe nach Abwägung*: Setzung von Verfahrensregeln, die die Entscheidungsgesichtspunkte verbindlich und möglichst plausibel beschreiben und damit eine nachvollziehbare, wissenschaftsadäquate Entscheidungsfindung durch die verantwortlichen Entscheidungsorgane gewährleisten können. Die Vergabe von Zulagen erfolgt im Rahmen konkurrierender Abwägungsentscheidungen, die auch Ergebnisse einer regelmäßigen, stichtags-

bezogenen Beurteilung aller Professoren berücksichtigen können. Die Entscheidung darüber kann das zuständige Vergabeorgan prinzipiell anlassbezogen oder in einem regelmäßigen Turnus treffen. Das Vergabeverfahren setzt auf einem regelmäßigen Leistungsberichtssystem auf.

Für solche Abwägungsentscheidungen kommen zwei Varianten in Betracht:

- *Der Höhe und Dauer nach individualisierte Bemessung:* Bezüglich der Höhe und Dauer von Leistungszulagen gibt es keinerlei Vorgaben wie z.B. Stufungen oder feste Preise. Prinzipiell können Prämien, befristete und unbefristete Zulagen sowie variable Gehaltsbestandteile als Gratifikationsinstrumente eingesetzt werden. Eine solche individuelle Ausgestaltung bietet sich besonders in Kopplung mit individuellen Zielvereinbarungen an.
- *Zulagenstufen:* Zur Unterscheidung verschiedener Leistungsniveaus wird ein regelmäßiges System von – in der Regel unbefristeten – Zulagenstufen oder definierten Zulagenbandbreiten entwickelt (W2 a, b, c, ... und W3 a, b, c, ...). Es bietet sich an, Entscheidungen über die Gewährung – oder Verweigerung – von Zulagen aufgrund von Anträgen, Vorschlägen oder im Rahmen regelmäßiger Leistungs-Reviews zu treffen.

Bei der Wahl zwischen diesen Grundoptionen sind folgende Aspekte zu bedenken:

1. *Formelgebundene Vergabe.* Ein Katalog von Kriterien oder »preiswerten« einzelnen Leistungen, womöglich unmittelbar verknüpft mit einem Punktesystem oder Euro-Beträgen, hätte den Vorteil der Entlastung der Entscheidungsträger und der Justitiabilität, sofern die Messung der Kriterien zuverlässig erfolgt. Allerdings bestehen berechtigte Zweifel, ob es gelingen kann, über alle Fächer hinweg einen »gerechten« Kriterienkatalog zu erstellen. Insofern lassen sich Scheingenaugigkeit und kontraindizierte Anreize dabei wohl kaum vermeiden, da wis-

senschaftliche Tätigkeiten zu komplex sind, um sich ohne vergleichende Abwägungen bewerten zu lassen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass ungewollte Effekte hervorgerufen werden nach dem Prinzip: »Whatever you measure, you will get more of it eventually.« Demgegenüber kann ein Entscheidungsverfahren, das auf Abwägungen abstellt, die konkreten Leistungen einer Person im jeweiligen Organisationskontext würdigen. Wird diese Auffassung geteilt, folgt daraus, dass die Frage einer angemessenen *Verfahrensgestaltung* Vorrang haben muss vor der Vereinbarung einzelner, objektivierbarer Leistungskriterien.

2. *Vergabe nach Abwägung*. Dieses Modell beinhaltet die grundsätzliche Weichenstellung dafür, Entscheidungsorganen der Hochschule bei der Festsetzung individueller Leistungszulagen Abwägungsmöglichkeiten und Ermessensspielräume einzuräumen, die nicht unmittelbar der richterlichen Überprüfung unterliegen. Dabei sind hohe Anforderungen an die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens zu stellen, wenn die nötige Akzeptanz der Entscheidungen gewährleistet und Demotivationseffekte vermieden werden sollen.

Dies verlangt neben einer Verständigung über die Anknüpfungspunkte für eine Leistungsbewertung und über die Gewichtung verschiedener Aspekte wie Forschung, Lehre und sonstiges Engagement für die Hochschule insbesondere eine eindeutige Bestimmung verantwortlicher Entscheidungsorgane sowie klare Verfahrensregeln. Auch Einspruchsmöglichkeiten müssen vorgesehen sein.

Um eine Regelmäßigkeit zu erzielen, empfiehlt sich eine turnusmäßige Überprüfung bzw. Neugewährung von Leistungszulagen im Takt von zwei bis drei Jahren. Vergabeentscheidungen können direkt an einer regelmäßigen Leistungsbeurteilung in Form eines Berichtssystems oder an individuellen Zielvereinbarungen zwischen Professoren und Hochschulleitung (Deka-

nen) anknüpfen, die Leistungsbewertung kann aber auch antrags- oder vorschlagsbasiert erfolgen.

Ein Abwägungs-Modell lässt sich sowohl mit Einzelfallentscheidungen über Höhe und Dauer von Zulagen als auch durch ein wohldefiniertes System von Gehaltsstufen realisieren

- a. *mit individualisierter Bemessung nach Höhe und Dauer.* Diese Form der Ausgestaltung bietet sich besonders dann an, wenn die Vergabe von Zulagen für besondere Leistungen auf Ausnahmefälle beschränkt und zudem ein hohes Maß an Flexibilität bezüglich der Höhe und Dauer der Zahlung gesichert werden soll. Im Rahmen eines solchen Systems könnten Einmalzahlungen, befristete Zulagen, unbefristete Zulagen und variable Gehaltsbestandteile als verschiedene Instrumente zur Gratifikation eingesetzt werden. Typischerweise wären solche Einzelfallentscheidungen vom Dekan – mit Zustimmung oder in Abstimmung mit der Hochschulleitung – zu treffen. Ein solches System bietet sich besonders in Kopplung mit jährlichen Personalgesprächen und individuellen Zielvereinbarungen an. Unterstützt werden könnte es auch durch ein System der jährlichen Leistungsberichterstattung der Professoren.
- b. *mit Zulagenstufen.* Für ein System fester Zulagenstufen (W2 a, b, c, ... und W3 a, b, c, ...) spricht, dass damit ein Teil der Unsicherheit und des Rechtfertigungszwangs reduziert und Transparenz geschaffen wird. Auch Berufungs- und Bleibezulagen ließen sich darin leicht integrieren. Starrheiten könnte man dadurch vermeiden, dass Zulagenstufen übersprungen werden können und keine verbindliche Deckelung erfolgt. Es bietet sich an, über Aufstiege bzw. Höherstufungen nur auf der Basis von Anträgen oder von Vorschlägen zu entscheiden. Würde ein solches Verfahren mit einer turnusmäßigen Leistungsbewertung (persönliche Zielvereinbarungen, Personalentwicklungsgespräche) verknüpft, ließe sich ein hohes Maß an Transparenz, Kalkulierbarkeit und »Verfahrensgerechtig-

keit« erreichen. Eine Schwierigkeit des Systems von Zulagenstufen liegt in dem Verlust an Flexibilität nach unten, wenn die Zulagen grundsätzlich unbefristet vergeben werden.

Die Entscheidung über die Vergabe von Leistungszulagen sollte in jedem Fall ein fachnahes, aber übergeordnetes Organ treffen und daher bei der Hochschule liegen, die sich externe Hilfe, z. B. durch Gutachter, holen kann. Sie kann jedenfalls nicht beim Land liegen. In welcher Weise Fachbereich und Zentrale im Prozess zusammenwirken sollen (z. B. im Sinne eines zweistufigen Votums), und ob und gegebenenfalls an welchen Stellen neben Dekanen und Hochschulleitungen als Entscheidungsträgern weitere Gremien wie Fachbereichsräte, Akademischer Senat und Hochschulrat bzw. besonders damit beauftragte Kommissionen beteiligt werden sollen, dazu sind hochschulindividuelle Lösungen zu finden und zu erproben. Denn welche Organe in der Hochschule diese Entscheidungen treffen können, hängt in hohem Maße von den jeweiligen Organisations- und Leitungsstrukturen, aber auch von der Organisationskultur ab.

In den Niederlanden beispielsweise war eine Reform der Leitungsstrukturen (Professionalisierung und Erhöhung der Handlungsvollmachten der Hochschulleitungen und Dekanate) der Einführung von Spielräumen bei der Besoldung zeitlich vorgelagert, in anderen Ländern bestanden vergleichbare Leitungsstrukturen schon länger. Stellung und Aufgabenprofil der Dekane sind für die Umsetzung der Reform in jedem Fall von entscheidender Bedeutung.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach einer möglichen Verknüpfung der Gewährung von Leistungszulagen mit in den Hochschulen bereits vorhandenen Instrumenten wie z. B. Evaluationen und Studierendenbefragungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Evaluationen in erster Linie Instrumente der Organisationsentwicklung und Qualitätssicherung sind, nicht aber individueller Leistungsmessung. Wenn Evaluationsergeb-

nisse in Abwägungsentscheidungen über die Vergabe von Leistungsbezügen eingehen, besteht die Gefahr, dass sie durch die Verknüpfung mit finanziellen Konsequenzen ihre positive Steuerungswirkung in Bezug auf die Qualitätssicherung verlieren. Ebenso kontraproduktiv wäre es aber, parallel zu bestehenden Instrumenten einen weiteren Evaluationsapparat speziell zum Zwecke der Bemessung von Leistungszulagen aufzubauen. Mit dieser Frage ist daher besonders vorsichtig umzugehen. Jährliche Berichte der Hochschullehrer erscheinen demgegenüber als sinnvolle Grundlage einer Bewertung, unabhängig von der spezifischen Verfahrensgestaltung.