

Prof. Dr. Detlef Müller-Böling

Leistungsorientierung - Leistungsorientierte Besoldung in den Hochschulen

Vortrag auf der 22. GEW-Sommerschule, 28. August 2002

Ziele der Reform

Durch das Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung hat der Bund Rahmenvorgaben für eine Neuordnung der Besoldung von Professoren gesetzt, die weitreichende Gestaltungsspielräume für die Länder vorsehen. Ziel der Bundesregierung ist es, leistungs- und funktionsdifferenzierte Gehälter zu schaffen, wettbewerbsfähige und flexible Vergütungsstrukturen einzuführen und – ein Aspekt, der möglicherweise in der Debatte etwas vernachlässigt wird, der aber eine stärkere Berücksichtigung verdient – die Profilbildung der Hochschulen über das Instrument der Besoldung zu stärken.

Kernelemente

Die Kernelemente der Reform sind die Folgenden: Es werden zwei neue Ämter W2 und W3 geschaffen mit Basis- bzw. Grundgehältern; darüber hinaus gibt es Leistungsbezüge anstatt Alterszulagen, es gibt Berufungs- und Bleibeverhandlungen für W2 und für W3 - bisher gab es lediglich für C4-Professoren Bleibeverhandlungen. Eine Deckelung ist bei B10 vorgesehen, wobei Ausnahmen möglich sind, die im Einzelfall über die Besoldungsgruppe B10 hinausreichen. Ferner besteht die Möglichkeit, persönliche Bezüge aus Drittmitteln zu bezahlen. Gleichzeitig gibt es einen Bestandsschutz für alle diejenigen Professorinnen und Professoren, die augenblicklich tätig sind. D.h., alle, die nach C besoldet werden, können in dieser Besoldungsgruppe bleiben, sofern sie nicht nach W wechseln wollen. Sobald sie Berufungs- und Bleibeverhandlungen führen, erfolgt ein Wechsel in die W-Besoldung. Reguliert wird der Wettbewerb durch den vom Gesetzgeber vorgegebenen Vergabrahmen, ein äußerst komplexes Konstrukt, das es im Folgenden näher zu erläutern gelten wird.

Chancen und Risiken

Das neue Gesetz enthält zahlreiche Chancen, die nicht unerwähnt bleiben sollten. Es kann beispielsweise davon ausgegangen werden, dass die Internationalität, insbesondere die internationale Attraktivität der Hochschulen für Wissenschaftler durch dieses Gesetz gesteigert werden kann – durch die Möglichkeit flexible Besoldungen zu vergeben, wie es in anderen Ländern der Fall ist. Mit dem Gesetz verbindet sich ebenfalls die Hoffnung auf eine Stärkung des Wettbewerbs intern und extern durch eine stärkere Leistungsorientierung der Professoren. Durch wissenschaftsadäquate Anreize soll gleichzeitig die Wissenschaftlichkeit gesteigert werden, wobei es entscheidend darauf ankommt, tatsächlich genuin wissenschaftsadäquate Anreize zu schaffen. Ebenso wünschenswert scheint es, dass das Gesetz die Profilbildung an den Hochschulen unterstützt. Mögliche Effekte des Gesetzes sind darüber hinaus eine Stärkung der Finanzautonomie der Hochschu-

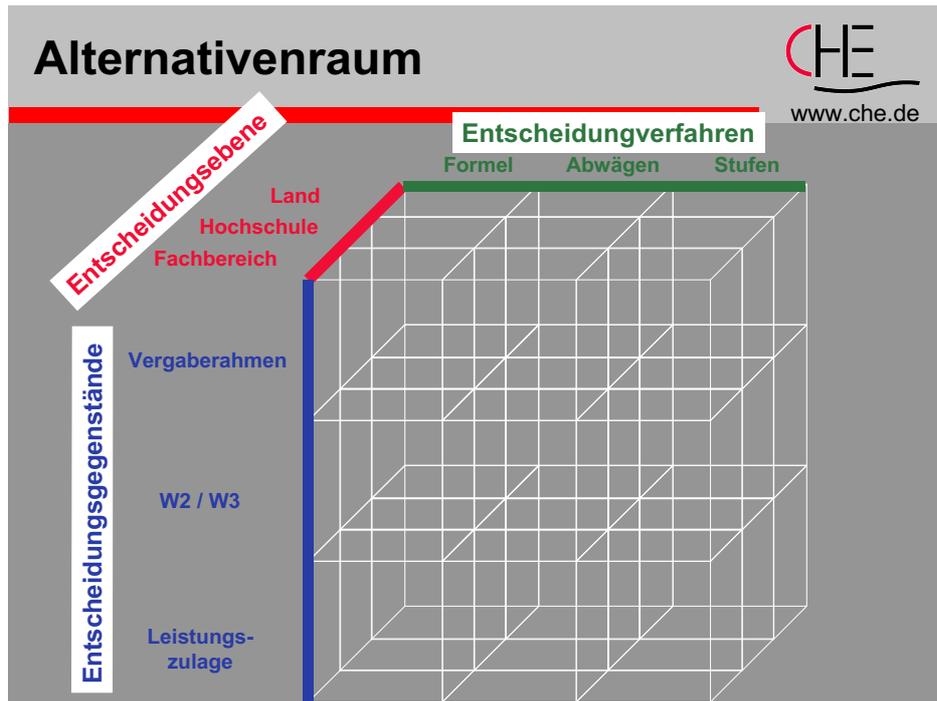
len über die Leistungsbemessung der Professorengehälter und letztendlich auch eine Stärkung der Personalautonomie der Hochschulen, wenn die Hochschulen über die Höhe der Gehälter entscheiden können.

Es gibt jedoch durchaus auch Risiken, die keinesfalls verschwiegen werden sollten. Es besteht beispielsweise die Gefahr der Verregelung der Vergabe der Leistungsbezüge, d.h. der Festlegung auf einen festen Kriterienkatalog, der die Freiräume, die notwendig sind, um auch im internationalen Wettbewerb zu bestehen, erheblich eingrenzt. Es besteht weiterhin die Möglichkeit der Ausblendung nicht-monetärer Anreize. Die Berufswahl zum Hochschullehrer bzw. zur Hochschullehrerin erfolgt in den meisten Fällen nicht aus finanziellen Erwägungen, sondern aus dem Zusammenwirken einer Vielzahl von nicht-monetären Motiven und Anreizen. Diese Motivationsfaktoren müssen Eingang in die Leistungsorientierung an den Hochschulen finden; eine Konzentration auf monetären Fragen stellt zweifelsohne eine Verkürzung der Problematik dar. Letztlich liegt eine weitere Gefahr in der mangelnden Integration der Dienstrechtsreform in übergreifende Reformziele insgesamt. Das deutsche Hochschulwesen befindet sich zur Zeit in einem umfassenden Reformprozess; daher ist es eine unzulässige Reduktion, wenn behauptet wird, die Dienstrechtsreform sei die entscheidende Reform, mit der das gesamte deutsche Hochschulsystem verändert wird. Erforderlich ist eine ganzheitliche Reform, in der die einzelnen Elemente aufeinander bezogen sind.

Die Besoldungsreform erscheint insofern als außerordentlich risikoreich, als bekanntermaßen bei Gehaltsfragen eine Rückstufung im System nachher faktisch nicht mehr möglich ist. Die Entscheidungen, die heute bei der Professorenbesoldung getroffen werden, können später nicht oder nur sehr schwer noch einmal revidiert werden. Bei sehr vielen anderen Reformen, die augenblicklich im Gange sind, trifft diese Einschränkung in weitaus weniger starkem Maße zu. Es kann in den meisten anderen Fällen in verschiedene Richtungen nachgesteuert werden. Bei einer Besoldungsreform kann man nur „nach oben“ in Richtung höherer Gehälter nachsteuern, nicht jedoch „nach unten“. Daraus resultiert die Notwendigkeit, sehr vorsichtig und sehr überlegt vorzugehen. Die Besoldungsreform beginnt erst mit der Umsetzung des Bundesgesetzes in Landesrecht und mit der Anwendung des Gesetzes in den Hochschulen. Mit dem Zusammenwirken von Ländern und Hochschulen steht und fällt der Erfolg dieser Reform.

Gestaltungsbereiche

Die Gestaltungsräume, die sich für den Landesgesetzgeber ergeben, lassen sich in einem dreidimensionalen Alternativenraum abbilden:



Der erste Fragenkomplex betrifft die Entscheidungsgegenstände. Die nächste Fragegruppe bilden die Fragen der Entscheidungsebene und der Entscheidungsorgane: Wer entscheidet über die Leistungsbezüge? Der dritte Fragenkomplex bezieht sich auf das Verfahren: Wie sollen die Leistungsbezüge vergeben werden? Bei den Entscheidungsgegenständen muss man sich über den Vergaberahmen sowie über die Frage der Struktur W2/W3 Klarheit verschaffen und über die Leistungsbezüge diskutieren. Bei den Entscheidungsebenen kommen das Land, die Hochschule und der Fachbereich in Frage. Bei den Entscheidungsverfahren schließlich kann man zwischen drei Typen unterscheiden, die im Folgenden noch erörtert werden: Formelgebundene Verfahren, Stufenmodelle und sogenannte „willkürfreie“ Ermessensentscheidungen. Wenn Details diskutiert werden, dann muss deutlich gemacht werden, welcher Entscheidungsgegenstand von wem auf welcher Entscheidungsebene entschieden werden soll und nicht zuletzt nach welchem Verfahren.

Entscheidungsebene

Bei der Entscheidungsebene ist zunächst eine erste Grobdifferenzierung zwischen der Landesebene auf der einen und der Hochschulebene auf der anderen Seite zu treffen. Nachdem der Bundesgesetzgeber gehandelt hat, sind nun Länder und Hochschulen die Aktionsträger. Diese beiden Ebenen sind in sich noch weiter differenziert: Die Landesebene besteht nicht lediglich aus der Landesregierung oder dem Parlament, eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure spielen hier eine Rolle: der Wissenschaftsminister, der Finanzminister, der Innenminister. Auf der Hochschulebene gibt es ebenfalls weitere Differenzierungen. Bezieht man die Gremien in die Überlegungen mit ein, so bedeutet dies, dass die Differenzierung über die Ebenen Landesebene - Hochschulebene - Fachbereichsebene weit hinausgeht. Es kommen unterschiedliche Gremien in Frage, deren Rechte und Entscheidungsbefugnisse von den hochschulindividuellen Lösungen abhängen. Diese wiederum stehen in engem Zusammenhang mit der Entscheidungsfähigkeit der Hochschule, die sehr unterschiedlich in den einzelnen Bundesländern geregelt ist.

Die einzelnen Gremien haben ihrerseits wiederum unterschiedliche Rechte. Teilweise gibt es einen Hochschulrat, der Aufgaben im Rahmen der Besoldungsbemessung mit übernehmen kann, teilweise gibt es noch keinen Hochschulrat oder dieser Hochschulrat hat lediglich eine beratende Funktion und kann u. U. in die Entscheidungsfindung gar nicht eingebunden werden. Damit ist der zentrale Punkt, der eingangs erwähnt wurde, angesprochen: Diese Reform ist keineswegs isoliert, sondern im Zusammenhang mit den anderen Reformmaßnahmen zu sehen, die sich beispielsweise auf die Entscheidungsfähigkeit der Hochschulgremien, der Hochschulorgane oder der Hochschule als Korporation richten. Allgemein gesprochen geht das CHE von dem Prinzip aus, dass die Hochschulen diejenige Ebene sein sollten, auf die sich die Entscheidungen verlagern. Dort ist die Kompetenz, nur dort ist die Leistungsbemessung letztendlich verankerbar, und daher sollten unserer Auffassung nach dort die Entscheidungen getroffen werden; bei den Verfahren der Entscheidungsbildung kann es dann hochschulspezifische Lösungen geben. Es gibt indes speziellere Fragestellungen, die in diesem Zusammenhang noch zu klären sind. Eines dieser spezifischen Probleme stellt in Deutschland die Altersversorgung. Der Gesetzgeber – und bei der Altersversorgung kommt der Finanzminister mit ins Spiel – hat bedauerlicherweise nicht den Mut oder die Kraft, die Frage der Verbeamtung anzugehen. Solange Professoren im Beamtenverhältnis beschäftigt werden, ist die Entscheidungsfindung (auch) vom Finanzminister abhängig. Wir können folglich nicht einfach fordern, dass die Entscheidungsspielräume auf die Hochschulen verlagert werden, sondern es ergibt sich auf jeden Fall die Notwendigkeit, diejenigen Instanzen, die in solchen Fragen das Geld zur Verfügung stellen, mitentscheiden zu lassen. Natürlich sind eine Vielzahl von Zwischenlösungen denkbar, die bereits bei Globalhaushalten zum Tragen kommen; dadurch wird die Frage der leistungsorientierten Besoldung jedoch nicht unbedingt einfacher, sondern ggf. komplizierter. Das Prinzip, das der Umsetzung zu Grunde liegen sollte, lautet also Subsidiarität, d.h. Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die Hochschulen. Es herrscht jedoch durch die Frage der Altersversorgung eine spürbare Restriktion in der Anwendung dieses Prinzips.

Entscheidungsgegenstände

Die Entscheidungsgegenstände lassen sich in drei Unterklassen aufteilen, in denen im Detail eine Vielzahl von Einzelentscheidungen zu treffen sind: der Vergaberahmen, die Ausbringung von W2- und W3-Ämtern sowie die Frage der Leistungsbezüge. Beim Vergaberahmen stellen sich z. B. folgende Detailfragen: Wie wird er bemessen? Wie wird verteilt? Wie ist es mit der Ruhegehaltsfähigkeit? Als zweites gilt es der Frage der Ämterausbringung von W2 und W3 nachzugehen: Wie kommen diese Ämter in die Universitäten, wie kommen sie in die Fachhochschulen, welche Anteile gibt es? Wie sieht es mit der Einbeziehung der Besoldung der Hochschulleitungen aus? Und letztendlich die Frage der Leistungsbezüge, die in der gesamten Debatte immer im Vordergrund steht, jedoch erst nach Klärung der anderen Fragen behandelt werden kann. Bei den Leistungsbezügen ist darüber nachzudenken, wie sie vergeben werden, welche Kriterien angewendet werden sollen und ob sie beispielsweise an den Besoldungsanpassungen teilnehmen sollen.

Vergaberahmen – Bemessung und Verteilung

Mit der Vorgabe des sogenannten Vergaberahmens möchte der Gesetzgeber den Wettbewerb bei Sicherstellung der Kostenneutralität regulieren. Der Vergaberahmen ist eine Resultante aus dem Besoldungsdurchschnitt, der zunächst erläutert

wird, bevor dann in einem zweiten Schritt auf die Bedeutung des Vergabrahmens eingegangen wird.

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 Ruhegehaltsfähigkeit und der Teilnahme der Leistungsbezüge an Besoldungsanpassungen ist in diesem Zusammenhang zu behandeln.

Bemessung

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 Inkrafttretens des Gesetzes entsprechen“ (§34). Der Besoldungsdurchschnitt

- soll auf Landesebene getrennt für Universitäten und Fachhochschulen nach einem bundesweit einheitlichen Verfahren errechnet werden;
- darf bei Einstieg in das neue System einmalig auf das Niveau des Bundeslandes mit dem höchsten Besoldungsdurchschnitt angehoben werden;
- darf danach um jährlich maximal 2% bis zu insgesamt höchstens 10% überschritten werden;
- nimmt an regelmäßigen Besoldungsanpassungen teil.

Berechnung. Bei der Bemessung geht es zunächst um die technische Frage, den Besoldungsdurchschnitt in den verschiedenen Bundesländern nach einem einheitlichen Verfahren zu berechnen, um einen Maßstab für die Bemessung auf Landesebene zu gewinnen. Die FMK hat dazu eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

Erhöhung. Anschließend müssen alle Länder, die unter dem Niveau des Landes mit dem höchsten Besoldungsdurchschnitt liegen, 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 2% 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 Besoldungsausgaben 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 Besol-

dungsdurchschnitt 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.

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 auf Grund 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.

Verteilung

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

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 Alterstrukturen 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 leistungsbezogenen 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 bei 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 fließen 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 entschließt, 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 freiwerdender Professur ein bestimmter Betrag an die Hochschulen überwiesen wird, der sowohl Grundgehalt als auch Leistungsbezüge umfasst, so wäre ein solches Verfahren in sich stimmig. Die Hochschulen könnten die Vergabe der Leistungsbezüge dabei insbesondere auch für wettbewerbliche Profilbildung nutzen.

Umgang mit dem Besoldungsdurchschnitt auf Hochschulebene

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 undeutlich. Dort heißt es: „Sofern an Hochschulen eine leistungsbezogene Planaufstellung und –bewirtschaftung nach §6a des Haushaltsgrundsatzgesetzes durchgeführt ist, ist sicherzustellen, dass der Besoldungsdurchschnitt eingehalten wird. Im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung erwirtschaftete Mittel, die keine Personalausgaben darstellen, beeinflussen den Vergaberahmen nicht.“

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.

Ruhegehaltstfähigkeit

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

Die Länder können entscheiden, ob und in welchem Maße auch befristet gewährte Leistungsbezüge ruhegehaltstfähig sein sollen, wenn sie wiederholt vergeben worden sind. Sie können außerdem die Ruhegehaltstfähigkeit von Leistungsbezügen auch über 40% des Grundgehaltes hinaus vorsehen.

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

Eine volle Ruhegehaltstfähigkeit 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 eingestuft wird oder in W2 eingestuft wird und eine Auf-

stockung 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 ruhegehaltsfähig machen, so ist dafür erst noch eine angemessene Regelung zu schaffen, z.B. analog der Funktionszulagen nach §15a Beamtenversorgungsgesetz. 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 Ruhegehaltsfähigkeit 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 würde und die Altersversorgung über ein Versicherungssystem erfolgen würde.
- Solange dies nicht in Sicht ist, wäre zu prüfen, inwieweit Möglichkeiten bestehen, eine echte Integration der Pensionen in die Haushalte der Hochschulen auch ohne Aufgabe des Beamtenstatus vorzunehmen.
- Alternativ dazu wäre eine pragmatische Lösung, dass die Hochschulen selbst für nicht ruhegehaltsfähige Leistungsbezüge Pensionsrückstellungen bilden bzw. ihren Professoren Versicherungs-Rahmenverträge anbieten.

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 und in welchem Verhältnis erhalten die einzelnen Hochschulen W2 und W3?
2. Sollen Hochschulleitungen in die W-Besoldung integriert werden?

Einrichtung der Ämter

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.

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 weitreichende Reform bedeuten und die Personal- und Finanzautonomie der Hochschulen wesentlich erhöhen. Eine solcher Schritt würde die Delegation der Diensttherreneigenschaft an die Hochschulen voraussetzen. Die Hochschulen könnten dann selbst abwägen, ob und in welchem Maße 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. Außerdem könnte es sich auf die Ausbildungskapazitäten auswirken, wenn sich eine Hochschule entscheiden würde, einen hohen Anteil an W3-Stellen durch eine Verringerung der Anzahl von Professuren zu finanzieren. Die verantwortliche Handhabung dieser Entscheidungen könnte z.B. über Zielvereinbarungen abgesichert werden.

Es ist allerdings zu fragen, ob die personellen und organisatorischen Voraussetzung für eine derartige Ausweitung der Finanz- und Personalverantwortung der Hochschulen schon gegeben ist 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 tracks). 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, zusammengenommen mit der Juniorprofessur W1, könnte zudem die Basis für eine feinere leistungsbezogene Gehaltsstufung

ähnlich der holländischen, englischen und kalifornischen Modelle bilden. 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.

Einstufungen der Hochschulleitungen

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.

Prinzipiell ist eine Einordnung der Hochschulleitungsfunktionen in die W-Besoldung aus mehreren Gründen sinnvoll. Hochschulleitungen werden in der Regel aus dem Kreise 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 Gestaltungsmerkmale. Werden die Hochschulleitungen in Zukunft nach W besoldet, dann sind sie nach Maßgabe ihrer gegenwärtigen Gehälter (nach A und B) in den Besoldungsdurchschnitt einzubeziehen. 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. 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. 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 als 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 festge-

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

Leistungsbezüge

Für Leistungsbezüge gibt es drei Anlässe: Berufungs- und Bleibeverhandlungen, Übernahme von besonderen Funktionen und hohe Leistungen. Die Funktionsbezüge sind immer befristet. Andere Bezüge können befristet oder unbefristet gewährt werden; von wem sie gewährt werden, ist wiederum von der jeweilig gewählten Entscheidungsebene abhängig. Die unbefristeten und mehrfach vergebenen Leistungsbezüge sind altersruhegehaltsfähig bis zu 40 % des Grundgehaltes. D. h. hier ist wieder eine Grenze gesetzt, um das Ganze im bisherigen Volumen zu realisieren - Kostenneutralität auch hier als Stichwort. Die Ruhegehaltsfähigkeit über 40 % hinaus ist aber möglich, und an dieser Stelle ist noch einmal ganz deutlich, dass der Einbezug des Finanzministers nötig ist, es sein denn, die Hochschulen würden selbst Rückstellungen für die Pensionen bilden. Aber das ist augenblicklich völlig außerhalb der Diskussion. Die B10-Grenze, die grundsätzlich vorhanden ist, kann aber auch in bestimmten Fällen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, überschritten werden. Zunächst einige übergreifende Fragen.

Übergreifende Fragen

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 Ruhegehaltsfähigkeit 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.

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 des Befristung. Die Ruhegehaltsfähigkeit und eine eventuelle Teilnahme an Besoldungsanpassungen ist schon in Kapitel 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. Im Absatz zum „Vergaberahmen“ 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 diese Gehaltsbestandteile 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, in welchem Maße 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 zu 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 nichtmonetäre 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.

Funktionszulagen

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 Ruhegehaltspflichtigkeit gelten die entsprechenden Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes.

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, so dass 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 vermei-

den 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.

Höhe der Zulagen. Wenn es Bandbreiten gibt, innerhalb derer sich die Funktionszulagen bewegen können, stellt sich die Frage, 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.

Berufungs- und Bleibezulagen

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 oder unbefristet oder ggf. auch als Einmalzahlung zu vergeben. Es legt lediglich fest, dass sie bis zur Höhe von insgesamt 40% des jeweiligen Grundgehaltes ruhegehaltstauglich 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 ruhegehaltstauglich erklärt werden.

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.

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 wäre, woher die Mittel dafür genommen werden sollen bzw. wie eine hochschulübergreifende Verrechnung erfolgt.

Längerfristig wäre 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 zurück gefallen 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.

Leistungszulagen

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 Ruhegehaltsfähigkeit entsprechen denen bei Berufungs- und Bleibezulagen. 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.

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.

Internationale Erfahrungen mit Leistungszulagen.

- *Voraussetzung für eine jeweils hochschulspezifische Handhabung der leistungsorientierten Professorenbesoldung sind entscheidungsfähige Hochschulorgane und Globalhaushalte, die auch Professorengehälter umfassen.* Hochschulen in England, Holland, Schweden und den USA sind in der Regel Dienstherren und Arbeitgeber ihrer Hochschullehrer. Personalmanagement ist Teil des strategischen Managements einer jeden Hochschule. Dekane haben weitreichende Kompetenzen in der Personalführung und spielen eine wichtige Rolle bei der Bemessung leistungsabhängiger Gehaltskomponenten in der Professorenvergütung, auch wenn die Letztverantwortung dafür meist bei der Hochschulleitung liegt. Hochschulen verfügen über Globalhaushalte, in denen auch die Professorengehälter enthalten sind. In der Regel erhalten auch die Fachbereiche Globalbudgets, aus denen ihre Professuren finanziert werden. Professorengehälter oder auch nur die Leistungskomponenten werden teilweise aber auch in einem zentralen Pool geführt. Meist wird jährlich ein bestimmtes Budget für individuelle Leistungszulagen ausgewiesen, dessen Größe sich aus der finanziellen Situation der Hochschule ergibt.
- *Für eine individuelle leistungsbezogene Vergütung von Hochschullehrern sind Zulagenstufen, die Leistungs- und Anciennitätsgesichtspunkte kombinieren, international am weitesten verbreitet.* In England, Holland und an den meisten öffentlichen Hochschulen der USA gibt es hochschulübergreifende Gehaltsmodelle, die verschiedene Gehaltsklassen (W2 und W3 vergleichbar) und innerhalb derer wiederum Zulagenstufen vorsehen. Die Beförderung in eine höhere Gehaltsklasse und damit Stufe innerhalb der akademischen Hierarchie erfolgt stets nur auf Basis eines förmlichen Evaluationsverfahrens. Innerhalb einer Gehaltsklasse kann man – wie bisher in Deutschland – vielfach nach dem Anciennitätsprinzip, teilweise aber auch in Ansehung erbrachter Leistungen in kleineren Stufen von ca. € 1.000 jährlich weiter aufsteigen. In England und Holland wird diskutiert, die Leistungsorientierung des Systems zu erhöhen, und Höherstufungen auch innerhalb der Gehaltsklassen ausschließlich nach Leistung vorzunehmen.
- *Die Befristung von Leistungszulagen ist international unüblich. Wenn solche Befristungen vorkommen, dann sind sie an befristete Ämter oder an die Einwerbung befristeter Drittmittel geknüpft.* Befristete Leistungszulagen sind in anderen Ländern und Hochschulsystemen kaum zu finden. Der Grund dafür ist wohl darin zu suchen, dass der Entzug einer einmal gewährten Zulage von den meisten Hochschullehrern als unwürdige „Zuckerbrot und Peitsche“-Politik betrachtet wird, deren atmosphärische Folgen im Binnenklima der Hochschule mögliche Motivationsanreize weit übersteigen würde. Eine akademische Karriere sollte – wie auch in anderen Professionen üblich – von einem kontinuierlichem Zuwachs an Erfahrungen und Leistungsvermögen gekennzeichnet sein, so dass bereits ein stagnierendes Gehalt als klares Signal für eine unterdurchschnittliche oder bestenfalls durchschnittliche Leistung gelten muss. Auch die Zahlung von Prämien für einmalige Spitzenleistungen (Wissenschaftliche Preise, Erfindungen usw.) ist nur wenig verbreitet.
- *Mit der Spannung zwischen interner Leistungsgerechtigkeit bzw. Konsistenz von Professorengehältern einerseits und der Orientierung am privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt haben sämtliche Gehaltssysteme und Hochschulen zu kämpfen.* Systeminterne Leistungsgerechtigkeit und wettbewerbsfähige Bezahlung sind zwei Maximen, die in einem schwierigen und nicht prinzipiell

lösbarer Spannungsverhältnis zueinander stehen. Gehaltsstufensysteme an Hochschulen reflektieren in erster Linie akademischen Status und wissenschaftliche Leistungen, obwohl es angesichts der Marktlage in einigen Fächern notwendig werden kann, Hochschullehrer oberhalb dessen zu bezahlen, was sie nach internen akademischen Gesichtspunkten verdienen würden. Dies gilt derzeit z.B. für die Betriebswirtschaftslehre, Informatik, Lebens- und Ingenieurwissenschaften. Im Umgang mit dieser Spannung verfolgen ausländische Hochschulen sehr unterschiedliche Strategien: (1) interne akademische Leistungskriterien und die Homogenität des inneruniversitären Gehaltsgefüges werden höher bewertet als Marktfaktoren, so dass man darauf setzt, intrinsisch motivierte Personen zu finden, die sich trotz möglicher Gehaltseinbußen für die Arbeit als Professor an einer Hochschule entscheiden; (2) Zahlung von – oft auch informellen – „Marktzulagen“ außerhalb des regulären Gehaltsgefüges; (3) Kompromisse, indem vorhandene Spielräume innerhalb des Gehaltsgefüges ausgeschöpft werden, um Hochschullehrer in marktgängigen Fächern so hoch wie möglich einzustufen; (4) gesonderte Gehaltsskalen oder Zulagensysteme für einzelne Fächer.

- *Die Letztentscheidung über die genaue Höhe der einzelnen Professorengehälter liegt in allen Systemen bei der Hochschulleitung. Aber auch die Dekane sind fast überall an der Entscheidungsfindung beteiligt.* In den einzelnen Ländern und Hochschulen gibt es eine Fülle verschiedener Varianten für Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten bei der Gehaltsbemessung. Die Letztentscheidung der Hochschulleitung und eine starke Mitwirkungsrolle von Dekanen sind jedoch durchgängig anzutreffende Prinzipien. Letztere erstreckt sich von einem bloßen Vorschlagsrecht bis zur eigenständigen Festsetzung der Gehälter unter einer lediglich formalen Billigung durch die Hochschulleitung. Der Fakultäts- bzw. Departmentsleitung kommt daher in allen Systemen individuell leistungsdifferenzierter Professorenvergütungen eine wichtige Schlüsselrolle zu. Über die Vergabe von Leistungszulagen wird in vielen Fällen nicht von Dekanen oder Hochschulleitung allein, sondern in enger Konsultation oder nach Vorberatungen in einer akademisch hochrangig besetzten Kommission entschieden. Externe Gutachten werden i.d.R. nur bei wirklichen Erstberufungen oder bei einem Ämterwechsel (z.B. vom *associate* zum *full professor* und bei *tenure*-Entscheidungen) eingeholt, während externe Empfehlungen (*references*) für einen Aufstieg innerhalb der Gehaltsstufen eine gewisse Rolle spielen können.
- *Formelsysteme für die Bestimmung von Leistungsbezügen sind selten, es überwiegen Verfahren, die den Entscheidungsträgern innerhalb grob definierter Perspektiven weitgehende Abwägungsmöglichkeiten einräumen. Bei der Vergabe von Leistungsbezügen wird üblicherweise die Arbeit der Professoren in Forschung, Lehre und akademischer Selbstverwaltung (community service) berücksichtigt.* Für die Gehaltsbemessung werden international zumeist „weiche“ Kriterien herangezogen, die die Gebiete Forschung, Lehre, und *community service* umfassen, aber keine abschließende Liste zu berücksichtigender Aspekte implizieren. Diese drei Tätigkeitsbereiche werden entweder formal gleich gewichtet, oder für eine Beförderung mit entsprechendem Gehaltszuwachs werden herausragende Leistungen auf mindestens zwei Gebieten verlangt. An Forschungsuniversitäten wird eigenen Forschungsleistungen der Professoren und der Förderung der Forschungsleistungen anderer besonderes Gewicht zuerkannt. Abwägungsentscheidungen über Gehaltszulagen bzw.

Höherstufungen finden zumeist innerhalb geregelter Verfahrensabläufe statt, die häufig an eine regelmäßige Beurteilung der individuellen Leistungen der Dozenten durch die Fakultäts- bzw. Abteilungsleitung anknüpfen, während diese wiederum jährliche Arbeitsberichte der Dozenten in standardisierten Formaten zur Grundlage haben.

- *Besonders wirksam und transparent sind leistungsbezogene Gehälter dort, wo ein unmittelbarer Bezug zum (wirtschaftlichen) Erfolg der Hochschule hergestellt werden kann und es kein Nullsummen-Spiel gibt.* In Systemen, in denen Hochschulen und einzelne Fächer aus Drittmittel-Overheads signifikante Einnahmen erzielen und diese u.a. für eine Aufstockung Professorengehälter nutzen können, gleicht die Berufung eines forschungsaktiven Professors mit hohem individuellem Gehalt einer Investition in Humankapital, die sich längerfristig in erhöhten Drittmittelrückflüssen auszahlen soll. Ein ähnlicher Nexus entsteht in England über die Forschungsevaluation (*Research Assessment Exercise*), weil deren Ergebnisse die Mittelverteilung zwischen den Hochschulen entscheidend beeinflussen –wenn auch nur in einem Nullsummen-Spiel auf nationaler Ebene.
- Es gibt keine allgemeingültige „best practise“ für die konkrete Ausgestaltung der Vergabeverfahren. Diese müssen vielmehr einerseits die spezielle Organisationskultur der jeweiligen Hochschule reflektieren und andererseits eine breite Akzeptanz bei den Beteiligten anstreben. Es ist erstaunlich, wie unterschiedlich die Modelle für eine leistungsbezogene Professorenvergütung sind, die verschiedene Hochschulen verfolgen und als zu ihnen „passend“ praktizieren. Was in der einen Hochschule als „undemokratisch“ abgelehnt werden würde, ist in einer anderen selbstverständlich. Während in einer Hochschule alle Gehaltsfragen mit größter Diskretion behandelt werden und kein Professor genau weiß, was sein Kollege verdient, sind die Professorengehälter an anderen Hochschulen frei einzusehen. Auch der Formalisierungsgrad der Verfahren ist höchst unterschiedlich, wenngleich es überall klare Regeln für die Gehaltsbemessung gibt. Einige Hochschulen suchen die Kopplung mit anderen internen Evaluationssystemen tunlichst zu vermeiden, an anderen wiederum wird sie bewusst gesucht. Das best practice-Modell für eine effektive Ausgestaltung der leistungsbezogenen Professorenbesoldung gibt es daher nicht, wohl aber eine Fülle bedenkenswerter Erfahrungen und Teilelemente.

Entscheidungsverfahren

Weichenstellung 1: Formel oder Abwägung:

Auch die Leistungszulagen im engeren Sinne sind Teil der Alimentation der beamteten Hochschullehrer und müssen daher dem Grunde und der Höhe nach willkürfrei bestimmt werden und nachvollziehbar sein. 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:

Formelgebundene Vergabe

Das Land oder die Hochschule legt einen rechtlich verbindlichen, abgeschlossenen Katalog von messbaren Leistungskriterien fest – 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 wird dabei zweitrangig.

Ein Katalog von Kriterien oder „preiswerten“ einzelnen Leistungen, womöglich unmittelbar verknüpft mit einem Punktesystem oder €-Beträgen, hätte den Vorteil, Entscheidungsträger zu entlasten und justizierbar zu sein, sofern die Messung der Kriterien zuverlässig erfolgt. Allerdings bestehen berechnete Zweifel, ob es gelingen kann, über alle Fächer hinweg einen „gerechten“ Kriterienkatalog zu erstellen. Scheingenaugigkeit und kontraindizierte Anreize werden sich kaum vermeiden lassen, da wissenschaftliche 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 Leistungen einer Person im jeweiligen Organisationskontext würdigen. Formelverfahren sind daher auch international kaum anzutreffen.

Vergabe nach Abwägung

Bei dieser Variante hat nicht die Definition „gerichtsbarer“ Vergabekriterien oberstes Gewicht, sondern die Wahl und Ausgestaltung belastbarer Entscheidungsverfahren. Die Hochschule entwickelt im Rahmen allgemeiner Vorgaben auf Landesebene Verfahrensregeln, die wesentliche Entscheidungsgesichtspunkte verbindlich und möglichst plausibel beschreiben und damit eine nachvollziehbare, geregelte und wissenschaftsadäquate Entscheidungsfindung durch die verantwortlichen Entscheidungsorgane gewährleisten können. Die Zulagen werden aufgrund von konkurrierenden Abwägungsentscheidungen vergeben, die auch Ergebnisse einer regelmäßigen, stichtagsbezogenen Beurteilung aller Professoren berücksichtigen können. Die Entscheidung kann das zuständige Vergabeorgan prinzipiell anlassbezogen oder in einem regelmäßigen Turnus treffen. Internationale Erfahrungen sprechen eindeutig für eine solche Vergabe nach Abwägung, wobei sich darin Elemente von Punktesystemen für Teilaspekte wie z.B. Forschungspublikationen integrieren ließen.

Die Vergabe erfolgt bei einem solchen Modell im Rahmen der Beurteilungsprerogative der Wissenschaft und unterliegt weder der Sache noch dem Grunde nach der unmittelbaren richterlichen Nachprüfung. Letztere könnte sich also lediglich auf eine Überprüfung der Regelhaftigkeit des praktizierten Verfahrens beschränken (Sind die Tatsachen bekannt gewesen und gewürdigt worden, ist die Bewertung auf richtige Weise zustande gekommen?). Dabei sind hohe Anforderungen an die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens zu stellen, wenn die nötige Akzeptanz der Entscheidungen gewährleistet und demotivierende Wirkungen vermieden werden sollen. Dies bedeutet, dass:

- Die verantwortlichen Entscheidungsorgane, ihre Zusammensetzung, ihr Zusammenwirken und die Verfahrensregeln eindeutig bestimmt werden sollten;
- Im Sinne „weicher Kriterien“ eine Verständigung über die Anknüpfungspunkte für eine Leistungsbewertung und über die Gewichtung verschiedener As-

pekte wie Forschung, Lehre und sonstiges Engagement innerhalb der Hochschule erfolgen sollte;

- Einer turnusmäßigen Überprüfung bzw. Neugewährung von Leistungszulagen gegenüber einer jederzeitigen Verhandelbarkeit den Vorzug zu geben ist, wobei der Turnus im Interesse eines begrenzten Aufwandes und optimaler Transparenz nicht kürzer als zwei oder drei Jahre sein sollte;
- Das Verfahren auf einem System der jährlichen Leistungsberichterstattung der Professoren aufsetzen sollte;
- Die Bewertungsverfahren auf eine jährlichen Leistungsberichterstattung der Professoren aufsetzen sollten;
- Unter definierten Voraussetzungen Einspruchsmöglichkeiten vorzusehen sind.

Da sich besondere Leistungszulagen und die herkömmlichen Berufungs- und Bleibezulagen in ihren Funktionen teilweise überschneiden – beide Zulagen werden aufgrund von Leistung vergeben – und aus einem Topf finanziert werden müssen, liegt es nahe, eine Ausgestaltung zu versuchen, bei welcher sich beide Arten von Zulagen sinnvoll ergänzen können. Daher ist sorgfältig zu überlegen, wie die Vergabe der beiden Zulagenarten einerseits sauber unterschieden, andererseits aber auch aufeinander bezogen werden kann. Dafür bieten sich im Rahmen des Abwägungsmodells zwei grundsätzliche Varianten an:

Weichenstellung 2: Individualisierte Bemessung oder Zulagenstufen?

Punktuelle Ergänzung von Berufungs- und Bleibezulagen durch der Höhe und Dauer nach individuell bemessene Leistungszulagen

Sollen Berufungs- und Bleibeverhandlungen, die nun alle Professoren führen können, der *Regelweg* zur Realisierung von Gehaltszuwächsen bleiben, über den auch der Großteil der für Leistungszulagen insgesamt verfügbaren Mittel vergeben wird, blieben besondere Leistungszulagen *auf Ausnahmefälle beschränkt*. Wird der Sonderfallcharakter besonderer Leistungszulagen betont und fließt nur ein geringer Teil der Mittel in diese Art der Zulagen, ist eine relativ freie Ausgestaltung und ein *hohes Maß an Flexibilität* bezüglich der Höhe und Dauer solcher Zahlungen denkbar. Im extremsten Fall könnte auf Vorgaben zur Höhe und Dauer der besonderen Leistungszulagen ganz verzichtet werden, d.h.

- Alle verschiedenen Gratifikationsinstrumente wie Einmalzahlungen, befristete Zulagen, unbefristete Zulagen und variable Gehaltsbestandteile werden voll ausgeschöpft;
- Es gibt keine allgemeine Vorgaben wie z.B. Stufungen oder feste Preise;
- Die Vergabe kann jederzeit anlassbezogen erfolgen;
- Die Vergabekompetenz wird in der Praxis weitgehend an die Dekane delegiert.

Die hohe Flexibilität und die Betonung des Sonderfallcharakters von besonderen Leistungszulagen hätte den Vorteil, dass damit der Entstehung von Erwartungen und Anspruchsdenken vorgebeugt wird. Eine verhältnismäßig geringe Regelungsdichte erscheint zudem als besonders empfehlenswert, wenn man besondere Leistungszulagen an persönliche Gehaltsvereinbarungen (in Verknüpfung mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen) koppeln möchte. Ein solcher „pragmatischer“ Umgang mit den Problemen des neuen Professorenreformbesoldungsgesetzes hätte aber auch deutliche Schwächen: Erstens zielt das Gesetz klar auf einen Einstieg in eine leistungsdifferenzierte Vergütung, bei der ausdrücklich alternative Möglichkeiten für Gehaltsverbesserungen bestehen sollen. Zweitens würde der viel kritisierten Praxis von Scheinbewerbungen weiter Vorschub geleistet. Und drittens

würde sich eine Hochschule in ihrer Vergütungspolitik in hohem Maße von externen Marktlagen und –urteilen abhängig machen, damit aber auch von zufälligen Konjunkturen einzelner Bereiche bzw. von Überfüllungskrisen in anderen akademischen Fächern, so dass die Gehaltsspreizungen zwischen jeweils gerade marktgängigen und marktschwachen Fächern stark zunehmen. Aus Sicht der Professoren stellen die besondere Leistungszulagen bei dieser Form der Ausgestaltung keine echte Alternative zu Berufungs- und Bleibeverhandlungen dar, um Gehaltswüchse zu realisieren. Wer keinen Ruf bekommt, bleibt im Wesentlichen auf dem bei der Erstberufung verhandelten Eingangsgehalt stehen, so dass besondere Leistungszulagen nur zur punktuellen Ergänzung von Berufungs- und Bleibezulagen dienen. In dem Maße, wie die verfügbaren Mittel für besondere Leistungszulagen sinken, schrumpft zudem deren Bedeutung und Anreizcharakter. Ein weiterer Nachteil ist die geringe Transparenz und Kohärenz, die mit einem niedrigen Regelungsgrad einhergeht, sowie die geringe strategische Bedeutung „ad hoc“ vergebener vereinzelter Zulagen.

Integration besonderer Leistungszulagen mit Berufungs- und Bleibezulagen über ein System von Zulagenstufen

Die Entwicklung von Zulagenstufen zielt darauf, *ein kohärentes und transparentes Gehaltssystem* zu schaffen, in dem Berufungs- und Bleibezulagen und besondere Leistungszulagen zwei gleichwertige Wege zur Realisierung von Gehaltswüchsen darstellen. Ein solches System könnte wie folgt aussehen:

Zur Unterscheidung verschiedener Leistungsniveaus wird ein regelmäßiges System von - in der Regel unbefristeten - Zulagenstufen oder definierten Zulagenbandbreiten entwickelt, z.B. W2 a bis c; W3 a bis c. Diese Stufen werden gestaffelten Leistungsniveaus zugeordnet, die anhand der Dimensionen „Forschung“, „Lehre“ und „Sonstige Leistungen“ entsprechend dem Profil und Anspruch der einzelnen Hochschule näher definiert sind. Wichtig ist dabei sehr klar zu machen, dass sämtliche Zulagenstufen *besondere* Leistungen voraussetzen und die von Professoren im Rahmen ihrer regulären Tätigkeit selbstverständlich erwarteten Leistungen hoch sind. Die Leistungsniveaus sind mit festen Geldbeträgen versehen, die an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen teilnehmen, so dass die Proportionen zwischen Grundgehalt und Zulagenstufen im Zeitverlauf konstant bleiben. Das bedeutet allerdings nicht, dass auch gewährte Zulagen(stufen) dynamisiert werden müssen. Entscheidungen über die Gewährung – oder Verweigerung – von Zulagen werden in einem regelmäßigen Rhythmus etwa drei Jahren aufgrund von Anträgen der Professoren getroffen. Eine automatische Altersprogression ist ausgeschlossen. Das Verfahren beginnt damit, dass die Professoren Anträge auf „Höherstufung“ einreichen, wenn sie glauben, dass ihre Leistungen eine solche rechtfertigen. Das Format der Bewerbungen ist klar definiert. Es basiert auf dem jährlichen Leistungsberichtssystem. Daneben können zwei externe Referees angegeben werden. Die mit Höherstufungen verbundenen Leistungserwartungen werden deutlich kommuniziert, damit a priori aussichtslose Bewerbungen unterbleiben.

Die Vergabeentscheidung liegt bei der Hochschulleitung, die sich dabei ggf. von einer „Professorengehaltskommission“ beraten lässt, an der Mitglieder der Hochschule, des Hochschulrates und gegebenenfalls auch Externe beteiligt werden können. Sie berücksichtigt das Votum der Dekane, die je nach Größe der Hochschule auch in der zentralen Kommission vertreten sein können. Die Vergabeentscheidung erfolgt nach Abwägung, in die neben den Anträgen selbst und dem Votum der Dekane auch Informationen aus dem jährlichen Leistungsberichtssystem

tem und gegebenenfalls vorliegende Ergebnisse aus Forschungsevaluationen einfließen. Während die Höhe der mit bestimmten Leistungsniveaus verbundenen Zulagen vorab fest definiert ist, hängt die Anzahl der in einer „Runde“ möglichen Höherstufungen vom verfügbaren Budget ab. Deshalb ist vorab deutlich zu machen, welche Mittel für Höherstufungen insgesamt zur Verfügung stehen und wie viele Höherstufungen ungefähr finanzierbar sind. So wird vermieden, dass sich übersteigerte Gehaltserwartungen aufbauen oder Gehalts“ansprüche“ entstehen. Dies kann zusätzlich unterstützt werden, indem auch die *Anzahl* (nicht die Namen) der Professoren, die Zulagen verschiedener Höhe erhalten, in der Hochschule bekannt gemacht wird. Ist z. B. bekannt, dass in der gesamten Hochschule überhaupt nur zwei Professoren die Zulagenstufe W3c beziehen, beugt dies falschen Erwartungen oder unbegründetem Neid vor. Zusätzlich kann Professoren, deren Anträge nicht berücksichtigt wurden, die Möglichkeit zu einem persönlichen Gespräch mit der Hochschulleitung eingeräumt werden. Schließlich können auch Einspruchsmöglichkeiten vorgesehen werden, doch sollten die Bedingungen bzw. Voraussetzungen dafür klar definiert sein, um einer Inflation von Einsprüchen vorzubeugen. Die beste Prävention gegen Einsprüche oder gar Klagen ist die Schaffung eines innerhalb der Hochschule konsensfähigen und als gerecht empfundenen Systems.

Weichenstellung 3: Regel oder Antrag?

Antrag

Um den Aufwand überschaubar und das Verfahren transparent sowie akzeptanzfähig zu gestalten, spricht viel für ein Antragsverfahren. Ein Professor kommt demnach überhaupt nur dann für eine besondere Leistungszulage in Betracht, wenn er eine solche förmlich beantragt. Prüfdimensionen, Erwartungen an überdurchschnittliche Leistungen sowie Entscheidungskriterien sollten dabei so deutlich kommuniziert werden, dass sich nur bewirbt, wer sich eine realistische Chance auf Gewährung einer Zulage ausrechnen kann: Damit setzt die Entscheidungsfindung an Charakteristika der sog. „Schamkultur“ an, nutzt also die für wissenschaftliches Arbeiten so wichtige wissenschaftliche Reputation im Urteil und Spiegel von *peers*. Die Hochschulen sollten allerdings auch klare Vorgaben für das Format der Anträge geben (Länge, darzustellende Leistungsbereiche, Nachweisformen, ggf. externe Gutachter etc.). Wenn man die Möglichkeit, entsprechende Anträge zu stellen, auf bestimmte Zeiten beschränkt, z.B. alle 3 Jahre auf Einladung des Rektors/Präsidenten, werden Transparenz und Regelmäßigkeit noch erhöht.

Vorschlag

Beim Vorschlagsverfahren hat der Vorschlagende entscheidenden Einfluss auf die Vergabe der Leistungsbezüge und baut im Sinne eines *screening* eine zusätzliche Stufe zwischen den für die Vergabe in Betracht kommenden Professoren und der entscheidenden Kommission ein. Typischerweise obliegt das Vorschlagsrecht den Dekanen, die sich dabei auf Informationen aus dem Berichtssystem – wie z.B. jährliche Rechenschaftsberichte aller Professoren – stützen und klare Anhaltspunkte für eine Begründung haben sollten. Durch das Vorschlagsverfahren kann die Zahl der auf zentraler Ebene zu behandelnden Fälle stark reduziert werden, und zwar insbesondere dann, wenn die maximale Zahl der Vorschläge pro Fachbereich von vornherein begrenzt wird. Alternativ kann das vorschlagende Organ sein Votum auf Anträge der Professoren gründen, woraus sich eine Kombination aus Vorschlags- und Antragsverfahren ergäbe. Anträge könnten z.B. von einer Kommission auf Fachbereichsebene gesichtet und nach Prüfung mit einem Votum

des Dekans an die zentrale Entscheidungsinstanz weitergeleitet werden. Die Abfolge sähe dann etwa so aus: Antrag (in Kenntnis der Anforderungen) mit verlangten Nachweisen \Rightarrow Stellungnahme dezentrale Einheit \Rightarrow Votum/Entscheidung Hochschulleitung).

Regel-Verfahren

Bei einem Regel-Verfahren werden die Leistungen sämtlicher Professoren in einem regelmäßigen Turnus im Rahmen von *institutional audits* „von Amts wegen“ unter dem Aspekt geprüft, ob sie für (höhere) Leistungszulagen in Betracht kommen. An der Bewertung sind i.d.R. externe *peers* beteiligt. In der Prüfung können Informationen aus vorangegangenen Evaluationsverfahren und aus dem hochschulinternen Berichtssystem berücksichtigt werden. Dass der Aufwand höher ist als beim Antrags- oder Vorschlagsverfahren, liegt auf der Hand. Auch beim Regel-Verfahren sollten die Gesichtspunkte, an denen sich die Vergabe orientiert, wohl definiert sein.

Modell für Leistungszulagen: Beispiel Oxford

Oxford sieht sich einer Tradition verpflichtet, die egalitäre und demokratische Werte innerhalb der „academic community“ hochhält und der akademische Selbstverwaltung den Vorzug vor professionellem Management gibt. Dies beinhaltet zum einen den Versuch, Marktkräften zum Trotz die Gehälter zwischen den Fakultäten vergleichbar zu halten; formale Hierarchien innerhalb der Hochschule durch die Beschäftigung fast sämtlicher akademischer Mitarbeiter als „lecturer“ zu vermeiden; und die leistungsorientierte Bezahlung auf die kleine Gruppe der Professoren und seit neuestem auch der „reader“ zu beschränken. Zum anderen bedeutet es eine breite Beteiligung der Mitarbeiter der Universität an Vergütungsentscheidungen.

Leistungsstrukturen und Budgetierung

Die Besonderheit der Universität Oxford besteht in dem College System, das als eigenständige Struktur auf vielfältige Weise mit der Hochschule verknüpft ist. Sämtliche akademischen Mitarbeiter mit Ausnahme der Professoren sind einem der Colleges zugeordnet, letztere sind direkt bei der Universität angestellt. Die Universität Oxford ist in fünf „divisions“ (Fakultäten) gegliedert, die weiter in „departments“ (Zentren oder Institute) untergliedert sind. Die Fakultäten betreiben – in bezug auf sämtliche Mitarbeiter mit Ausnahme der Professoren - ihre eigene Personalpolitik, wobei in erster Linie die „heads of department“ (Institutsleiter) zuständig sind, wichtige Entscheidungen wie Berufungen aber der Zustimmung des „divisional board“ (Dekanats) bedürfen. Sie verantworten im Rahmen einer fünfjährigen Planung ihre eigenen Globalhaushalte, die auch die akademischen Gehälter mit Ausnahme der Professoren enthalten. Für diese gibt es auf der zentralen Ebene zwei getrennte Budgets: eines für die Grundgehälter, eines für die Leistungsbezüge.

Die grundlegende Richtung der Personalpolitik der Universität Oxford wird vom Personell Committee in Zusammenarbeit mit dem University Council (Hochschulrat) bestimmt. Das Personell Committee ist als normgebendes Aufsichts- und Kontrollorgan zuständig für alle anderen Bereiche der Personalpolitik, wie recruitment, Auswahl, Personalentwicklung, Weiterbildung, Chancengleichheit, Gehälter und Arbeitsbedingungen. Daneben legt es auch die Vergabekriterien für die Leistungszulagen der Professoren fest. Dem Personell Committee gehören zwei Mitglieder des intern und extern besetzten University Councils (Hochschulrats) an, die heads der fünf divisions (Dekane), ein Vertreter der Colleges und die

„proctors“ und „assessors“, hochrangige Akademiker mit Ombudsfunktion für die Universität. Die Zusammensetzung ist im Hinblick darauf gewählt, „that the range of interests and concerns in the faculties, departments, and academic services of the University, and in the Colleges of the University, is as fully reflected within the total membership of the committee as is reasonably practicable.“

Die praktische Verantwortung für die Professorenbesoldung liegt bei einem akademischen Komitee unter der Leitung des Vice-Chancellors (Präsidenten). Weitere Mitglieder sind vier „heads of college“, die im Hinblick darauf ausgewählt werden, dass sie ein weites Fächerspektrum repräsentieren, und ein Externer. Die „heads of college“ sind deshalb besonders geeignet, weil sie sehr hochrangige Akademiker mit Managementverantwortung sind, die nicht wählbar sind und außerhalb der übrigen Professorenschaft stehen.

Professorenbesoldung

Ein leistungsbezogenes Besoldungssystem im engeren Sinne gibt es in Oxford allein für die ca. 240 Professoren. Kürzlich sind auch die ca. 50 „reader“ in das System einbezogen worden. Sämtliche Professoren beziehen zunächst ein Grundgehalt von £45.338 p.a.. Darüber hinaus beziehen „heads of departments“ eine Funktionszulage, die je nach Größe des „departments“ zwischen £2.208 und £12.793 liegt. Kern der leistungsbezogenen Vergütung von Professoren sind die „distinction awards“, die in einem zweijährigen, kompetitiven, antragsbasierten Verfahren vergeben werden. Es gibt prinzipiell neun Stufen von „awards“, von denen aber nur fünf in der Praxis vergeben werden – die anderen werden für den „nächsten Einstein“ in Reserve gehalten. Die Zulagen reichen von £2,437 bis £20,018, so dass sie das Grundgehalt maximal um 44% aufstocken können, sind prinzipiell ruhegehaltsfähig und unbefristet. Über die Vergabe entscheidet das Remuneration Committee aufgrund der vom Personell Committee festgelegten Kriterien. Die Kriterien beschreiben fünf verschiedene Qualitätsniveaus, die ausdrücklich noch über dem hohen akademischen Maßstab liegen, der an sämtliche Professoren und readers in Oxford angelegt wird:

„Level 5 (£20,018): this level of award is only available to individuals whose academic distinction is of the highest quality, with a corresponding quite outstanding world-wide reputation which is universally acknowledged across the broadest subject areas. Professors and readers at this level will have made a historic contribution through their research and through their overall role across their general field of study.

Level 4 (£15,015): this level of award is designed for individuals of very high academic distinction and very significant international reputation. While they may not quite match the exceptional achievements of genuine world-leaders, they will have had a similar international impact and have made a seminal contribution to their broad discipline.

Level 3 (£10,009): this level of award is intended for professors and readers of considerable academic distinction, even when measured against the overall Oxford context. They will often be the leading international authorities in their particular field, and will have made a very significant and lasting positive mark on the University's work in their area (directly through their own research or through their role in leading and developing their discipline at Oxford).

Level 2 (£6,677): professors and readers at this level will have a distinguished academic record clearly well in excess of that which is a prerequisite for appointment to an Oxford post. Their international reputation will be very signifi-

cant. This level may also be used to reward quite exceptional and sustained contributions to the academic work of the University from those whose individual scholarship is also above the normal minimum expectation.

Level 1 (£2,437): this level of award recognises academic distinction which goes beyond the normal expectation the University has of its professors and readers, or those whose particular contribution to the academic work of the university has more generally exceeded normal levels.

No award: the University expects all of its professors and readers to be academically distinguished, with an international reputation and research record which is outstanding in comparison with the majority of academic staff in the United Kingdom. It also expects all of its professors and readers to contribute fully and well to all relevant aspects of the academic work of the University. Meeting these baseline expectations does not itself justify the making of a distinction award.

Für die Verteilung der distinction awards steht ein begrenztes Budget zur Verfügung. Im Herbst 2001 bspw. wurde bekannt gegeben, dass eine Vergabe oder Erhöhung von awards für ca. 60 der 234 möglichen Bewerber finanzierbar sein würde. Im Jahre 1998 waren 11 (5%) Professoren auf Stufe 5 eingestuft, 14 (6%) auf Stufe 4, 46 auf Stufe 3 (6%), 46 auf Stufe 2 (20%), und 22 auf Stufe 1 (9%). Insgesamt bezogen 139, d.h. 59% der Professoren, ein höheres als das Mindestgehalt. An einer Höherstufung interessierte Professoren und reader müssen mindestens einen aktuellen Lebenslauf, die Namen zweier externer Referenzen und zwei bis drei wichtige Publikationen einreichen, insgesamt darf die Bewerbung 12 Seiten nicht überschreiten. Anzahl und Höhe der vergebenen awards werden in der Hochschule publiziert, nicht aber die Namen der Empfänger. Abgelehnte Bewerber haben die Möglichkeit eines persönlichen Gesprächs mit dem Vice-Chancellor, schriftliche Begründungen gibt es nicht. Für die Professoren und reader ist die symbolische Bedeutung der awards, also die darin zum Ausdruck gebrachte Wertschätzung, nach Aussage der Personalverwaltung wichtiger als der Geldwert.

Berufungs- und Bleibeverhandlungen. Für Berufungen ist ein zentrales „electoral board“/“selection committee“ zuständig. Berufungs- und Bleibeverhandlungen führt im Unterschied zu dem von akademischen Gremien bestimmten Verfahren für die Vergabe der Leistungsbezüge der Vice-Chancellor oder einer der Pro-Vice-Chancellors (Vizepräsidenten), in enger Zusammenarbeit mit dem Registrar (Kanzler) und nach Beratung mit dem Berufungsausschuss. Die vergebenen Gehaltsstufen entsprechen dabei den für distinction awards definierten Gehaltsniveaus. Im Falle eines Rufs von einer anderen Hochschule kann der VC selbst distinction awards vergeben. Oxford legt wert darauf, dass Gehälter *keine Verhandlungssache* sind, sondern nur die Ausstattung. Interne Berufungen sind in Oxford nur bei öffentlicher Ausschreibung möglich, nicht aber als Regelbeförderung.

Schlussbemerkungen

Der Vortrag hatte zum Ziel, Ihnen ein Tableau aufzulegen, das in der Tat außerordentlich umfangreich ist und einen immensen Lösungsraum enthält. Es enthält zahlreiche Verzweigungen; an dieser oder jener Stelle kann man so oder so entscheiden. Wichtig ist, dass nicht eine bundeseinheitliche Lösung – und auch nicht, landeseinheitliche – Lösung gefunden wird, sondern tatsächlich hochschulspezifische Lösungen. Dazu ist es notwendig, dass zumindest drei Kriterien oder Leitlinien in den weiteren Überlegungen Berücksichtigung finden.

Erstens, es müssen Spielräume offen gelassen werden und an die Hochschulen weitergegeben werden, damit Wettbewerb und Profilierung sich überhaupt entfalten können. Wenn dies tatsächlich in dieser Form zugelassen, dann werden die einzelnen Besoldungssysteme in den Hochschulen in fünf oder zehn Jahren sehr unterschiedlich ausfallen. Aber sie werden genau dann auch ein Element des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen sein.

Zweiter Punkt: Eine Detailsteuerung muss unbedingt vermieden werden. Wenn nur formelmäßig entschieden wird, können wir das System schnell wieder abschaffen, denn dann führen wir es ad absurdum.

Drittens, wir brauchen Transparenz und Rechtssicherheit. Diese sollte nicht unbedingt über Kriterienkataloge geschaffen werden, sondern wohl eher über die Verfahren. Transparenz kann nicht geschaffen werden über eine bis ins letzte verfeinerte und dann sicherlich auch noch durch Gerichtsurteile zusätzlich akzentuierte „Evaluationitis“.