

Besoldungskultur vor Ort – Standortbestimmung vor dem Praxisschock

Resümee

Um das Ergebnis der Veranstaltung zur „Besoldungskultur vor Ort“ zu bewerten, sollen die Beiträge im Folgenden gemessen werden an den Erwartungen der Veranstalter. Ziel der Veranstaltung war es,

- insbesondere für die besonderen Leistungszulagen im Rahmen der W-Besoldung die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- die Rahmenbedingungen für die Ausformulierung einer hochschulspezifischen Besoldungskultur darzulegen,
- die Risiken der verschiedenen Vergabemodelle aufzuzeigen,
 - im Hinblick auf die Unternehmenskultur
 - im Hinblick auf die rechtliche Gestaltung,
- die Verknüpfung der konkreten Ausgestaltung der Besoldungskultur mit den übergreifenden Zielen der Hochschulen darzustellen,
- eine vorläufige Gesamtwertung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Systems der besonderen Leistungsbezüge in der W-Besoldung vorzunehmen.

Gestaltungsmöglichkeiten

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der besonderen Leistungsbezüge wurden in den von den Referenten vorgetragenen Modellen verschiedene Aspekte und Fragen behandelt:

- Zuständigkeit für die Vergabeentscheidung
(Die Alternativen reichen von einer Entscheidung, die autonom auf der Zentralebene getroffen wird, bis zu einer Entscheidung in einem mehrstufigen Verfahren oder zumindest mit einer dezentralen Vorbereitung)
- Festlegung der Zulagen
(Alle dargestellten Modelle sehen feste Zulagenstufen vor)
- Höhe der Zulagenstufen
(Die Alternativen reichen von einer sehr starken Betonung der Berufungs- und Bleibezulagen, die nur noch Raum für Leistungszulagen im Exzellenzbereich zulassen, bis zu einer Verlagerung des größten Teils der Zulagen in die besonderen Leistungsbezüge)
- Kriterien zur Begründung der Leistungszulagen
(Die zur Entscheidung herangezogenen Kriterien sind in allen Modellen weitgehend vergleichbar, können jedoch in ihrer quantitativen Bedeutung variieren)
- Frequenz der Vergabeentscheidungen
(Die Frequenz variiert zwischen fünf Jahren und zweimal jährlich)
- Verlässlichkeit des Systems der Vergabeentscheidungen
(Bandbreite von kontinuierlicher Finanzierung, z.B. über feste Budgets, bis hin zum Aussetzen der Vergabe bei finanziellen Engpässen)
- Verbindlichkeit der Regelungen

(Die Alternativen reichen von einer strikten Regelanwendung, z.B. in Form eines punktemäßig festgelegten Kriterienkatalogs, bis hin zu entwicklungs-offenen Kriterienkatalogen oder sogar individuellen Einzelfallentscheidungen)

- Kontinuität der Zulagenentwicklung
(Die vorgestellten Modelle reichen von der Notwendigkeit, kumulativ alle Stufen zu durchlaufen, bis zu der Möglichkeit, innerhalb des Gesamtrahmens zu springen)
- Ingangsetzen des Verfahrens
(Alle dargestellten Modelle gehen davon, dass die Verfahren zur Vergabe durch Antrag der Betroffenen oder auf Vorschlag der Leiter der Organisationseinheiten (Dekane) in Gang gesetzt werden können)
- Akzeptanz der Vergabeverfahren
(Zur Herbeiführung der Akzeptanz wird die Vorbereitung des Entscheidungsprozesses auf Dritte, zum Teil auf Hochschulexterne oder Peers verlagert oder es wird versucht, ein individualisiertes Eingehen eines zentralen Entscheiders auf die Bedürfnisse der Antragsteller sicherzustellen)
- Transparenz des Verfahrens
(Transparenz soll überwiegend durch objektivierbare, oft auch quantitative Verfahren hergestellt werden; unterschiedliche Einschätzungen wurden dazu vertreten, wieweit die Ergebnisse des Verfahrens faktisch hochschulöffentlich bekannt werden)
- Ungleiche Behandlung von Fachbereichen
(Die Reaktion auf die ungleiche Marktsituation der verschiedenen Fächer wurde in der Veranstaltung nur wenig thematisiert; eine Position ging davon aus, offensiv mit der Ungleichheit umzugehen, d.h. sie zum Anknüpfungspunkt für differenzierte Zulagen zu machen, während andererseits die Warnung ausgesprochen wurde, kleine bzw. nicht marktkonforme Fächer nicht zu benachteiligen.)

(Erforderliche) Rahmenbedingungen

- Für ein erfolgreiches Modell muss die Zielvorstellung der Hochschule im Hinblick auf die Steuerung ihrer Hochschullehrerinnen und -lehrer klar sein („Steuern macht nur Sinn, wenn die Richtung festliegt“)
- Die Höhe des finanziellen Anreizes muss positive Ergebnisse ermöglichen (schon geringe Zulagen führen zu dem Effekt der Verdrängung der intrinsischen Motivation durch eine extrinsische Motivation; positive Steuerungseffekte lassen sich aber erst ab einer spürbaren Größe, die mindestens 10 % des Gesamtgehaltes überschreiten sollte, feststellen)
- Die Grundvergütung ist nach Auffassung aller Teilnehmer zu gering und stellt mögliche positive Effekte der Leistungsvergütung in Frage.
- Der rechtliche Rahmen wird als unzureichend angesehen:
 - die Delegation der Regelungsbefugnis durch den Gesetzgeber an den Ordnungsgeber und durch diesen an die Hochschulen wird als problematisch angesehen,
 - die mangelhafte Regelung der Funktionsleistungsbezüge führt zu unerwünschten Umgehungstatbeständen im Bereich der besonderen Leistungsbezüge,
 - für den Wechsel aus der C- in die W-Besoldung ist die versorgungsrechtliche Überleitung nur unzureichend geregelt,

- die Ausgrenzung der Juniorprofessuren von den besonderen Leistungsbezü- gen stellt in der Praxis eine Belastung dar.
- Die Abhängigkeit der besonderen Leistungsbezüge von den Berufungs- und Bleibeleistungsbezü- gen stellt ein System kommunizierender Röhren dar. Eine isolierte Betrachtung der besonderen Leistungsbezüge ist daher nicht zielfüh- rend.
- Die Bedeutung des Vergaberahmens wurde im Rahmen der Veranstaltung zwar intensiv diskutiert, stellt in den meisten dargestellten Modellen jedoch nur in Ausnahmesituationen ein Problem dar.
- Der Aufwand für die Leistungsmessung wird unabhängig von ihrer Art als er- heblich eingeschätzt; bei einigen Modellen (z.B. Leistungsmessung durch ex- terne Peers) ist ein solcher Aufwand nur zu leisten, wenn die Vergabe beson- derer Leistungsbezüge auf wenige Fälle beschränkt bleibt.
- Eine Grundsatzfrage in der gesamten Diskussion blieb nach wie vor unbeant- wortet, ob nämlich finanzielle Leistungsanreize dem Wissenschaftssystem adäquat sind; wenn diese Frage positiv beantwortet werden kann, ist die wei- tere Frage, unter welchen Bedingungen (auch rechtlicher Art) die Bewertung der Leistungen erfolgen kann.
- Weiter blieb die grundsätzliche Frage offen, wie viel Besoldungspartikularis- mus durch unterschiedliche Länderregelungen, aber auch durch unterschiedli- che Modelle finanzieller Leistungsanreize in den verschiedenen Hochschulen für das Gesamtsystem der Hochschulen erträglich ist.
- Für die einzelne Hochschule stellt sich die Frage, wie viel Differenzierung in den Gehältern innerhalb einer Hochschule ohne Schaden für das System ak- zeptiert werden kann. In der Diskussion wurde allerdings darauf hingewiesen, dass auch bereits unter der ausschließlichen Geltung der C-Besoldung starke Spreizungen zwischen den Gehältern vorhanden waren.

Risiken ...

... im Hinblick auf die Unternehmenskultur

- Nach übereinstimmendem Urteil aller Teilnehmer wird – u.a. durch die Einfüh- rung der Leistungsbezüge in der W-Besoldung – das Klima des Umgangs zwis- chen den Professorinnen und Professoren rauer.
- Die intrinsische Motivation droht zurückgedrängt zu werden zu Gunsten einer extrinsischen Motivation.
- Die differenzierte Vergabe von Leistungszulagen schafft neben den Gewin- nern eines solchen Systems viele Verlierer, die für die Motivation innerhalb des Gesamtsystems problematische Wirkungen entfalten können.
- Die finanzielle Kalkulation, die Grundlage für die Vergabe von Leistungsbezü- gen ist, kann sich als nicht belastbar erweisen und somit die gesamte Finanz- planung im Personalbereich und darüber hinaus beeinträchtigen.
- Da die Gesamtfinanzierung des Personalbudgets nicht auskömmlich ist, er- folgt bei der Personalakquisition aus Kostengründen eine Konzentration auf bestimmte Bewerbergruppen (insbesondere Berufseinsteiger); die Berufung von etablierten Professoren unter der Geltung der Stufenmodelle wird über- wiegend als problematisch angesehen.
- Die Notwendigkeit zur Antragstellung kann zu fehlgeleiteten Erwartungen füh- ren und zu einem erheblichen, nicht zielgerichteten Begründungsaufwand,

wenn die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Antrag nicht klar definiert und ausreichend kommuniziert werden.

- Die Bemessung der zu honorierenden Leistung kann zum Entstehen „fiktiver“ Leistungen führen, wenn die Parameter für die Leistungsbemessung nicht eindeutig beschrieben sind oder falsch gewählt wurden (z.B. Verwertung von ursprünglich einer Veröffentlichung für mehrere Veröffentlichungen, wenn keine Qualitätskriterien angelegt werden).
- Das Bestreben, die Messbarkeit von Leistungen zu begründen, kann zu einer Verschiebung von qualitativen zu quantitativen Aspekten der wissenschaftlichen Leistungen führen.
- Die Notwendigkeit der Leistungsmessung kann dazu führen, dass ungeeignete bzw. befangene Personen an der Leistungsmessung mitwirken.

... im Hinblick auf mögliche rechtliche Auseinandersetzungen

Das Risiko von rechtlichen Auseinandersetzungen wurde im Hinblick auf verschiedene Fragen gesehen, hat sich bislang aber an den Hochschulen, von denen Teilnehmer vertreten waren, noch nicht realisiert. Risiken werden insbesondere gesehen,

- weil besondere Leistungsbezüge als Kompensation für nicht amtsangemessene Grundgehälter verwendet werden,
- weil die Einwilligungsfähigkeit der Professoren in ihre grundgesetzlich geschützte Wissenschaftsfreiheit fraglich ist. Die Steuerung der Hochschullehrer durch die an den Zielen der Hochschule orientierten Leistungsparameter könnte einen Eingriff in die Freiheit von Forschung und Lehre darstellen (wurde von den Teilnehmern streitig diskutiert),
- weil in den Hochschulen, in denen Richtlinien des Rektorats/Präsidiums die Rechtsgrundlage für die Vergabe von besonderen Leistungsbezügen darstellen, keine ausreichende Ermächtigung vorliegt,
- weil die Rechtmäßigkeit von Zielvereinbarungen zur Vergabe von Leistungsbezügen angezweifelt wird,
- weil die Frage nach der Rechtsnatur einer positiven, insbesondere aber einer negativen Entscheidung über die Vergabe von besonderen Leistungsbezügen unklar ist (Qualifizierung als Verwaltungsakt oder nicht).

Verknüpfung der Ausgestaltung der Besoldungskultur mit den übergreifenden Zielen einer Hochschule

Diese Erwartung wurde nur sehr marginal thematisiert. Aus dem Hinweis, dass in verschiedenen Hochschulen versucht wurde, (zunächst) im Rahmen der W-Besoldung das C-Besoldungsgefüge abzubilden, lässt sich schließen, dass die Befriedigung bestehender Erwartungen und die Kontinuität in der Personalbehandlung ein wichtiges Ziel dieser Hochschulen darstellt. Im Übrigen könnte die Ausgestaltung der Antragstellung und Bewertung der Anträge einen Rückschluss darauf zulassen, ob die Hochschule eine starke Mitarbeiterorientierung pflegt oder ob ein hohes Maß an wissenschaftlicher Qualifikation intendiert wird. Aus den Beiträgen der Referenten wurde überwiegend nicht deutlich, ob die Ausgestaltung des Systems der Leistungsorientierung der Besoldung mit entsprechenden Zielen der jeweiligen Hochschule korrespondiert.

Gesamtwertung

Aus allen Beiträgen wurde deutlich, dass eine Abkehr von der W-Besoldung und eine Rückkehr zur C-Besoldung von keinem Teilnehmer gefordert wurde. Gefordert wurde allerdings zwingend eine Verbesserung des Systems an verschiedenen Stellen; die zentrale Forderung ging dahin, eine deutliche Verbesserung der Grundgehälter herbeizuführen. Trotz der Kritik an Einzelfragen wurde unter den gegebenen Bedingungen kein umfassendes Alternativmodell dargestellt.

Streitig blieb nach wie vor die Frage, wie eine sachgerechte Bewertung der Leistungen erfolgen kann; während aus der Praxis die Forderung nach möglichst einfachen und schlanken Verfahren erhoben wurde, wurde andererseits die Notwendigkeit betont, wissenschaftsadäquate Verfahren einzuführen, die auf der Basis einer Beurteilung durch andere, möglichst unabhängige Fachwissenschaftler beruhen.