



Christoph Biester

Leistungsorientierte Vergütung in der Wissenschaft

Eine theoretische und
empirische Analyse der
neuen Professorenbesoldung

BELTZ JUVENTA

Kapitel 1

Einleitung

Also, wie gesagt, mit diesen Leistungsvorgaben, die man sozusagen machen muss, das ist natürlich schon neu, man mag das als Belastung sehen, aber [...] überall wird man nach seiner Leistung beurteilt und [das] sehe ich jetzt nicht als problematisch an.
(Thiele, Geisteswissenschaften, 76:76)

Die Einführung leistungsorientierter Vergütung in der Wissenschaft steht für einen zum Teil dramatisch wahrgenommenen Wandel in der Wissenschaftspolitik. Das bisher in der C-Besoldung geltende Senioritätsprinzip der Dienstaltersstufen wird mit dem Professorenbesoldungsreformgesetz (ProfBesReformG, 2002) reformiert und durch ein System aus Grundgehalt und Leistungszulagen in der W-Besoldung abgelöst. Die Besoldungsgruppen C1 bis C4 werden durch die Juniorprofessur (W1) und die Besoldungsgruppen W2 und W3 ersetzt und sind konsequenterweise mit einem vergleichsweise geringeren Grundgehalt ausgestattet worden, zu dem aus den folgenden vier Gründen oder Anlässen Leistungszulagen gezahlt werden können:

1. aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen
2. für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Architektur, Weiterbildung und Nachwuchsförderung
3. für die Wahrnehmung von Funktionen in der Hochschulselbstverwaltung
4. als Forschungs- und Lehrzulage für die Einwerbung von Drittmittel für Forschungs- und Lehrprojekte

Diese Umstellung von der C- auf die W-Besoldung ist für die Inhaberinnen und Inhaber entsprechend vergüteter Stellen nicht nur mit als *unverschämt* beschriebenen finanziellen Einbußen, sondern auch mit einer als *verordnet* empfundenen Leistungsorientierung verbunden. Die sich publizierend zu Wort meldenden Professorinnen und Professoren sowie ihre Berufsverbände sehen die Einheit von Forschung und Lehre gefährdet und vermuten eine jeweils einseitige Fokussierung auf die Forschung oder auf die Lehre, die je-

weils zu Lasten der Lehre oder der Forschung gehen. Nicht weniger selten wird die Verdrängung der für wissenschaftliche Tätigkeiten als wichtig erachteten intrinsischen Motivation erwartet.

Gleichzeitig fällt die Einführung von Leistungskomponenten in der Professorenbesoldung in eine schon seit den 1990er Jahren andauernde Phase der Verwaltungsmodernisierung (Bogumil et al., 2008; Bogumil, 1997; Kuhlmann, 2006), die nun auch die Universitäten erreicht hat. Von einem Teil der W-besoldeten Professorinnen und Professoren wird die Leistungsorientierung in der Besoldung als *nicht problematisch* angesehen, da die Bewertung nach Leistung allgegenwärtig sei. Ebenso ist eine prinzipiell hohe Zustimmung zum Leistungsprinzip unter den W-besoldeten Professorinnen und Professoren festzustellen.

Die leistungsorientierte Vergütung in der Wissenschaft ist das Thema der vorliegenden Arbeit, die grob in einen theoretischen und einen empirischen Teil gegliedert ist. Zunächst wird der theoretisch und empirisch analysierte Gegenstand, die neue Professorenbesoldung, in Abschnitt 2.1 vorgestellt. Neben der im Bundestag zur Gesetzesvorlage geführten Debatte, sind das Grundgehalt, die Entwicklung der Anzahl der Professorinnen und Professoren sowie die Entwicklung der Professorengehälter und die einzelnen Leistungszulagen Themen dieses Abschnittes.

Wie angedeutet, fällt die Reform der Professorenbesoldung in eine bereits mehrere Jahre andauernde Phase der Reform öffentlicher Verwaltungen nach dem sogenannten Neuen Steuerungsmodell (KGSt, 1993), so dass auch dieses kurz erläutert und auf die Reform der Professorenbesoldung und die Universität angewendet wird (Abschnitt 2.2). Anschließend wird auf das im Neuen Steuerungsmodell zentrale Element der kontraktuellen Steuerung eingegangen: Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden als Steuerungsinstrument im Neuen Steuerungsmodell von wissenschafts- und hochschulpolitischen Akteuren, wie dem Wissenschaftsrat, der Hochschulrektorenkonferenz oder dem Centrum für Hochschulentwicklung CHE als zentral und wirkungsvoll angesehen. Auch in der W-Besoldung finden Ziel- und Leistungsvereinbarungen insbesondere im Bereich der Berufungs- und Bleibeleistungszulagen Anwendung, so dass auch dieses Instrument und seine Anwendung in dem Abschnitt 2.3 betrachtet wird. W-Besoldung, Neues Steuerungsmodell und Zielvereinbarungen sind nicht losgelöst voneinander zu untersuchen und so umreißen diese drei Kapitel den Gegenstand der vorliegenden Arbeit, der theoretischen und empirischen Analyse der neuen Professorenbesoldung.

Der in Kapitel 3 referierte Forschungsstand zur W-Besoldung ist uneinheitlich: Die am Neuen Steuerungsmodell und den Prinzipien des New Public Managements angelehnte Reform der Professorenbesoldung hat nur wenige streng wissenschaftliche und keine empirischen Arbeiten ausgelöst.

Vielmehr sind in und aus der Perspektive verschiedener Disziplinen mehr oder weniger streng wissenschaftliche Texte entstanden und Debatten geführt worden. Aus einer juristischen Perspektive geht es dabei um Fragen der Dienstrechtsreform und des Besoldungsrechtes (Detmer, 2004; Blomeyer, 2007; Trute, 2000), während aus politikwissenschaftlicher Perspektive die W-Besoldung in Zusammenhang mit Fragen nach alter und neuer Governance gebracht werden kann (de Boer et al., 2008; Kehm, 2005, 2006; Schimank, 2002).

Leistungsorientierte Vergütung ist ein klassisches Thema der Betriebswirtschaftslehre und folglich ist die ökonomische Perspektive (Abschnitt 3.1) ebenso Teil des hier referierten Forschungsstandes wie auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung um Ziel- und Leistungsvereinbarungen in der Universität (Abschnitt 3.2).

Neben diesen wissenschaftlichen Arbeiten zur W-Besoldung sind eine ganze Reihe eher informierender, denn analysierender Texte, hauptsächlich in der vom Deutschen Hochschulverband herausgegebenen Zeitschrift *Forschung und Lehre* erschienen. Diese sind hier unter der Überschrift *Auf der Vorderbühne der W-Besoldung* (Abschnitt 3.3) zusammengefasst worden. Anschließend wird erneut das Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarung fokussiert. Diesmal aus einer Perspektive, die den steuernden Aspekt des Instruments aus zwei Gründen zum Gegenstand macht (Abschnitt 3.4): Zum einen geht es bei der Reform der Professorenbesoldung nur um einen Aspekt gegenwärtiger Reformbemühungen im Hochschulbereich, der aber nicht losgelöst von der Idee, die Universitäten insgesamt wettbewerbsfähiger zu machen, die internationale Sichtbarkeit in Forschung und Lehre zu steigern und der zunehmenden Konkurrenz um die besten Studierenden und Wissenschaftlern mit spezialisierten Forschungs- und Lehrangeboten zu begegnen, untersucht werden kann. Zum anderen werden Zielvereinbarungen nicht nur in der W-Besoldung eingesetzt, sondern ziehen sich durch den ganzen Organismus der Universität: Institutsleitungen vereinbaren Ziele mit der Fakultät, die wiederum Zielvereinbarungen mit der Hochschulleitung schließt, die ihrerseits in Zielvereinbarungen mit dem Ministerium zentrale Merkmale der Reformbemühungen festschreibt. Ziel- und Leistungsvereinbarungen betreffen also nicht nur die W-besoldeten Professorinnen und Professoren, sondern wird hier explizit die Organisation der Universität angesprochen.

Arbeiten mit einem dezidiert organisationssoziologischen oder organisationstheoretischen Bezug sind nur mit Ausnahme der Texte von Krücken (2004), Huber (2005), Engels (2004) und Zechlin (2007) zu finden und werden in Abschnitt 3.5 vorgestellt.

Der referierte Stand der Forschung weist pointiert formuliert zwei Leerstellen auf: Erstens ist die W-Besoldung bisher nicht empirisch untersucht

und zweitens fehlt eine organisationssoziologische Sicht auf die Universität als Ganzes.

Aus organisationstheoretischer Perspektive wird die Universität als nur lose gekoppelt (Weick, 1976), als organisierte Anarchie (Cohen et al., 1972) oder als professionelle Bürokratie (Mintzberg, 1992) beschrieben und fokussiert so immer nur einen Teilbereich der Universität. Die Einführung von Leistungszulagen in der neuen Professorenbesoldung betrifft die Universität jedoch als Ganzes: Die Universitätsverwaltungen, die Dekaninnen und Dekane, die Professorinnen und Professoren, die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Studierenden sind durch die Reform der Professorenbesoldung mittelbar oder unmittelbar betroffen. Folglich lautet die erste hier am Beispiel der W-Besoldung explizierte Frage: Ist die Universität aus organisationstheoretischer Perspektive auch als Ganzes zu fassen?

Ausgangspunkt der theoretischen Analyse ist die von Scott (1986, 2003) in die Organisationssoziologie eingeführte Unterscheidung von drei Perspektiven auf Organisationen (rationale, natürliche und offene Perspektive).

Da die Betrachtung der Universität als eine bürokratische Organisation (rationale Perspektive) einerseits und die Fokussierung individueller Akteure und deren Entscheidungen (natürliche Perspektive) andererseits unvollständig bleiben würde, werden dem Vorschlag von Scott (1986) folgend vier Theorien, die die verschiedenen Perspektiven zu integrieren suchen, auf die Universität angewendet:

1. das Strukturalistische Modell von Etzioni (1967)
2. das Kontingenzmodell von Lawrence und Lorsch (1967)
3. Thompsons (1967) Modell der verschiedenen Ebenen (Thompsons Frucht)
4. das Konzept der Professionellen Bürokratie (Mintzberg, 1992)

Im Anschluss daran wird aus zwei Gründen aus transaktionskostentheoretischer Perspektive der Fokus auf das in der W-Besoldung häufig eingesetzte Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarung gerichtet. Erstens handelt es sich bei einer im Rahmen der W-Besoldung geschlossenen Ziel- und Leistungsvereinbarung um eine vertragsförmige Vereinbarung, die sich als Gegenstand für eine transaktionskostentheoretische Betrachtung eignet. Zweitens verbindet die Transaktionskostentheorie die genannten drei Perspektiven auf der Ebene der Transaktion.

Die Frage der Transaktionskostentheorie nach den Transaktionen regulierenden Strukturen aufnehmend, wird in Kapitel 5 die zweite Frage der theoretischen Analyse der neuen Professorenbesoldung bearbeitet und die Einführung der W-Besoldung als eine Veränderung in der Governancestruktur von Hochschulen zum Gegenstand der Analyse gemacht.

Von der Annahme ausgehend, dass der Governancebegriff und in seiner Anwendung auch der Governance Equalizer als heuristisches Instrument gut geeignet sind, um beispielsweise Ländervergleiche (de Boer et al., 2008) durchzuführen oder Veränderungen in der institutionellen Steuerung von Organisationen (in diesem Fall den Universitäten) zu beobachten (Kehm, 2006), wird das von de Boer et al. (2008) aufgeworfene Problem fehlender Analysen auf der Mikroebene theoretisch bearbeitet.

Der Governancebegriff, verstanden als die „Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind“ (Benz et al., 2007, S. 9), wird zunächst aus wirtschaftswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Perspektive dargestellt, um im Anschluss um eine soziologische Perspektive erweitert zu werden, die das Verständnis von Handlungskoordination durch die Mechanismen Markt, Organisation und Gemeinschaft (Wiesenthal, 2000) einschließt.

Die theoretische Analyse der neuen Professorenbesoldung zeigt, dass die Universität als Organisation mit den genannten Theorien nur unzureichend zu fassen ist, wohl aber der Governancebegriff, wenn er um eine handlungstheoretische Perspektive ergänzt wird, geeignet ist, Veränderungen in der institutionellen (Regelungs-)Struktur auf den unterschiedlichen zu fokussierenden Ebenen zu beschreiben und zu erklären.

In dem empirischen Teil der vorliegenden Arbeit wird die Reform der Professorenbesoldung aus drei unterschiedlichen Perspektiven und an drei unterschiedlichen Gegenständen untersucht. Auf der Ebene der Dokumente werden in Abschnitt 6.1 die in den Leistungsbezügeverordnungen der Universitäten geregelten Verfahren zur Vergabe der Leistungszulagen hinsichtlich der folgenden Fragen analysiert:

1. Für welche Leistungszulagen gelten die Leistungsbezügeverordnungen?
2. Welche Verfahren und Instrumente werden eingesetzt?
3. Welche Kriterien sind in den Leistungsbezügeverordnungen für die Berufungs- und Bleibeleistungszulagen vorgesehen?
4. An welche Kriterien werden Leistungszulagen für besondere Leistungen in Forschung und Lehre geknüpft?
5. Welche Funktionen werden mit einer Leistungszulage versehen und wie hoch sind diese Funktionszulagen?

Daran anschließend sind Fallstudien zur Einführung der W-Besoldung in drei Universitäten durchgeführt worden, die, im Anschluss an eine Aufarbeitung des Standes der Methodendiskussion um Fallstudien, in Abschnitt 6.2 vorgestellt werden.

Auf der Basis von leitfadenorientierten Experteninterviews mit Mitgliedern der Hochschulleitung sind die Erfahrungen der Hochschulleitungen zu den folgenden Aspekten erhoben und ausgewertet worden:

1. Einführung der W-Besoldung
2. Erfahrungen mit den eingeführten Instrumenten und Verfahren in der Praxis
3. Die Rolle von Markt- und Kollegialitätsprinzip in der W-Besoldung

Nach der Analyse der Leistungsbezügeverordnungen und der Fallstudien in den Universitäten wird die Perspektive der am stärksten von der Reform der Professorenbesoldung Betroffenen, die W-besoldeten Professorinnen und Professoren und ihre Sicht auf die Reform zum Gegenstand gemacht. Leitfadenorientierte Interviews zu verschiedenen Themenkomplexen und Fragestellungen zur W-Besoldung bilden das hier verwendete empirische Material. Diese Interviews enthalten auch immer eine mehr oder weniger dezierte und umfangreiche Bewertung der Reform. In Abschnitt 6.3 werden diese Bewertungen bezüglich der genannten Kontexte und herangezogenen die Bewertung erläuternden Begründungszusammenhänge ausgewertet. Neben grundsätzlich positiven, negativen und kritischen Bewertungen enthalten die Interviews Aussagen, die Handlungsabsichten oder Strategien des eigenen Umgangs mit der Reform aufzeigen.

Die W-Besoldung wird so aus verschiedenen Perspektiven zum Gegenstand der Analyse gemacht: Während es bei den Bewertungen der W-Besoldung tatsächlich um die eigene persönliche Einschätzung der betroffenen Professorinnen und Professoren geht, wird in den Fallstudien die institutionelle Perspektive der Hochschulleitungen fokussiert. Zu Beginn wird jedoch zunächst auf der Ebene der Dokumente die *Aktenlage*, auf deren Grundlage Leistungszulagen vergeben werden, untersucht: die Leistungsbezügeverordnungen.

Abschließend werden in Kapitel 7 die Ergebnisse der theoretischen und empirischen Analyse der neuen Professorenbesoldung zusammengefasst und weiterführende Fragen für die zukünftige Erforschung der leistungsorientierten Vergütung in der Wissenschaft und der neuen Professorenbesoldung formuliert. Doch zunächst soll der Gegenstand die neue Professorenbesoldung vorgestellt werden von der der Geisteswissenschaftler Professor Thiele¹ sagt: „Mit diesen Leistungsvorgaben, die man sozusagen machen muss, das ist natürlich schon neu, man mag das als Belastung sehen, aber ich sehe

1 Selbstverständlich ist der Name von Professor Thiele aus Gründen der Anonymisierung erfunden – nicht erfunden ist, dass er ein Geisteswissenschaftler ist.

es eigentlich nicht unbedingt so, sondern, ich denke, man ist eigentlich überall ..., wird man nach seiner Leistung beurteilt und sehe ich jetzt nicht als problematisch an“.