

Diskussionspapier des
Instituts für Organisationsökonomik

2/2021

Anreize für Hochschullehrer
vor und nach der Dienstrechtsreform

Alexander Dilger

Discussion Paper of the
Institute for Organisational Economics

**Diskussionspapier des
Instituts für Organisationsökonomik
2/2021**

Februar 2021

ISSN 2191-2475

**Anreize für Hochschullehrer
vor und nach der Dienstrechtsreform**

Alexander Dilger

Zusammenfassung

Die Einführung der W-Besoldung und der Juniorprofessur durch die Novelle des Hochschulrahmengesetzes 2002 wird kritisch betrachtet, sowohl aus der damaligen Perspektive als auch rückblickend.

JEL Codes: I23, I28, J33, J45, K31, M12, M51, M52

Incentives for Professors Before and After the Service Law Reform

Abstract

The introduction of the W-salaries and the junior professorship through the amendment of the University Framework Act 2002 is viewed critically, both from the perspective of that time and in retrospect.

Im Internet unter:

http://www.wiwi.uni-muenster.de/io/forschen/downloads/DP-IO_02_2021

Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Organisationsökonomik
Scharnhorststraße 100
D-48151 Münster

Tel: +49-251/83-24303 (Sekretariat)
E-Mail: io@uni-muenster.de
Internet: www.wiwi.uni-muenster.de/io

Anreize für Hochschullehrer vor und nach der Dienstrechtsreform*

1. Einleitung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hatte im Jahr 2000 einen offiziellen Vorschlag zur Dienstrechtsreform vorgelegt.¹ Dieser Vorschlag wurde im Wesentlichen mit Änderung des Hochschulrahmengesetzes am 9. November 2001 vom Bundestag beschlossen und trat (zusammen mit dem Professorenbesoldungsreformgesetz) am 23. Februar 2002 in Kraft.² Diese Dienstrechtsreform hat zwei Hauptelemente, nämlich erstens die Änderung der Besoldungsstruktur für Professoren³ und zweitens die Einführung der Juniorprofessur statt Habilitation als Regelvoraussetzung für die Berufung auf eine normale Professur. Der Status quo ante und die wesentlichen Änderungen sollen im Folgenden einander gegenübergestellt und ihre Wirkungen untersucht werden auf erstens die bereits berufenen Professoren, zweitens den wissenschaftlichen Nachwuchs und drittens den „Output“ der Hochschulen. Im nächsten Abschnitt wird dazu die Besoldungsstruktur betrachtet, im dritten Abschnitt die Einführung der Juniorprofessur zur Ablösung der Habilitation. Im vierten Abschnitt geht es um die Frage, ob sich an Hochschulen überhaupt etwas verbessern lässt. Im fünften Abschnitt findet sich neben einem kurzen Fazit statt eines Ausblicks ein Rückblick aus heutiger Sicht.

2. Alte vs. neue Besoldungsstruktur

Bis 2001 gab es für Professoren an Fachhochschulen in der Regel die Besoldungsstufen C2 und C3, an Universitäten C3 und C4. Die Besoldung stieg durch verschiedene Zulagen, vor allem erstens senioritätsmäßig mit den Dienstaltersstufen und zweitens nach Berufungs- bzw. Bleibeverhandlungen. Die Professoren hatten neben einer hohen Eingruppierung ein Interesse daran, (im Amt) alt zu werden und viele Rufe zu sammeln. Letzteres war ihr wichtigster Leistungsanreiz materieller Art. Der Nachwuchs wurde durch die Aussicht angereizt, eine Profes-

* Dieses Diskussionspapier ist die Verschriftlichung eines Vortrags, der vor 20 Jahren beim 4. Workshop der wissenschaftlichen Kommission Hochschulmanagement im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e. V. am 23. Februar 2001 in Witten-Bommerholz gehalten wurde. Die Zeitform für die damals noch im Planungsstadium befindliche Reform wurde angepasst und ein aktueller Rückblick nach 20 Jahren angefügt.

¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2000).

² Bundesministerium für Bildung und Forschung (2002), S. 3.

³ Hier und im Folgenden umfasst das generische Maskulinum wie im Deutschen üblich alle Personen unabhängig von ihrem biologischen und sozialen Geschlecht.

sur mit vielen Freiräumen und der im Rahmen einer Verbeamtung auf Lebenszeit garantierten Senioritätsentlohnung zu erhalten.

Fixe bzw. automatisch mit dem Alter ansteigende Entlohnung ist bei klar definierten und messbaren Leistungskriterien nicht optimal, aber bei schwer kontrollierbaren und vielfältigen Aufgaben besser als ihr Ruf.⁴ Der wissenschaftliche Nachwuchs hatte im alten System genug Leistungsanreize, wenn er sich denn für eine Hochschullehrerlaufbahn entschied. Bei ihm war (und ist) die Partizipationsbedingung das Problem, also ob hochbegabte Nachwuchswissenschaftler unter den geltenden Bedingungen überhaupt Hochschullehrer werden wollen, nicht die Anreizbedingung, sich dann dafür ordentlich anzustrengen.

Die Dienstrechtsreform hat dazu geführt, dass Fachhochschul- und Universitätsprofessoren einheitlich nach W2 oder W3 besoldet werden und Juniorprofessuren nach W1. Die Grundbesoldung orientiert sich an der vorherigen Einstiegsbesoldung für sehr junge Professoren Anfang 30, die Dienstalterszuschläge sind entfallen. Dafür werden variable Gehaltsbestandteile auf Zeit oder Dauer vergeben erstens bei Berufungsverhandlungen, zweitens für die Übernahme von Funktionen (Selbstverwaltung, Gleichstellung, erhöhtes Lehrdeputat etc.) und drittens für individuelle Leistungen in Forschung, Lehre, Weiterbildung und Nachwuchsförderung. Die konkreten Vergabekriterien wurden nicht gesetzlich geklärt und das Ministerium erklärte dazu:⁵ „Die erforderliche Evaluations-, Bewertungs- und Entscheidungskultur muss in Deutschland in den kommenden Jahren geschaffen werden.“ Allerdings gilt dabei:⁶ „Bewertung darf nicht schematisch sein. Bei Anwendung der Kriterien muss großer Spielraum bestehen, qualitativen Gesichtspunkten muss ausreichend Rechnung getragen werden.“ Das Vergabeverfahren soll mehrstufig sein: Erst bewerten externe Fachgutachter, dann die Fachbereichsleitung, schließlich entscheidet die Hochschulleitung über die variablen Gehaltsbestandteile.

Das Personalbudget ist gemäß der Reform gedeckelt. Es soll den vorherigen Stand nicht unterschreiten und an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen teilnehmen. Die Länder dürfen es erhöhen. Es gibt keine Obergrenze für die individuelle Besoldung mehr. Für das Ruhegehalt sind die dauerhaften Bezüge der letzten drei Jahre vor der Pensionierung maßgeblich. Zeitweilige Funktionen sind zeitanteilig ruhegehaltstfähig. Das neue Besoldungssystem galt ab

⁴ Vgl. Lazear (1979, 1981).

⁵ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2000), S. 1.

⁶ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2000), S. 18 (bzw. S. 23 im PDF).

Inkrafttreten (2002, wobei die Länder noch bis zu drei Jahre Zeit zur Umsetzung hatten) bei allen Berufungen und Bleibeverhandlungen. Ansonsten konnten (und können) zuvor berufene Professoren für einen Übergang optieren oder im alten System mit Dienstaltersstufen und ohne variable Gehaltsbestandteile verbleiben.

Menschen allgemein und insbesondere Hochschullehrer werden nicht nur materiell angereizt, sondern sind z. B. auch intrinsisch motiviert. Die materiellen Anreizwirkungen der Reform dürften jedoch verheerend sein: Was der eine durch Berufungsverhandlungen, Funktionsübernahmen oder individuelle Leistungen gewinnt, verlieren wegen der Budgetierung notwendigerweise andere. Es kommt zu einem unproduktiven und kooperationsfeindlichen Nullsummenspiel. Generell sollten Allokations- und Verteilungsfragen möglichst getrennt werden. Durch ihre Vermischung drohen Verteilungskämpfe.

Die Reform belohnt materiell (a) die Berufung der schlechtesten statt besten Bewerber, (b) das Abhalten der Kollegen von der Arbeit, (c) unkooperatives Verhalten, (d) Beeinflussungsaktivitäten, Lobbyismus und Kungelei sowie (e) Quantität statt Qualität sowie Noten- und Abschlussinflation. Selbst unabhängig davon wird die schon heute kritische Partizipationsbedingung für den wissenschaftlichen Nachwuchs verschärft. Variable Entlohnung schafft Risiken, die risikoaversen Akteuren vergütet werden müssen. Außerdem sind zusätzlich angereizte Leistungen zu vergüten, ansonsten wird der Beruf unattraktiver, was gerade die besten potentiellen Kandidaten abhalten könnte, weil sie dann anderswo attraktivere Karrierechancen haben.

Durch die Reform mussten neue Professoren über Jahre bis Jahrzehnte mit einer durchschnittlich niedrigeren Besoldung rechnen, weil etablierte Professoren nur dann für das neue System optieren, wenn sie dort mehr verdienen, was das gedeckelte Besoldungsbudget für alle anderen kleiner macht. Die bisherigen Professoren werden allerdings größtenteils im alten System verbleiben, in dem ihr einziger materieller Anreiz, das Streben nach Rufem, entfällt. Allein alte Professoren drei Jahre vor der Pensionierung werden im neuen System zu größeren Leistungen (bzw. Beeinflussungsaktivitäten) angehalten als früher, um ihre Pensionsansprüche zu vergrößern.

Die Fachhochschulprofessoren könnten auf Kosten der Universitäten gewinnen, wenn die Differenzierung der Budgets nach Hochschulformen durchbrochen wird. Andernfalls ist unklar, wie ihre Höherbesoldung finanziert werden soll. Die variablen Gehaltsbestandteile sind stets vom Rotstift bedroht, solange sie nicht individuell verbindlich zugesagt wurden.

Die Hochschulleitungen gewinnen Macht, werden aber selbst zum Gegenstand der Verteilungskämpfe, die nicht durch Marktkräfte wie bei Managern begrenzt werden. Mittel fließen in Leitung und Verwaltung, obwohl diese zur Effizienzsteigerung möglichst klein gehalten werden sollten. Die Hochschulen werden durch die Reform nicht ökonomisiert, sondern auf fatale Weise politisiert.

3. Habilitation vs. Juniorprofessur

Vor der Reform war die Standardvoraussetzung für eine Erstberufung an Universitäten die Habilitation, die in der Regel als wissenschaftlicher Assistent bei einem Professor angefertigt wurde. Die Habilitation sollte auf gesetzlichem Wege ausnahmslos abgeschafft werden und an ihre Stelle trat als Regelzugangsvoraussetzung für Universitätsprofessoren die Juniorprofessur. Juniorprofessuren sind auf zweimal drei Jahre befristet, mit eigenen Mittel, Lehrdeputat und Promotionsrecht ausgestattet. Hausberufungen durch dieselbe Universität sind am Ende möglich, wenn der Juniorprofessor vorher von außen kam.

Universitätsprofessoren sind klare Verlierer dieser Regelung, da die Habilitationsstellen wegfallen und sie die budgetierten Mittel mit den Juniorprofessoren teilen müssen. Der wissenschaftliche Nachwuchs gewinnt formal Rechte und Freiräume. Faktisch dürfte er allerdings bei den ausbrechenden Verteilungskämpfen regelmäßig verlieren. Kein einzelner Professor ist mehr verantwortlich und gewährt Unterstützung bis hin zu Schutz. Die Ausrichtung der Juniorprofessuren im Verhältnis zu den normalen Lehrstühlen wurde nicht geregelt, so dass unliebsame Lehrverpflichtungen abgewälzt werden dürfen und die Übernahme an derselben Hochschule nur bei „guter Gremienarbeit“ möglich erscheint. Die Juniorprofessoren erhalten keinen Abschluss oder Titel, so dass sie mit leeren Händen dastehen, wenn sie nicht sofort im Anschluss eine richtige Professur erhalten.

Die Fachhochschulprofessoren gewinnen klar, da ihr Zugang einfacher bleibt, Status und Besoldung jedoch der Universität angepasst werden. Wer die Wahl hat, wird folglich den Hochschulbereich ganz verlassen oder den Zugang (auch zu den Universitäten) über die Fachhochschulen suchen. Juniorprofessuren leiden demnach unter adverser Selektion.

4. Kann man an den Hochschulen überhaupt etwas verbessern?

Wer mehr Leistung will, muss mehr bezahlen, nicht weniger und schlechter.⁷ Auch knappe Mittel sollten nicht budgetiert werden, sondern mit der Leistung schwanken können (zumindest auf überschaubaren Ebenen wie Fakultäten und Hochschulen, damit alle dort kooperieren und nicht gegeneinander arbeiten). Um gegebene Mittel effektiver zu nutzen, müssen die Anstrengungen auf die richtigen Ziele gelenkt werden. Dazu müssen Kriterien definiert und gegebenenfalls Aufgaben geteilt werden. Wenn dies nicht möglich erscheint oder nicht gewollt wird, sollte besser auf variable Entlohnung verzichtet werden. Der scheinbar vernünftige Verzicht auf schematische Bewertungen bei Festsetzung der variablen Vergütung öffnet Einflussaktivitäten Tür und Tor und lenkt damit gerade Anstrengungen von produktiven auf unproduktive Tätigkeiten.

Die Habilitation sollte nicht durch Juniorprofessuren ersetzt, sondern durch einen klaren Anforderungskatalog an die Qualifizierungsleistung ergänzt werden, z. B. einen Rechtsanspruch auf kumulative Habilitation bei Erbringung genau bezeichneter Leistungen.⁸

5. Fazit und Rückblick

Die umgesetzten Vorschläge zur Reform des Hochschuldienstrechts sind bzw. waren aus ökonomischer Sicht ungeeignet, die behaupteten Ziele zu erreichen, nämlich die Leistungsanreize für Professoren und die Bedingungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs zu verbessern. Sie verschlechtern vielmehr die Bedingungen für Professoren und Nachwuchswissenschaftler, zumindest an den Universitäten. Außerdem gehen die wissenschaftlichen Anstrengungen zugunsten von belohnten Einflussaktivitäten zurück. Schließlich sinkt die Qualität des Personals.

Aus dieser Kritik folgt nicht, dass Hochschulen reformunfähig sind. Wenn klare Leistungskriterien benannt werden, kann zu ihrer Erfüllung auch materiell angereizt werden. Werden hingegen die Ziele der Hochschulen als zu komplex angesehen, dann ist eine weitestgehend fixe Entlohnung (auf angemessenem Niveau nach gründlicher Personalauswahl) aus ökonomischer Sicht durchaus angemessen.

⁷ Vgl. Dilger (2001).

⁸ Vgl. Dilger (2003).

Zwanzig Jahre später lässt sich rückblickend feststellen, dass die Dienstrechtsreform nicht so schlimm gewirkt hat wie befürchtet. Das liegt aber vor allem auch daran, dass sie in der vorliegenden Form vom Bundesverfassungsgericht (2004) gekippt wurde wegen fehlender Kompetenz des Bundes zu so weitreichenden Änderungen im Hochschulbereich. Damit war die Reform allerdings nicht vollständig erledigt, zumal die Kompetenz der Bundesländer gestärkt wurde. Die Juniorprofessur wurde beispielsweise nicht wieder abgeschafft, aber sie wurde nicht wie geplant der exklusive Weg zur Universitätsprofessur. Beispielsweise hatte das beabsichtigte Verbot der Habilitation keinen Bestand, so dass heute verschiedene Wege zur Universitätsprofessur nebeneinander bestehen. Dieser Wettbewerb ist grundsätzlich zu begrüßen.

Ebenso wurde die W-Besoldung trotzdem umgesetzt, aber mit weniger schlimmen Folgen als befürchtet. Der Hauptgrund dafür dürfte sein, dass die Beschränkung der Budgets nicht auf der Ebene der einzelnen Fakultäten wirksam wurde, durch die Berufung eines starken Kollegen also nicht unmittelbar negative Rückwirkungen auf die eigene Besoldung drohen. Verschiebungen gab es eher zwischen Fakultäten und Hochschulen, was ebenfalls den Wettbewerb eher angeregt als geschwächt haben dürfte. Hinzu kamen zahlreiche weitere Änderungen, durch die sich die Budgets ohnehin stark veränderten. Viele Professoren einschließlich des Verfassers sind ohne Nachteile von der C- in die W-Besoldung gewechselt, während eine zu geringe Bezahlung neuer Professoren ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht (2012) verboten wurde.

Insgesamt erweist sich damit das Hochschulsystem als reformierbar, aber nicht mit der Brechstange von oben herab, was beides zu begrüßen ist. Das Bundesverfassungsgericht schützt die grundgesetzlich garantierte Wissenschaftsfreiheit, die Kompetenzen der Bundesländer in der Bildungs- und Hochschulpolitik und auch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten-tums. Außerdem reagieren die Hochschulen und die Hochschullehrer auf ihre Weise auf Veränderungen der Rahmenbedingungen. Die Beharrungskräfte des Hochschulsystems sind groß, was vor vorschnellen und nicht hinreichend durchdachten Änderungen schützt, während sinnvolle Reformen langfristig durchaus möglich sind und in einer sich ändernden Welt auch nötig bleiben.

Literatur

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2000): „Hochschuldienstrecht für das 21. Jahrhundert – Das Konzept des BMBF: Zielsetzung“, im Internet unter <http://docplayer.org/72223771-Hochschuldienstrecht-fuer-das-21-jahrhundert-das-konzept-des-bmbf-zielsetzung.html> (letzter Abruf am 27.02.2021).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2002): „Hochschulrahmengesetz (HRG)“, im Internet unter <http://docplayer.org/10024835-Hochschulrahmengesetz-hrg.html> (letzter Abruf am 27.02.2021).

Bundesverfassungsgericht (2004): „Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –“, im Internet unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/07/fs20040727_2bvf000202.html (letzter Abruf am 28.02.2021).

Bundesverfassungsgericht (2012): „Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 14. Februar 2012 – 2 BvL 4/10 –“, im Internet unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/02/ls20120214_2bvl000410.html (letzter Abruf am 28.02.2021).

Dilger, Alexander (2001): „Was lehrt die Prinzipal-Agenten-Theorie für die Anreizgestaltung in Hochschulen?“, Zeitschrift für Personalforschung (ZfP, German Journal of Human Resource Research) 15(2), S. 132-148.

Dilger, Alexander (2003): „Zur Institutionalisierung der kumulativen Habilitation“, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (BFuP) 55(1), S. 98-110.

Lazear, Edward P. (1979): „Why Is There Mandatory Retirement?“, Journal of Political Economy 87 (6), S. 1261-1284.

Lazear, Edward (1981): „Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restrictions“, American Economic Review 71 (4), S. 606-620.

Diskussionspapiere des Instituts für Organisationsökonomik

Seit Institutsgründung im Oktober 2010 erscheint monatlich ein Diskussionspapier. Im Folgenden werden die letzten zwölf aufgeführt. Eine vollständige Liste mit Downloadmöglichkeit findet sich unter <http://www.wiwi.uni-muenster.de/io/de/forschen/diskussionspapiere>.

- DP-IO 2/2021** Anreize für Hochschullehrer vor und nach der Dienstrechtsreform
Alexander Dilger
Februar 2021
- DP-IO 1/2021** Cheating Alone and in Teams
Alexander Dilger
Januar 2021
- DP-IO 12/2020** Liberale Corona-Politik
Alexander Dilger
Dezember 2020
- DP-IO 11/2020** Abfindungen für Vorstandsmitglieder ohne und mit Beschränkungen
Alexander Dilger
November 2020
- DP-IO 10/2020** 10. Jahresbericht des Instituts für Organisationsökonomik
Alexander Dilger/Lars Vischer
Oktober 2020
- DP-IO 9/2020** Stellungnahme zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes
Alexander Dilger
September 2020
- DP-IO 8/2020** Sind Klausuren überflüssig?
Zum Zusammenhang zwischen PISA-Ergebnissen, Rechtschreibung und Noten
Alexander Dilger
August 2020
- DP-IO 7/2020** No Home Bias in Ghost Games
Alexander Dilger/Lars Vischer
Juli 2020
- DP-IO 6/2020** The Advances of Community Cloud Computing in the Business-to-Business-Buying Process
Nicolas Henn/Todor S. Lohwasser
Juni 2020
- DP-IO 5/2020** Wirtschaftsethische Überlegungen zum Klimawandel
Alexander Dilger
Mai 2020
- DP-IO 4/2020** Meta-Analyzing the Relative Performance of Venture Capital-Backed Firms
Todor S. Lohwasser
April 2020
- DP-IO 3/2020** From Signalling to Endorsement
The Valorisation of Fledgling Digital Ventures
Milan Frederik Klus
März 2020



Herausgeber:
Prof. Dr. Alexander Dilger
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Organisationsökonomik
Scharnhorststr. 100
D-48151 Münster

Tel: +49-251/83-24303

Fax: +49-251/83-28429

www.wiwi.uni-muenster.de/io

