

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 7. Juli 2008
– Drucksache 14/3425**

**Denkschrift 2008 zur Haushaltsrechnung 2006;
hier: Beitrag Nr. 25 – Professorenbesoldung an den Fach-
hochschulen**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 7. Juli 2008 zu Beitrag Nr. 25
– Drucksache 14/3425 – Kenntnis zu nehmen.

II. Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Besoldungsrechts
vorzulegen, bei dem folgende Aspekte berücksichtigt werden:

1. das System der leistungsbezogenen Professorenbesoldung (W-Besoldung)
in das Landesrecht zu übernehmen;
2. im Zuge dieser Novellierung die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Kor-
rekturen des Systems der W-Besoldung nach Möglichkeit umzusetzen.

16. 10. 2008

Die Berichterstatterin:

Ursula Lazarus

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/3425 in seiner 30. Sitzung am 16. Oktober 2008.

Als Anlage ist eine Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung an das Plenum beigefügt.

Die Berichterstatterin für den Finanzausschuss bemerkte, seit 1. Januar 2005 gelte für die Besoldung der Professoren an allen deutschen Hochschulen ein neues Besoldungsrecht. Die neue W-Besoldung sehe ein gegenüber der C-Besoldung geringeres altersunabhängiges Grundgehalt vor, erlaube aber die Vergabe von Leistungsbezügen nach einem stark ausdifferenzierten System, das durch den Landesgesetzgeber noch weiter verfeinert worden sei.

Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof sei die Umsetzung des neuen Besoldungsrechts an den Fachhochschulen des Landes gewesen. Dabei habe sich nach Auffassung des Rechnungshofs ergeben, dass das neue Recht seine Ziele erreichen könne. Die Vorstände der Fachhochschulen könnten eine strategisch fundierte und individuell differenzierte Personalpolitik betreiben und damit ein leistungsfreundliches Klima schaffen. Der Rechnungshof empfehle daher, das System der W-Besoldung in das neue Landesbesoldungsrecht zu übernehmen und dabei an der Höhe der Grundgehälter und der Besoldungsdurchschnitte festzuhalten.

Allerdings habe der Rechnungshof auch Defizite des neuen Rechts und seiner Umsetzung festgestellt. Er rege deshalb an, im Zuge der anstehenden Novellierung des Besoldungsrechts u. a.

- alle Professoren der alten Besoldungsgruppe C 2 kraft Gesetzes in die neue Besoldungsgruppe W 2 überzuleiten,
- die Vergabe unbefristeter Leistungsbezüge zu vereinfachen,
- die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen grundlegend neu zu regeln und
- auch für Professoren der alten Besoldungsgruppe C 3 die Möglichkeit der Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen aus Drittmitteln vorzusehen.

Das Wissenschaftsministerium und das Finanzministerium wollten diesen Empfehlungen nur teilweise folgen. Welche Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt würden, sei im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens für das neue Landesbesoldungsrecht durch den Landtag zu entscheiden.

Sie habe nach einem Hinweis der Landtagsverwaltung die vom Rechnungshof angeregte Beschlussempfehlung an das Plenum von der Form her geändert, sie inhaltlich aber belassen. Ihr Beschlussvorschlag lautete somit:

Der Landtag wolle beschließen,

I. von der Mitteilung des Rechnungshofs zu Beitrag Nummer 25, Drucksache 14/3425, Kenntnis zu nehmen;

II. die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Besoldungsrechts vorzulegen, bei dem folgende Aspekte berücksichtigt werden:

1. *das System der leistungsbezogenen Professorenbesoldung (W-Besoldung) in das Landesrecht zu übernehmen;*
2. *im Zuge dieser Novellierung die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Korrekturen des Systems der W-Besoldung nach Möglichkeit umzusetzen.*

Ein Vertreter des Rechnungshofs machte darauf aufmerksam, über die Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs werde inhaltlich nicht heute, sondern im Rahmen der Novellierung des Landesbesoldungsrechts entschieden. Er würde bezüglich der Anregungen des Rechnungshofs jedoch gern darstellen, worin sich die beteiligten Ministerien und der Rechnungshof einig seien und bei welchen Punkten noch unterschiedliche Meinungen bestünden, um dem Ausschuss einen ersten Eindruck davon zu vermitteln.

Wie der Rechnungshof festgestellt habe, leide die Stimmung in den Fachhochschulen unter der W-Besoldung deutlich. Dies liege vor allem an dem dauerhaften Nebeneinander von C- und W-Besoldung, wobei erstere im Gegensatz zur W-Besoldung im Grunde keine Leistungselemente, dafür aber Altersstufen vorsehe.

Einigkeit bestehe darin, dass es sinnvoll sei, das System der W-Besoldung in das Landesrecht zu übernehmen, da es die Führungsfähigkeit in den Rektoraten verbessere und in den Hochschulen ein leistungsfreundlicheres Klima schaffe. An manchem Fachhochschulen herrsche gegenwärtig eine sehr egalitäre, nicht gerade leistungsfördernde Grundeinstellung.

In bestimmten Fächern hätten sich auf ausgeschriebene W-2-Professuren trotz des vergleichsweise geringen Grundgehalts sehr viele Bewerber gemeldet. In anderen Disziplinen hingegen sei niemand zu finden. Das System der W-Besoldung ermögliche es aber, über die Gewährung einer Berufungszulage die Gehälter stark auszudifferenzieren. Insofern sehe es der Rechnungshof nicht als notwendig an, die Grundgehälter der W-Besoldung zu erhöhen.

Baden-Württemberg verfüge unter den Bundesländern über den zweithöchsten Besoldungsdurchschnitt an den Hochschulen und sei damit gut positioniert. Deshalb sollte der Besoldungsdurchschnitt ebenfalls nicht erhöht werden. Dies entspreche auch der Position des Finanzministeriums.

Auf Konsens stoße darüber hinaus, dass das Verbot von Hausberufungen auf besser besoldete Professorenstellen erhalten bleiben sollte. Auch sei man sich in dem Vorschlag einig, die Vergabe unbefristeter Leistungsbezüge zu vereinfachen.

Für Professoren, die die Möglichkeit nutzten, in die W-Besoldung zu wechseln, sei dieser Schritt zunächst mit einer Gehaltseinbuße verbunden. Sie könnten nach dem Wechsel aber die Gewährung von Wechselleistungsbezügen beantragen, um wieder ihr altes Gehaltsniveau zu erreichen. Diese Umstände führten bei vielen Professoren zu einer großen Zurückhaltung gegenüber dem angesprochenen Wechsel.

Der Rechnungshof empfehle, das Nebeneinander beider Systeme möglichst schnell zu beenden, indem alle nach C 2 besoldeten Professoren gesetzlich in die Besoldungsgruppe W 2 übergeleitet würden. Dies sei rechtlich zweifellos zulässig. Die Differenz zwischen altem und neuen Grundgehalt sollte durch eine Überleitungszulage ausgeglichen werden. Dadurch könnten die jüngeren Professoren auf dem gleichen Niveau starten und wären alle in das leistungsbezogene System der W-Besoldung einbezogen. Diese Empfehlung sei strittig. So wolle das Wissenschaftsministerium, dass die betroffenen Professoren

freiwillig wechselten. Die meisten machten jedoch von der Wechselmöglichkeit keinen Gebrauch.

C-3-Professoren sollten nicht in die W-Besoldung übergeleitet werden, da sie schon die höchste Gehaltsstufe erreicht hätten. Allerdings bedürfe es kaum fassbarer Konstruktionen, um das Interesse von C-3-Professoren an Forschungsaufträgen für die eigene Hochschule zu erzielen. Daher sollte auch für C-3-Professoren die Möglichkeit vorgesehen werden, eine aus Drittmitteln bezahlte Forschungszulage zu beziehen. Dadurch würde ohne finanziellen Mehraufwand ein Anreiz geschaffen, Drittmittel für die eigene Hochschule einzuwerben. Ihm sei unverständlich, weshalb sich das Wissenschaftsministerium gegen diesen Vorschlag ausspreche und den erwähnten, notwendigen Anreiz nicht bieten wolle. Er habe den Eindruck, dass das Ministerium beabsichtige, die Professoren auf diese Weise zu einem Wechsel in das neue System zu bewegen.

Vom Rechnungshof sei außerdem angeregt worden, das intransparente und komplizierte System der Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen zu vereinfachen. Hierbei gehe es insbesondere auch darum, eine Zulage zur Versorgung von Funktionsträgern wie Rektoren und Dekanen vorzusehen. Erstaunlicherweise wolle sich das Wissenschaftsministerium auch diesem einfachen und verständlichen Vorschlag nicht anschließen.

Für die Kultur innerhalb der Hochschulen seien die aufgeworfenen Fragen von erheblicher Bedeutung. Deshalb appelliere er an den Ausschuss, sich auf diese Fragen einzulassen und an der einen oder anderen Stelle vielleicht tiefer einzusteigen. Dies könne sich als lohnenswert erweisen. Der Umgang mit den Professoren, die nicht in das System der W-Besoldung wechseln wollten, sei gegenwärtig zum Teil sehr strittig. Aus Sicht des Rechnungshofs seien durchaus Lösungen denkbar.

Eine Abgeordnete der SPD erwähnte, ihre Fraktion trage den Vorschlag mit, die Vergabe unbefristeter Leistungsbezüge zu vereinfachen. Allerdings frage sie, ob diesbezüglich nicht eine Deckelung in Höhe von 20 bis 30 % z. B. sinnvoll wäre.

Der Vorsitzende brachte vor, der Rechnungshof wolle die C-2-Professoren in die Besoldungsgruppe W 2 überleiten und ihnen als finanziellen Ausgleich eine Zulage gewähren. Ihn interessiere, was dadurch gespart würde.

Der Vertreter des Rechnungshofs antwortete hierzu, es handle sich nicht um einen Sparvorschlag. Vielmehr gehe es um einen Kulturwechsel. Professoren im System der W-Besoldung könnten nur noch durch Leistung und nicht mehr, wie bei der C-Besoldung, durch Alterszulagen Einkommenszuwächse erzielen. Nach dem Vorschlag des Rechnungshofs würde ein Professor bei gleichem Gehaltsniveau in die W-Besoldung wechseln. Damit wäre der angesprochene Kulturwechsel sofort und nicht erst in zehn oder zwölf Jahren, wie die Fachhochschulen erwarteten, vollständig vollzogen.

Unter den C-2-Professoren bestehe gegenwärtig Unzufriedenheit, da sie nicht mehr vorankommen könnten. Das nach der W-Besoldung erzielbare Einkommen hingegen sei nach oben nicht begrenzt. In diesem System habe der leistungsorientierte Professor die Möglichkeit, voranzukommen. Fiskalisch wiederum könnten sich durch den verbindlichen Vergaberahmen keine Nachteile ergeben.

Er fuhr fort, was die Frage der Abgeordneten der SPD betreffe, so sei hinsichtlich der Ruhegehaltfähigkeit von unbefristeten Zulagen in der Tat eine Obergrenze notwendig. Allerdings gehe es bei dem von der Abgeordneten der SPD angesprochenen Vereinfachungsvorschlag um etwas anderes. Bisher

würden Leistungsbezüge für besondere Leistungen zunächst befristet bewilligt, im Anschluss daran aber fast immer unbefristet weitergewährt. Dieses System erbringe fiskalisch keinen Vorteil, verunsichere die Beteiligten jedoch und sei mit einem hohen Verhandlungs- und Transaktionsaufwand verbunden. Daher schlage der Rechnungshof vor, es den Hochschulen zu ermöglichen, Leistungsbezüge sofort unbefristet zu vergeben. Dies vereinfache das Verfahren, schaffe mehr Sicherheit für die Betroffenen und erhöhe die Akzeptanz des Systems.

Ein Abgeordneter der SPD führte an, Leistungszulage und unbefristete Gewährung stelle einen gewissen Widerspruch dar. Eine solche Zulage werde von ihrem Ansatz her für eine besondere Leistung z. B. in Forschung oder Lehre gewährt, solle aber nicht dauerhafter Bestandteil der Entlohnung sein. Deshalb müsse im Rahmen der Novellierung des Landesbesoldungsrechts eine Regelung aufgenommen werden, die entweder den Umfang der unbefristeten Leistungszulagen begrenze oder die den Widerruf dieser Zulagen ermögliche.

Der Vertreter des Rechnungshofs zeigte auf, nach dem bisherigen System werde eine Leistungszulage bei ihrer zweiten Bewilligung ohnehin unbefristet gewährt und damit eben zu einem dauerhaften Gehaltsbestandteil. Die nach geltendem Recht vorhandene Möglichkeit, eine Leistungszulage zu widerrufen, werde nach den Erfahrungen des Rechnungshofs praktisch nicht genutzt.

Der Rechnungshof wolle den Hochschulen die sofortige unbefristete Vergabe von Leistungsbezügen nicht vorschreiben, sondern ihnen lediglich die Möglichkeit dazu eröffnen. Zwar ließe sich eine solche Möglichkeit im Sinne der Aussagen seines Vorredners eingrenzen, doch würde das Verfahren dadurch nur komplizierter.

Der Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst gab bekannt, da die W-Besoldung Leistung honoriere, würde das Wissenschaftsministerium gern an diesem System festhalten und es in das Landesrecht übernehmen. Bis auf die von dem Vertreter des Rechnungshofs dargestellten drei Punkte, bei denen in der Tat Meinungsunterschiede bestünden, könne sich das Wissenschaftsministerium mit den Empfehlungen des Rechnungshofs voll einverstanden erklären. Die Meinungsunterschiede wiederum ließen sich nach Ansicht seines Hauses erst im Rahmen der Dienstrechtsreform ausräumen. Daher wolle das Wissenschaftsministerium keine Vorfestlegung z. B. hinsichtlich einer zwangsweisen Überleitung aller nach C 2 besoldeten Professoren in die Besoldungsgruppe W 2.

Einigkeit herrsche wohl darin, dass die Grundgehälter etwas gesenkt und dafür Zulagen als variables Element einer leistungsgerechten Bezahlung gewährt werden sollten. Der Vergaberahmen ändere sich dadurch nicht. Innerhalb dieses Rahmens könne in Zukunft verstärkt mit der Bewilligung von Zulagen gearbeitet werden. Damit würden die Hochschulen gegenüber der freien Wirtschaft für qualifiziertes Personal attraktiver.

C-2-Professoren an Fachhochschulen seien in der Praxis durchaus bereit, nach W 2 zu wechseln. So hätten sich bis zum 31. August 2008 bereits 217 C-2-Professoren für einen solchen Wechsel entschieden. Dies entspreche, bezogen auf die Zahl derer, die am 1. Januar 2005 in der Besoldungsgruppe C 2 gewesen seien, einem Anteil von 26,5 %.

Am 1. September 2008 habe die Zahl der Fachhochschulprofessoren in Besoldungsgruppe C 2 bei 559 gelegen. Die Zahl der Stellen in Besoldungsgruppe W 2 sei um 12,5 niedriger gewesen, sodass sich annähernd gleich viele Professoren in beiden Besoldungsgruppen befänden.

Mit einer isolierten Betrachtung der Fachhochschulen und dort wiederum der Besoldungsgruppen C 2 und W 2 sei niemandem gedient. Wer eine Gruppe herausgreife, müsse gleichzeitig auch für die anderen Gruppen Antworten geben. Wenn der Rechnungshof alle nach C 2 besoldeten Professoren gesetzlich in die Besoldungsgruppe W 2 überleiten wolle, müsse er von der Logik her auch alle nach C 3 besoldeten Professoren zwangsweise in die W-Besoldung überführen. Letzteres wolle der Rechnungshof aber nicht. Dies sei logisch nicht nachvollziehbar.

Ferner rege der Rechnungshof an, auch für C-3-Professoren die Möglichkeit vorzusehen, Forschungs- und Lehrzulagen aus Drittmitteln zu gewähren. Darin liege seines Erachtens eine zweite Inkonsequenz. Mit einem solchen Schritt solle nämlich gerade diejenige Gruppe, die ohnehin schon über ein relativ hohes Grundgehalt verfüge, noch zusätzlich motiviert werden. Das Wissenschaftsministerium sei selbstverständlich nicht gegen Motivation, doch würde eine Überführung der C-3-Professoren in die Besoldungsgruppe W 3 die Chance eröffnen, das Grundgehalt etwas zu senken, um dafür Leistungsanreize in Form von Zulagen zu bieten.

Die vom Rechnungshof vorgebrachten Empfehlungen müssten im Rahmen der Dienstrechtsreform genau geprüft werden. Dabei sei auch auf ein gerechtes Besoldungssystem über die gesamte Bandbreite der Hochschulen hinweg zu achten. Dies bedeute z. B., dass neben der Besoldungsgruppe W 2 auch die Besoldungsgruppe W 3 zu betrachten sei.

Daneben müsse geklärt werden, ob es in Zukunft einer zwangsweisen Überleitung von der C- in die W-Besoldung bedürfe oder ob nicht anhand der Überzeugungskraft guter Argumente auf Freiwilligkeit gesetzt werden sollte. So lasse sich darauf hinweisen, dass ein Professor in Besoldungsgruppe C 2, der sich erfolgreich an einer anderen Hochschulen bewerbe, dort ohnehin nach W 2 besoldet werde und entsprechende Zulagen erhalte.

Der Abgeordnete der SPD hob hervor, wenn Privatunternehmen Prämien zahlten, erfolge dies nicht unbefristet. Würden also solche Motivationselemente aus der Privatwirtschaft auch an den Hochschulen für notwendig gehalten, müsse dort ebenfalls gelten, dass sie nicht zu einem dauerhaften Gehaltsbestandteil werden dürften. Er bitte darum, bei der Neufassung des Landesbesoldungsrechts auch die Frage einer Befristung bzw. eines Widerrufs von Zulagen zu klären.

Wenn z. B. eine Leistungszulage im Bereich der Lehre nach einer zunächst befristeten Vergabe schließlich unbefristet weiterbewilligt werde, fehle für den betreffenden Professor jeglicher Anreiz zu Innovationen. Eine Leistungszulage müsse bei schlechten Leistungen auch wieder wegfallen können. Daher halte er es für essenziell, die Gewährung von Leistungszulagen zu befristen und sie mit Blick auf die von den Hochschulen erhobenen Studiengebühren auch an die Rückmeldung von Studierenden zu koppeln.

Der Staatssekretär brachte zum Ausdruck, in der Tat seien Leistungen in Forschung und Lehre immer wieder zu überprüfen und müssten Leistungszulagen widerrufen werden, wenn sich ihre Gewährung aufgrund der erbrachten Leistungen nicht mehr rechtfertigen lasse. Allerdings sei zu berücksichtigen, dass es unterschiedliche Arten von Zulagen gebe. An den Universitäten z. B. würden die meisten Zulagen im Zusammenhang mit einer Berufung bewilligt. Dabei gehe es mittelbar zwar auch um Leistung, unmittelbares Ziel jedoch sei, interessante, hoch qualifizierte Personen für eine Universität zu gewinnen. Solche Zulagen könnten sicherlich nicht ohne Weiteres zeitlich befristet werden. Sie würden vielmehr auf Dauer gewährt, zumindest aber so lange, wie der betreffende Professor an der jeweiligen Universität sei. Funktionszulagen

wiederum würden in der Regel so lange gezahlt, wie der Funktionsträger im Amt sei. Dennoch werde auch über diese Frage im Zusammenhang mit der Dienstrechtsreform noch einmal gesprochen werden müssen.

Dem Wissenschaftsministerium sei an einem regelmäßigen Monitoring der Lehre gelegen. Auch müssten die Hochschulen ein Eigeninteresse an einer guten Lehre und einer Evaluation besitzen. Letztere finde unter Beteiligung der Studierenden auch statt. Er wisse aus eigener Anschauung, dass entsprechende Instrumente an den Fachhochschulen sehr gut funktionierten.

Der Vorsitzende wies darauf hin, die Fachhochschulen verfügten über gewisse Budgets für die Vergabe von Leistungszulagen, wobei entstehende Reste wohl von Jahr zu Jahr übertragen würden. Er frage, ob daran gedacht sei, diese irgendwann „abzugreifen“.

Ein Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst antwortete, Letzteres sei auch durch den mit den Hochschulen geschlossenen Solidarpakt nicht möglich. Leistungszulagen seien bisher in allen Hochschularten sehr vorsichtig vergeben worden, sodass sich in der Tat Reste angehäuft hätten. Diese Zurückhaltung gehe auf die Befürchtung zurück, dass andernfalls nicht genügend Mittel zur Deckung kommender Dienstaltersstufen im Rahmen der C-Besoldung zur Verfügung stünden. Das Wissenschaftsministerium habe die Hochschulen nach den inzwischen vorliegenden Erfahrungen aufgefordert, bei der Vergabe von Leistungszulagen etwas mutiger und großzügiger zu sein und Beträge nicht zu „horten“.

Er fügte auf Frage eines Abgeordneten der SPD an, nach der gegenwärtigen Planung sei für Anfang 2010 mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Dienstrechtsreform zu rechnen.

Der Staatssekretär teilte mit, gemäß § 11 Abs. 1 des geltenden Landesbesoldungsgesetzes würden Leistungsbezüge aus Anlass von Berufungs- und Bleibebehandlungen befristet oder unbefristet gewährt. Nach Absatz 2 wiederum würden Leistungsbezüge für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung als Einmalzahlung oder befristet für einen Zeitraum zwischen drei und fünf Jahren gewährt. Damit sei auch dem von einem Abgeordneten der SPD vorgebrachten Anliegen Rechnung getragen.

Daraufhin stimmte der Ausschuss dem Beschlussvorschlag der Berichterstatterin für den Finanzausschuss einstimmig zu.

05. 11. 2008

Ursula Lazarus

Anlage

**Anregung des
Rechnungshofs Baden-Württemberg**

**zu Nr. 25/Seite 144
der Denkschrift 2008**

**für eine Beschlussempfehlung
des Finanzausschusses**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 7. Juli 2008
– Drucksache 14/2950**

**Denkschrift 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes
Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das
Haushaltsjahr 2006**

Zu Beitrag Nr. 25 – Professorenbesoldung an den Fachhochschulen

Der Landtag wolle beschließen,

1. bei der Novellierung des Besoldungsrechts das System der leistungsbezogenen Professorenbesoldung (W-Besoldung) in das Landesrecht zu übernehmen;
2. im Zuge dieser Novellierung die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Korrekturen des Systems der W-Besoldung nach Möglichkeit umzusetzen;
3. die Landesregierung zu ersuchen, dem Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

02. 09. 2008