



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2021

Nr. 19 Zahlung von Leistungsbezügen an Professoren - ergänzende und konkretisierende Bestimmungen erforderlich -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 19 Zahlung von Leistungsbezügen an Professoren
- ergänzende und konkretisierende Bestimmungen
erforderlich -**

Die Regelungen zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge in den Grundordnungen mehrerer Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften waren unzureichend. Die Kriterien zur Bemessung der individuellen Leistungen waren vielfach ungeeignet. Notwendige Bestimmungen zur Vergleichsgruppe, zur Ermittlung des Leistungsdurchschnitts und zum Bewertungssystem fehlten. Dadurch war die Bewilligung nach einheitlichen und transparenten Maßstäben nicht gewährleistet.

Teilweise wurden Leistungsbezüge für die Wahrnehmung von Funktionen gewährt, die in den Grundordnungen nicht geregelt waren.

An zwei Hochschulen für angewandte Wissenschaften kam die Gewährung von Leistungsbezügen regelmäßigen Besoldungsanpassungen für den weit überwiegenden Teil der Professoren gleich. Dies widersprach den gesetzlichen Vorgaben sowie den Grundsätzen einer leistungsorientierten Bezahlung. Eine der Hochschulen umging zudem einen gesetzlich vorgesehenen Anrechnungstatbestand, indem sie die Leistungsbezüge rechtswidrig und ohne Antrag der Professoren erhöhte.

Bei den Leistungsbezügen, die anlässlich von Berufungen gezahlt wurden, war nicht erkennbar, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung erfüllt waren.

1 Allgemeines

Seit der Reform der Professorenbesoldung können Professoren der Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften neben einem festen Grundgehalt variable Leistungsbezüge erhalten, und zwar

- aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen,
- für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie
- für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung oder der Hochschulleitung.¹

Ziel der Reform war es, die Effektivität und Qualität von Lehre und Forschung durch eine stärker leistungsorientierte Professorenbesoldung mit einer wettbewerbsfähigen, flexiblen Bezahlungsstruktur zu verbessern.²

Der Rechnungshof hat bei der Technischen Universität Kaiserslautern, der Universität Koblenz-Landau, der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, der Universität Trier, der Hochschule Kaiserslautern, der Hochschule Koblenz, der Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen sowie der Hochschule Trier geprüft, ob

¹ Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung vom 16. Februar 2002, in Rheinland-Pfalz umgesetzt ab dem 1. Juli 2004; § 37 Abs. 1 Landesbesoldungsgesetz (LBesG).

² Bundestags-Drucksache 14/6852, S. 1.

Leistungsbezüge ordnungsgemäß gewährt wurden und die Grundordnungen³ den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. Die Stichprobe umfasste 250 Personalfälle.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Regelungen der Verfahren zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge in den Grundordnungen unzureichend

Für besondere Leistungen in den Bereichen Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung oder Nachwuchsförderung, die erheblich über dem Durchschnitt liegen und in der Regel über mehrere Jahre erbracht werden, können besondere Leistungsbezüge gewährt werden. Besondere Leistungen sind anhand von geeigneten Kriterien festzustellen. Die Hochschulen haben in ihren Grundordnungen die konkreten Kriterien zur Leistungsbemessung entsprechend dem jeweiligen Aufgabenprofil festzulegen und das konkrete Verfahren zur Gewährung von Leistungsbezügen zu regeln. Über die Gewährung und die Höhe entscheidet der Präsident der jeweiligen Hochschule.⁴

Die Gewährung von besonderen Leistungsbezügen differierte an den einzelnen Hochschulen stark. Sie wurden an 44 % der in die Prüfung einbezogenen Professoren an Universitäten und an 74 % der Professoren an Hochschulen für angewandte Wissenschaften vergeben. Im Mittel⁵ betragen die monatlichen Leistungsbezüge an den Universitäten 570 € und an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften 580 €. Insgesamt gewährten die in die Erhebungen einbezogenen Hochschulen im Jahr 2019 besondere Leistungsbezüge in Höhe von 3,6 Mio. €.

Die in den Grundordnungen festgelegten Kriterien zur Bemessung der individuellen Leistungen waren vielfach ungeeignet. Beispiele:

- Oft wurden mit den Kriterien lediglich gesetzliche Aufgaben der Professoren ohne einen Bezug zur Qualität oder Quantität der Aufgabenerledigung beschrieben. Hierzu gehören beispielsweise die „Betreuung von Magister-, Diplom-, Staatsexamens-, Bachelor- und Masterarbeiten“, die „Betreuung und Förderung Studierender und Hochbegabter sowie Heranbildung und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“ oder „Publikationen und Vorträge“.
- Kriterien wie „Patente“ oder „Drittmittelwerbungen“ wiesen zwar einen Leistungsbezug auf, jedoch war der Bewertungsmaßstab für die Leistung nicht bestimmt.
- Kriterien wie die „Beteiligung an der Alumni-Arbeit“ oder „Sonstiges“ waren keinem der im Gesetz vorgegebenen Bereiche Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung oder Nachwuchsförderung zuzuordnen.

Um eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Honorierung von „erheblich über dem Durchschnitt liegenden Leistungen“ zu gewährleisten, bedarf es der Festlegung relevanter Bewertungsmerkmale und der Formulierung hinreichend konkreter Bewertungskriterien für die erbrachte Leistung. Ferner muss sich aus einem transparenten Bewertungssystem die Vergleichsgruppe ergeben, aus der sich die

³ Jede Hochschule regelt ihre Angelegenheiten durch die Grundordnung und sonstige Satzungen. Die Grundordnung enthält die grundlegenden Bestimmungen, insbesondere über die innere Organisation, sowie das Qualitätssicherungssystem der Hochschule. Darüber hinaus dient sie nach Maßgabe eines Gesetzes oder einer aufgrund eines Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung ausschließlich zur Regelung der dort jeweils bestimmten Fälle. Vgl. § 7 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG).

⁴ § 37 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 38 Abs. 2 Satz 1 LBesG und §§ 4 Abs. 1 bis 3 sowie 9 Landesverordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Hochschulbereich (HSchulForschZuV).

⁵ Median, auf der Grundlage der in die Stichprobe einbezogenen Personalfälle ermittelt.

Leistungen erheblich hervorheben müssen. Das Verfahren der Leistungsbewertung muss hierfür wissenschaftsadäquat ausgestaltet sein.⁶

Das Verfahren war in den Grundordnungen unvollständig geregelt. Überwiegend war lediglich festgelegt, dass die Anträge auf Gewährung besonderer Leistungsbezüge anhand der Kriterien zur Leistungsbemessung zu begründen sind und der Präsident der Hochschule unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Dekans des jeweiligen Fachbereichs hierüber zu entscheiden hat. Regelungen zur Vergleichsgruppe waren meistens nicht enthalten. Ebenso fehlten Festlegungen zur Ermittlung des Leistungsdurchschnitts, über dem die Leistung des Antragstellers liegen muss, oder zum Bewertungssystem. Die Professoren konnten teilweise die Kriterien und die Bereiche selbst wählen, auf die sie ihren Antrag stützten.

Insgesamt war ein Leistungsvergleich nur schwer möglich und eine Gewährung von Leistungsbezügen nach einheitlichen und transparenten Maßstäben nicht sichergestellt.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, unabhängig von der rechtlichen Bewertung der Grundordnungen sehe es sich durch die Prüfung des Rechnungshofs veranlasst, das Thema systematisch aufzuarbeiten. Es werde gemeinsam mit den Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften eine Handreichung erarbeiten, mit der sichergestellt werde, dass die Gewährung von Leistungsbezügen künftig transparent und besser nachprüfbar sei.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat zugesagt, die Regelungen über die Gewährung von Leistungsbezügen für besondere Leistungen entsprechend den Anmerkungen des Rechnungshofs in der Grundordnung zu ergänzen und zu konkretisieren. Die Technische Universität Kaiserslautern hat auf die systematische Aufarbeitung des gesamten Verfahrens in Abstimmung mit dem Ministerium verwiesen. Die Hochschulen Ludwigshafen und Koblenz haben angekündigt, die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass zu nehmen, die Grundordnung zu überarbeiten bzw. das Verfahren zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge zu überprüfen.

Die Universität Koblenz-Landau sowie die Hochschulen Kaiserslautern und Trier haben erklärt, sie sähen keinen Handlungsbedarf. Sie sind teilweise der Auffassung, aus § 9 HSchulForschZuIV ergebe sich keine Verpflichtung, materielle Verfahrensregelungen zu schaffen. Es sei nur das formelle Verfahren zu regeln. Die Forderung nach einem konkreten Bewertungssystem widerspreche einer wissenschaftsadäquaten Leistungsbeurteilung.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Bestimmungen der Universitäten und der Hochschulen für angewandte Wissenschaften den Anforderungen des § 9 HSchulForschZuIV nicht genügten. Danach ist das konkrete Verfahren zur Gewährung von Leistungsbezügen in den Grundordnungen zu regeln. Ohne entsprechende Festlegungen ist eine sachgerechte Beurteilung der Überdurchschnittlichkeit einer Leistung sowie die Bewilligung von Leistungsbezügen nach einheitlichen Maßstäben nicht möglich.

2.2 Nicht geregelte Funktions-Leistungsbezüge

Professoren können für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben in der Hochschulsebstverwaltung oder der Hochschulleitung Leistungsbezüge erhalten, sofern dies in den Grundordnungen festgelegt ist. Die Leistungsbezüge sind der Höhe nach so zu bemessen, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu den Funktions-Leistungsbezügen der Mitglieder der Hochschulleitung stehen.⁷

⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 -, juris Rn. 161.

⁷ §§ 37 Abs. 1 Nr. 3 und 38 Abs. 3 LBesG in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 HSchulForschZuIV.

Diesen Vorgaben wurde nicht immer Rechnung getragen. Eine Universität gewährte einem Professor, den sie 2016 zum Verantwortlichen für die Informations- und Kommunikationstechnik in der Hochschulleitung bestellt hatte, Funktions-Leistungsbezüge von 1.800 € monatlich. Eine Hochschule bewilligte einem Professor, der seit seiner Berufung 2009 die Aufgaben des stellvertretenden Geschäftsführers eines Instituts und später die Aufgaben des Geschäftsführers wahrnahm, Funktions-Leistungsbezüge von mehr als 200 € monatlich. Für diese Zahlungen fehlten die rechtlichen Grundlagen in der Grundordnung. Zudem ließ sich die Angemessenheit der Funktions-Leistungsbezüge in diesen Fällen aus den vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen.

Die betroffene Universität hat erklärt, sie beabsichtige, weitere Funktionen und die besonderen Aufgaben in der Grundordnung festzulegen. Welche konkreten Funktionen bestimmt und in welcher Höhe Funktions-Leistungsbezüge gewährt würden, stehe noch nicht fest. Die Hochschule hat mitgeteilt, die Rücknahme des Bescheids über die Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen werde geprüft.

2.3 Regelmäßige Besoldungsanpassungen durch Gewährung von besonderen Leistungsbezügen unzulässig

Die Hochschule Kaiserslautern schloss mit allen Professoren gleich nach deren Berufung Zielvereinbarungen. Darin stellte sie nach drei Jahren besondere Leistungsbezüge von 5 % des Grundgehalts in Aussicht. Nach Ablauf der drei Jahre erhielten - mit einer Ausnahme - alle Professoren auf ihren Antrag diese Leistungsbezüge. Gleich danach schloss die Hochschule mit den Professoren jeweils neue Zielvereinbarungen für weitere drei Jahre. Mit Ablauf der Frist erhielten diese wiederum auf Antrag Leistungsbezüge von weiteren 5 % des Grundgehalts. Im Anschluss wiederholte sich der Vorgang. Im Ergebnis erhielten, von der vorgenannten Ausnahme abgesehen, sämtliche Professoren spätestens im vierten Jahr nach der Berufung besondere Leistungsbezüge, die alle drei Jahre um 5 % des Grundgehalts bis zum Erreichen einer Höchstgrenze von 30 % des Grundgehalts erhöht wurden.

Die Hochschule Koblenz gewährte besondere Leistungsbezüge in Stufen von 400 € monatlich bis zu einer Gesamthöhe von 1.600 € monatlich. Der Zeitraum bis zur Bewilligung der nächsten Stufe betrug zwischen drei und vier Jahre. Er hing von einem Leistungsgrad - unterschieden in „überdurchschnittliche“, „außergewöhnliche“ und „exzellente Leistungen“ - ab. Dieser beruhte auf einer Selbsteinschätzung des Professors. Die anschließende Bewertung durch den Dekan entsprach in allen Fällen dieser Selbsteinschätzung. Auf dieser Grundlage erhielten - mit zwei Ausnahmen - alle Professoren nach dem vorgenannten Zeitraum jeweils die nächste Stufe der Leistungsbezüge. Auch dies kam regelmäßigen Gehaltssteigerungen bis zum Erreichen der Höchstgrenze gleich.

Die Praxis beider Hochschulen zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge widersprach den gesetzlichen Vorgaben und den Grundsätzen einer leistungsorientierten Bezahlung. Erhalten nahezu alle Professoren besondere Leistungsbezüge, ist die gesetzliche Voraussetzung, eine erheblich über dem Durchschnitt liegende Leistung des Einzelnen, nicht erfüllt.

Die Hochschule Kaiserslautern hat mitgeteilt, sie halte die Gewährungspraxis für statthaft und erkenne keinen Handlungsbedarf. Die Hochschule Koblenz hat angekündigt, das aktuelle Bewertungssystem zu überarbeiten. Das Ministerium hat erklärt, die gerügte Gewährungspraxis zur Vergabe der besonderen Leistungsbezüge an der Hochschule Kaiserslautern und die Richtlinie der Hochschule Koblenz würden gemeinsam mit der jeweiligen Hochschule geprüft.

2.4 Umgehung gesetzlicher Anrechnungsvorschriften

Zum 1. Januar 2013 wurde das Grundgehalt der Professoren der Besoldungsgruppe W 2 um 240 € monatlich erhöht.⁸ Zugleich wurde geregelt, dass bei allen Professoren, die Leistungsbezüge von mehr als 240 € erhielten, sich diese um 90 € reduzierten.

Zum Ausgleich für diese Anrechnung bewilligte die Hochschule Koblenz allen 67 von dieser Regelung betroffenen Professoren ab 2014 zusätzliche besondere Leistungsbezüge von 90 € monatlich jeweils ohne Antrag sowie unabhängig von den rechtlichen Voraussetzungen und Leistungen. Die rechtswidrig gewährten Leistungsbezüge beliefen sich von 2014 bis Ende 2019 auf mehr als 430.000 €.

Das Ministerium hat erklärt, es habe die Hochschule gebeten, die beanstandeten Fälle unverzüglich zu überprüfen und das Ergebnis vorzulegen. Es werde die Fälle anschließend rechtsaufsichtlich prüfen.

2.5 Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Berufs-Leistungsbezügen nicht erkennbar

Aus Anlass von Berufungsverhandlungen können Leistungsbezüge gewährt werden, soweit dies erforderlich ist, um einen Professor für die Hochschule zu gewinnen. Bei der Entscheidung über die Gewährung von Berufs-Leistungsbezügen sind insbesondere die individuelle Qualifikation, die besondere Bedeutung der Professur, die Bewerberlage und die Arbeitsmarktsituation in dem jeweiligen Fach zu berücksichtigen. Die in der bisherigen hauptberuflichen Tätigkeit erzielten Einkünfte können angemessen berücksichtigt werden.⁹

Alle Universitätsprofessoren und 96 % der Professoren an Hochschulen für angewandte Wissenschaften erhielten Berufs-Leistungsbezüge.¹⁰ Im Mittel¹¹ betragen die monatlich gewährten Berufs-Leistungsbezüge an den Universitäten 1.180 € und an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften 430 €. Im Jahr 2019 wurden von den in die Erhebungen einbezogenen Hochschulen Berufs- und Bleibe-Leistungsbezüge¹² von insgesamt 14 Mio. € gezahlt.

Nach den vorgelegten Unterlagen richtete sich die Gewährung der Berufs-Leistungsbezüge bei den meisten Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften in erster Linie nach den Gehaltsvorstellungen und dem Vorverdienst der Professoren. Zwei Hochschulen orientierten sich vorwiegend am Lebensalter bzw. der Berufserfahrung. In keinem der geprüften Fälle war aus den vorgelegten Unterlagen erkennbar, ob bzw. wie entsprechend den rechtlichen Vorgaben die individuelle Qualifikation, die besondere Bedeutung der Professur, die Bewerberlage und die Arbeitsmarktsituation in dem jeweiligen Fach berücksichtigt worden waren.

An den Universitäten wurden 65 der in die Prüfung einbezogenen Professoren erstmalig berufen. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, ob diese auch ohne Berufs-Leistungsbezüge dem Ruf der jeweiligen Universität gefolgt wären. Eine solche Prüfung wäre geboten gewesen, da die Professoren zuvor häufig als wissenschaftliche Mitarbeiter oder Juniorprofessoren in zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen oder

⁸ Artikel 1 Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts.

⁹ §§ 37 Abs. 1 Nr. 1 und 38 Abs. 1 Satz 1 LBesG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 HSchulForschZulV.

¹⁰ Der Wert bezieht sich auf die in die Prüfung einbezogenen Professoren, die nach dem 1. Juli 2004 (Inkrafttreten der Professorenbesoldungsreform) berufen wurden.

¹¹ Median, auf der Grundlage der in die Stichprobe einbezogenen Personalfälle ermittelt.

¹² Leistungsbezüge gem. § 3 Abs. 1 HSchulForschZulV, um einen Professor zum Verbleib an der Hochschule zu bewegen.

als Lehrbeauftragte oder Privatdozenten eine Tätigkeit auf Honorarbasis wahrgenommen hatten. Bereits eine Verbeamtung auf Lebenszeit, die mit der Berufung zum Universitätsprofessor verbunden ist, hat unter finanziellen Aspekten und Sicherheitsgesichtspunkten in der Verhandlung über die Gewährung von Berufungs-Leistungsbezügen eine besondere Bedeutung. Die Professoren der Hochschulen für angewandte Wissenschaften waren vor ihrer Berufung in der Regel mindestens drei Jahre außerhalb des Hochschulbereichs¹³ und überwiegend unbefristet beschäftigt.

Das Ministerium hat erklärt, bevor es zu Verhandlungen über die Berufungs-Leistungsbezüge komme, seien die Kriterien wie Qualifikation, Bedeutung der Professur, Bewerberlage und Arbeitsmarktsituation in vorausgehenden Verfahrensstadien bereits eingeflossen. Die Hochschulleitungen hätten versichert, ihren Dokumentationspflichten künftig besser nachzukommen. Das Ministerium werde die Einhaltung dieser Maßgaben in geeigneter Weise überprüfen.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Grundordnungen entsprechend den rechtlichen Vorgaben zur Gewährung von besonderen Leistungsbezügen zu ergänzen und zu konkretisieren,
- b) Leistungsbezüge für Funktionen oder die Wahrnehmung besonderer Aufgaben in der Hochschulelbstverwaltung oder der Hochschulleitung nur zu gewähren, soweit diese in den Grundordnungen geregelt sind,
- c) die Praxis der Gewährung von besonderen Leistungsbezügen an den Hochschulen Kaiserslautern und Koblenz, die einer regelmäßigen Besoldungsanpassung gleichkommen, auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen,
- d) die Möglichkeiten zur Rückforderung der von der Hochschule Koblenz zusätzlich gewährten Leistungsbezüge zum Ausgleich der Anrechnung von Leistungsbezügen auf die Erhöhung des Grundgehalts zu prüfen,
- e) bei der Entscheidung über die Gewährung von Berufungs- und Leistungsbezügen die gesetzlichen Vorgaben zu beachten und diese nachvollziehbar zu dokumentieren.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

¹³ § 49 Abs. 1 Nr. 4b HochSchG.