

Diskussionspapier 1999/08

Herausgegeben von der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation –

Fachbereich 14

ISSN 0944-7741

Tim Stuchtey

Müssen Professoren Beamte sein?

Eine Analyse der Anreizstruktur mit Hilfe der Property Rights Theorie

1. Einleitung
2. Eigennützige Hochschullehrer
3. Die Besonderheiten in der Produktion von Forschung und Lehre
4. Die Gremienuniversität
5. Schlußfolgerungen

Abstract

The essay tries to answer the question whether and why university professors unlike conventional employees need a higher job security and a strong influence on the management of their university. Reasons for this might lie in the produced services research and teaching as well as in the status of a university as non profit enterprise. The findings that are attained with the help of the new institution economics are confronted with empirical results from the USA. From the theoretical results conclusions for the current German discussion about a reform of the employment status of professors and the reform of the university organization are drawn.

Zusammenfassung

Der Aufsatz geht der Frage nach, ob und warum Hochschullehrer – anders als herkömmliche Angestellte - eine höhere Arbeitsplatzsicherheit und einen starken Einfluß auf das Management einer Hochschule benötigen. Gründe hierfür werden in der Besonderheit der produzierten Dienstleistungen Forschung und Lehre sowie dem Status einer Hochschule als non-profit-Unternehmen gesucht. Der mit Hilfe der Neuen Institutionenökonomie erlangten Begründung für eine Beteiligung von Professoren am Management ihrer Universität werden empirische Ergebnisse aus den USA gegenüber gestellt. Aus den theoretischen Erkenntnissen werden Schlußfolgerungen für die aktuelle deutsche Diskussion über eine Reform des Dienstverhältnisses von Hochschullehrern und der Reform Hochschulorganisation gezogen.

1. Einleitung

In der Öffentlichkeit, und besonders unter der Studentenschaft, wird seit einiger Zeit kritisch über den Beamtenstatus von Universitätsprofessoren diskutiert. Dieser wird mit dafür verantwortlich gemacht, daß es den Hochschullehrern an Leistungsanreizen mangelt, was zu den oft beklagten Mißständen von seltener Anwesenheit, schlechten Lehrveranstaltungen und mangelnder Dienstleistungsmentalität führt. Der Wegfall einer lebenslangen Anstellung und einer leistungsbezogeneren Entlohnung würden – so die weit verbreitete Meinung – zu einer Verbesserung der Situation führen.

Was den Organisationsaufbau und die Leitungsstruktur von Universitäten angeht, so erklingt der Ruf nach einer Stärkung von Dekanen und Präsidenten bzw. Rektoren, damit diese den professoralen Kollegen die allzu große "Narrenfreiheit" im Bereich der Lehre beschneiden und bei Managemententscheidungen nicht immer auf den langen Weg durch die Fakultäts- und Universitätsgremien gehen müssen. Studenten erhoffen sich durch einen starken Dekan eine bessere Organisation des Studienablaufs und eine Einschränkung der angeblichen Drückebergerei (*shirkings*) ihrer Hochschullehrer im Bereich der akademischen Ausbildung.

2. Eigennützige Hochschullehrer

Wirtschaftswissenschaftler suchen effiziente Organisationsformen und Vertragsverhältnisse für unterschiedliche Institutionen, doch selten blicken sie dabei auf ihr direktes Umfeld und analysieren die Anreizstrukturen ihres eigenen Berufsstandes. Vielleicht fällt ihnen die Annahme schwer, daß es sich bei Hochschullehrern um ebenso eigennutzmaximierende Individuen handelt, wie Ökonomen es allgemein dem Rest der Welt unterstellen. So kann man sich eine Universität vereinfachend als eine Unternehmung vorstellen, die durch den Einsatz von Arbeit, Kapital und ein wenig Boden die Produkte Hochschulbildung, Grundlagen- und angewandte Forschung anbietet. Hochschulbildung und Forschung werden von Studenten bzw. der Gesellschaft oder Unternehmen nachgefragt, bei deren Produktion Professoren als Inputfaktor im Produktionsprozeß eine spezifische Form von hochqualifizierter Arbeit sind.

Anders also als bei herkömmlichen Unternehmen findet man bei Universitäten die zwei heute so kritisierten Besonderheiten in Bezug auf Professoren:

1. Die spezifischen Arbeitsverhältnisse und deren vertragliche Ausgestaltung zwischen Hochschullehrer und Arbeitgeber (Verbeamtung von Professoren);
2. Die Leitungs- und Managementstruktur in der Gremienuniversität, die von Mitarbeitern und Nachfragern in wesentlichen Bereichen selbst verwaltet wird.

3. Die Besonderheiten in der Produktion von Forschung und Lehre

Als Begründung für die Verbeamtung von Hochschullehrern wird immer wieder der Schutz der Freiheit von Forschung und Lehre genannt, obwohl dieser heute im Grundgesetz als ein Grundrecht garantiert und damit bereits höchster Schutz vor staatlicher Bevormundung gegeben ist.¹ Trotzdem kann man feststellen, daß es selbst in den anglo-amerikanischen Universitäten eine höhere Arbeitsplatzsicherheit für Professoren mit der Bezeichnung *Tenure* gibt. Wäre eine solche Regelung völlig unsinnig, so müßte man davon ausgehen, daß sie im Zuge des Wettbewerbs der Systeme über die Zeit verdrängt worden wäre. Gleiches gilt auch für den hohen Grad an Mitbestimmung, den Professoren in der Leitung ihrer Universität haben, auch wenn diese in der Bundesrepublik durch das Verfassungsgericht im Bereich der Forschung und Lehre festgeschrieben wurde und so nur schwer veränderbar ist.² Was aber können die ökonomischen Gründe für diese institutionellen Regelungen sein?

Das *Tenure*-System ist genauer mit Hilfe der *Property-Rights*- und der *Principle-Agent*-Theorie analysiert worden, doch fanden diese Untersuchungen bislang kaum Eingang in die Diskussion über die institutionelle Organisation deutscher Fakultäten. Grundlage aller Ansätze ist zum einen der Status einer Universität als *non-profit*-Unternehmen und die Besonderheiten bei der Produktion von Forschung. Da Universitäten keinen Gewinn im herkömmlichen Sinne machen, den sie an ihre Eigentümer ausschütten können, fällt das Residualeinkommen an die Professoren. Zwar können sie Erfolg nicht in ein höheres Einkommen transferieren, doch "*much of a faculty member's reward is made up of nontaxable, nonmonetary perquisites of university life*".³ Im Bereich der Forschung und Lehre weisen die Autoren auf die grundsätzlichen Unterschiede im Produktionsprozeß im Verhältnis zu herkömmlichen Produkten hin.⁴ Während es bei letzteren in der Regel relativ einfach ist,

¹ Vgl. GG Art. 5 (3), Satz 1 und dazu die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts BverfGE 35, 79 (111) - Hochschul-Urteil.

² Vgl. BverfGE 35, 79 (80) - Hochschul-Urteil.

³ Buchanan/Devletoglou (1970), S. 51.

⁴ Vgl. McCormick/Meiners (1988), S. 426 und McKenzie (1996), S. 329 f.

die Arbeitsleistung der einzelnen Mitarbeiter zu überwachen und damit bereits für eine effiziente Verwendung der Inputs zu sorgen, ist es bei Forschung und Lehre nicht möglich, den Herstellungsprozeß zu kontrollieren. Hier ist nur eine Bewertung des Outputs möglich, und die kann nicht von Laien durchgeführt werden, sondern nur von Kollegen, die in der entsprechenden Disziplin fast ebenso spezialisiert sind wie der zu überwachende Professor.⁵

So sieht CARMICHAEL als Grund für eine gesteigerte Arbeitsplatzsicherheit von Professoren die Notwendigkeit, auf eben diese Hochschullehrer zurückgreifen zu müssen, wenn es um die Berufung eines neuen Kollegen geht.⁶ Die Hochschulleitung wird in der Regel nie das ausreichende Fachwissen haben, um den Bewerber mit dem höchsten wissenschaftlichen Potential auszuwählen. Daher muß sie die Auswahlentscheidung ihren angestellten Spezialisten überlassen. Hätten die bereits angestellten und häufig älteren Professoren nicht die Gewißheit, daß die Sicherheit ihres eigenen Arbeitsplatzes von ihrer Einstellungsentscheidung unabhängig ist, so würden sie Kandidaten auswählen, bei denen sie sicher sein können, daß diese nie die gleiche Reputation erreichen werden, wie sie selbst. Andernfalls würden sie sich durch die Wahl eines jungen aufstrebenden Wissenschaftlers einen Wettbewerber schaffen, der den eigenen Arbeitsplatz gefährdet.⁷ Wenn aber die auswählenden Hochschullehrer mit einer Arbeitsplatzgarantie versehen sind und sie mit dem neuen Kollegen in der Fakultät über lange Zeit leben müssen, werden sie die Auswahl mit großer Sorgfalt treffen und den besten Kandidaten auswählen.⁸

MCKENZIE erklärt den Bedarf nach einer erhöhten Arbeitsplatzsicherheit mit dem notwendigen Schutz vor hochschulpolitischen Auseinandersetzungen und Verteilungskämpfen innerhalb der Hochschule.⁹ Aufgrund sich wandelnder Mehrheitsverhältnisse in den demokratischen Gremien der Hochschule besteht für den einzelnen Professor die Gefahr, daß seine ehemals angesehenen Forschungs- und Lehrprogramme in Ungnade fallen.¹⁰ Wissenschaftler werden, insbesondere wegen ihrer hoch spezifischen Humankapitalinvestitionen, die mit solchen Programmen verbunden sind, Schutz vor entsprechenden Entwicklungen verlangen.¹¹

⁵ Vgl. McKenzie (1996), S. 333 f.

⁶ Vgl. im folgenden Carmichael (1988).

⁷ Vgl. ebenda, S. 469 f.

⁸ Vgl. ebenda, S. 469, Fußnote 7.

⁹ Vgl. im folgenden McKenzie (1996).

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 327 & S. 333.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 335.

Schließlich ergeben sich für einen Hochschullehrer zwei Handlungsalternativen, mit denen er seine materielle Position in der Fakultät verbessern kann. Entweder hat er einen komparativen Vorteil in der zusätzlichen Produktion von wissenschaftlichen Aufsätzen bzw. bei einem entsprechenden Verteilungsschlüssel des Budgets, der qualitativen Verbesserung seiner Lehrveranstaltungen, oder er hat einen komparativen Vorteil bei der politischen Arbeit in den Hochschulgremien.¹² Diejenigen, bei denen letzteres zutrifft, werden versuchen, in den Gremien die Evaluationskriterien, nach denen die Budgets zugeteilt werden, zu ihren Gunsten festzulegen und wenden ihre zeitlichen Ressourcen für die Bildung von Koalitionen unter den Kollegen auf, die sie dann durch entsprechende Berufungen noch zu vergrößern suchen.¹³ Vor der Gefahr, daß sich die Mehrheitsverhältnisse in den hochschulpolitischen Gremien verändern können, werden sich Hochschullehrer durch dauerhafte Arbeitsverhältnisse wiederum schützen wollen.¹⁴

Auch die Hochschule hat einen Vorteil aus dem Arrangement mit den Professoren, denen sie eine erhöhte Arbeitsplatzsicherheit garantiert. So kann sie sich erlauben, den Hochschullehrern einen Lohn zu zahlen, der unter dem Niveau liegt, welches sie auf einem herkömmlichen Arbeitsmarkt für das gleiche Humankapital hätte bezahlen müssen. Das dauerhafte Arbeitsverhältnis zwischen Hochschule und Professor stellt also für beide Seiten eine vorteilhafte Lösung dar.¹⁵

4. Die Gremien-Universität

BROWN ist wiederum der Meinung, daß Arbeitsplatzsicherheit für Hochschullehrer zur Minimierung der *Agency*-Kosten notwendig ist, weil sie nur so die Entscheidungen der Hochschulleitung und des Aufsichtsorgans (Kuratorium / *Board of Trustees*) offen kritisieren können.¹⁶ Letztere sind auf die Informationen der Hochschullehrer als Insider angewiesen, um eine wirksame Kontrolle und Überwachung der Hochschulleitung durchführen zu können, während die Hochschule davor geschützt werden muß, daß die Aufsichtsratsmitglieder mit

¹² Vgl. Buchanan/Devletoglou (1970), S. 53 ff. Ein triviales und fiktives, aber erschreckend realistisches Beispiel hierfür findet man in den Romanfiguren Prof. Hanno Hackmann und Prof. Bernd Weskamp bei Schwanitz (1995).

¹³ Vgl. McKenzie (1996), S. 333 f.

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 330.

¹⁵ Vgl. ebenda, S. 326 & S. 335.

¹⁶ Vgl. Brown (1997), S. 459.

ihren Entscheidungen primär ihr eigenes Interesse verfolgen.¹⁷ Hochschullehrer, die in den Entscheidungsprozeß miteinbezogen werden und hier - ohne negative Konsequenzen befürchten zu müssen - die Interessen der Fakultäten vertreten können, sind in der Lage, solchen Tendenzen besser entgegen wirken zu können als die Hochschulleitung. Deren berufliches Schicksal hängt von einem guten Verhältnis zu den Aufsichtsratsmitgliedern ab, weil diese die Hochschule zumindest mit einem Teil der finanziellen Mittel ausstattet und eine gewichtige Rolle bei der Wahl der Hochschulleitung spielt.¹⁸

Während bislang dahingehend argumentiert wurde, daß Professoren eine herausragende Stellung in der Universitäts- und Fakultätsleitung haben sollten, kommen MCCORMICK und MEINERS in einer empirischen Studie unter wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten in den USA zu dem Schluß, daß diejenigen Hochschulen, die einen großen Teil der Entscheidungskompetenz an ihre Leitung delegieren, bessere Forschungsergebnisse produzieren als solche, die viele Entscheidungen ihren Gremien überlassen.¹⁹ Hochschullehrer haben die Wahl, ob sie ihre Arbeitszeit mit Lehren, Forschen, außeruniversitärer Beratung oder dem Management der Hochschule verbringen möchten. Die Entscheidung werden sie entsprechend ihrer persönlichen komparativen Vorteile treffen, doch werden sie durch die Tatsache, daß andere Kollegen oder andere Statusgruppen ihre Interessen erfolgreich vertreten, zum Teil auch zu der Teilnahme an den entsprechenden politisch-administrativen Prozessen gezwungen.

Für den etwas abseits stehenden Beobachter ist es nur zu deutlich, wie sehr Ressourcen an deutschen Hochschulen in Gremiensitzungen und durch Lobby-Aktivitäten vergeudet werden, statt in Forschung und Lehre zu fließen.²⁰ MCCORMICK und MEINERS kommen zu dem Ergebnis, daß die "Führungselastizität" der Publikationen pro Hochschullehrer in den führenden 35 Fachjournalen in Bezug auf die Anzahl der zu treffenden Managemententscheidungen 0,45 beträgt. Da in dem Sample von 44 Fakultäten im Durchschnitt 16,23 Entscheidungen von den Hochschullehrern zu treffen waren, bedeutet die Belastung mit einer weiteren Managemententscheidung (ein Anstieg um 6,16%) eine Verringerung der Publikationen um 2,77% pro Professor.²¹ Eine starke Beteiligung der Professoren am Management führt außerdem dazu, daß schlechtere Studenten (mit niedrigeren SAT-

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 450.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 456.

¹⁹ Vgl. McCormick/Meiners (1988).

²⁰ Vgl. hierzu auch Ewers (1996), S. 10 & 12.

²¹ Vgl. McCormick/Meiners (1988), S. 436.

Ergebnissen in der Hochschulzugangsprüfung) angezogen werden.²²

5. **Schlußfolgerungen für die aktuelle hochschulpolitische Diskussion**

Wenn die oben angeführten Ansätze zutreffen, ergeben sich daraus einige interessante Schlußfolgerungen und Erkenntnisse für verschiedene Fragen der aktuellen hochschulpolitischen Diskussion in Deutschland:

So werden sich die akademischen Stars einer Universität in der Regel nicht an der Hochschulpolitik aktiv beteiligen. Wenn sie für einen Wechsel der Hochschule noch nicht zu alt sind, haben sie auf dem Markt für Wissenschaftler ausreichend Alternativen zu ihrer jetzigen Hochschule.²³ Damit ist der mögliche Schaden, der ihnen aus falschen oder zumindest für sie nachteiligen Entscheidungen der Hochschulgremien entstehen kann, begrenzt. Weniger herausragende oder ältere Kollegen, die nicht unbedingt mit einem Ruf einer anderen Hochschule rechnen können, müssen mit den von den Gremien gesetzten Bedingungen leben und haben nur geringe Ausweichmöglichkeiten. Ihr Anreiz zur aktiven Teilnahme an der Hochschulpolitik ist damit weit höher.

In einer Situation sinkender Hochschulbudgets ist es nicht ratsam, die Mittel für die einzelnen Fakultäten proportional zu kürzen. Dies würde dazu führen, daß bei einer leistungsorientierten Mittelverteilung innerhalb der Fakultät die Professoren wieder einen Anreiz hätten, schwächere Kollegen zu berufen, um somit ihre relative Position zu verbessern. Die Konsequenz daraus ist, daß das Aufsichtsorgan und die Hochschulleitung besser ganze Fakultäten oder zumindest Institute schließen und die Ausstattung der verbleibenden möglichst unangetastet lassen und an den wissenschaftlichen Erfolg binden, wenn sie die Qualität konstant halten wollen.²⁴

Obwohl die vorangegangenen Argumente für eine besondere Arbeitsplatzsicherheit von Hochschullehrern sprechen, kann daraus nicht geschlossen werden, daß die Verbeamtung von Professoren, wie sie in Deutschland üblich ist, sinnvoll ist. Das anglo-amerikanische System des *Tenures* unterscheidet sich in den Anreizmechanismen wesentlich von denen des

²² Vgl. ebenda, S. 440.

²³ Vgl. Brown (1997), S. 458.

²⁴ Vgl. Carmichael (1988), S. 455.

Beamtentums. So wird eben nicht jeder Professor sofort mit *Tenure* versehen, sondern bekommt zunächst einen zeitlich befristeten Vertrag, der immer wieder verlängert werden kann. Bekommt er nach einer bestimmten Bewährungszeit kein *Tenure* und damit keinen unbefristeten, lebenslangen Vertrag, so wird er in der Regel nicht weiter verpflichtet werden.²⁵ Die "Probezeit" ist damit weit ausgeprägter, aber auch flexibler als in Deutschland mit seinem System von befristet angestellten wissenschaftlichen Mitarbeitern und auf Lebenszeit verbeamteten Professoren. Auch ist es nicht völlig unmöglich, einem Professor mit *Tenure* in den USA zu kündigen, wenn außergewöhnliche Umstände, wie der Konkurs (!) einer Hochschule oder die Schließung einer Fakultät dies notwendig machen. Daher ist es für anglo-amerikanische Hochschullehrer viel mehr von Bedeutung, daß ihre Fakultät und die ganze Hochschule wissenschaftlich und damit auch finanziell erfolgreich ist. So hängt auch ihr Gehalt wesentlich von diesen Faktoren ab und ist nicht, wie in der Bundesrepublik, durch das Beamtenbesoldungsrecht fest vorgegeben. Erst durch diese Regelung kommt es in den USA z.B. zu dem von CARMICHAEL beschriebenen Anreiz, die wirklich besten Bewerber an die eigene Fakultät zu rufen, weil der gemeinsame Erfolg auch die eigene Position verbessert.

Das Management von Fakultäten oder der gesamten Hochschule sollte starken Dekanen und Präsidenten überlassen bleiben. Eine Beteiligung der Hochschullehrer ist allerdings immer dann ratsam, wenn Entscheidungen direkt über Angelegenheiten der Forschung und Lehre getroffen werden. Dadurch wird sichergestellt, daß der Sachverstand der Professoren dort eingesetzt wird, wo der Hochschul- oder Fakultätsleitung das notwendige Wissen fehlt, das Humankapital ansonsten aber nicht vergeudet wird, wo professionelle Manager einen komparativen Vorteil haben.

Es kann insgesamt gefolgert werden, daß der auch vom Bundesverfassungsgericht festgelegte dominierende Einfluß deutscher Professoren in den hochschulpolitischen Gremien gerechtfertigt ist, auch wenn ihre Entscheidungsgewalt ausschließlich auf Fragen der Forschung und Lehre begrenzt sein sollte, da andernfalls - wie beschrieben - ihre akademische Qualität nachläßt. Ebenfalls ist die Arbeitsplatzsicherheit, die Hochschullehrer in Deutschland genießen, zumindest nach einer ausreichenden Probezeit, in der noch starke Leistungsanreize zum Erreichen dieses Status bestehen, berechtigt. Dringend erforderlich ist aber eine auch von der Hochschulrektorenkonferenz geforderte Flexibilisierung der Entlohnung, um hier auch

²⁵ Vgl. McKenzie (1996), S. 325.

nach Erreichung der Arbeitsplatzsicherheit einen Anreiz für weitere Leistungen zu schaffen. Der Beamtenstatus in seiner heutigen Form ist bei einer solchen Reform hingegen eher hinderlich.

Literatur:

- Brown, William O. Jr. (1997)**, University Governance and Academic Tenure: A Property Rights Explanation, in: Journal of Institutional Theoretical Economics, Vol. 153, 1997, S. 441 - 461.
- Buchanan, James M.; Nicos E: Devletoglou (1970)**, Academy in Anarchy - An Economic Diagnosis, New York, London 1970.
- Carmichael, H. Lorne (1988)**, Incentives in Academics: Why is There Tenure?, in Journal of Political Economy, Vol. 96, No. 3, S. 453 - 472.
- Ewers, Hans-Jürgen (1996)**, Das Elend der Hochschulen - Eine ökonomische Analyse der Organisation und Finanzierung deutscher Universitäten, Diskussionspapier 1996/13, herausgegeben von der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der Technischen Universität Berlin.
- Hochschulrektorenkonferenz (1998)**, Empfehlungen zum Dienst- und Tarif-, Besoldungs- und Vergütungsrecht sowie zur Personalstruktur in den Hochschulen, Entschließung des 186 Plenums der HRK vom 2. November 1998.
- McCormick, Robert E.; Roger E. Meiners (1988)**, University Governance: A Property Rights Perspective, in: Journal of Law and Economics, Vol. 31, October 1988, S. 423 - 442.
- McKenzie, Richard B. (1996)**, In Defense of Academic Tenure, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 152 (2), 1996, S. 325 - 341.
- Schwanitz, Dietrich, (1995)**, Der Campus, Frankfurt a.M. 1995.