

Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes (DHV)
- Landesverband Berlin -
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften über die
Professorenbesoldung in der Besoldungsordnung W für das Land Berlin
(Stand: 24. Februar 2014)

I. Allgemeines

Der Deutsche Hochschulverband – Landesverband Berlin (DHV) erkennt an, dass das Land Berlin einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der W-Besoldung vorgelegt hat mit dem Ziel, eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Besoldung von Professorinnen und Professoren der Besoldungsgruppen W2 und W3 entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 14. Februar 2012, Az.: 2 BvL 4/10) zu realisieren. Bedauerlich ist dabei die Tatsache, dass dies erst jetzt geschieht. Als „Schlusslicht“, was die Höhe der W-Besoldung anbelangt und damit noch hinter der für verfassungswidrig niedrig erachteten hessischen Professorenbesoldung zurückbleibend hätte es Berlin gut zu Gesicht gestanden, frühzeitig durch eine Novellierung seiner Besoldung zu reagieren. Stattdessen ist Berlin nun eines der letzten Länder, das den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes nachkommen möchte. Zu Recht geht das Land Berlin dabei davon aus, dass aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das die bisherige Besoldung als evident unzureichend bezeichnet hat, abzuleiten

ist, dass nur eine wesentliche Erhöhung der Besoldung der Professorinnen und Professoren den verfassungsrechtlichen Anforderungen insbesondere des Alimentationsprinzips genügen kann. Allerdings kann mit dem vom Land Berlin eingeschlagenen Weg, nämlich der Komplettierung des zu geringen W2- bzw. W3-Grundgehaltes durch einen Aufstockungsbetrag in Höhe von 659,25 Euro bei W 2 bzw. 473,02 Euro bei W 3 das Ziel, eine amtsangemessene Alimentation der Professorinnen und Professoren im Land Berlin sicher zu stellen, nicht erreicht werden. Nach dem Konzept des vorgelegten Entwurfs sollen die den Hochschullehrern bereits verbindlich zugesagten Leistungsbezüge kompensatorische Wirkung entfalten und damit Teil der Mindestalimentation werden. Dieses Besoldungsverfahren verkennt, dass die bereits gewährten Leistungsbezüge eine gefestigte, subjektive Rechtsposition des Hochschullehrers begründen und folglich rechtlich nicht mehr antastbar sind. Der Wert bereits gewährter, leistungsbezogener Besoldungsbestandteile wird andernfalls rückwirkend relativiert oder gänzlich beseitigt. Der DHV hält dies für rechtlich zweifelhaft und angreifbar. Zudem wird durch eine derartige Besoldungsänderung aus hochschulpolitischer Sicht ein falsches Signal für die Professorinnen und Professoren des Landes Berlin gesetzt, welches kaum geeignet ist, das Gefühl einer hohen Wertschätzung professoraler Leistung zu vermitteln. Die Konsumtion ist vielmehr dazu geeignet, resignative und demotivierende Wirkungen bei vorhandenen Funktions- und Leistungsträgern zu entfalten.

Der DHV hält es ferner für dringend notwendig, auch die Besoldung nach W1 zu erhöhen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach das dienstaltersunabhängige Grundgehalt der Besoldungsgruppe W2 gegen das Prinzip der amtsangemessenen Alimentation aus Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz verstößt und eben evident unangemessen der Höhe nach ist, muss auch Auswirkungen auf die Besoldung von Juniorprofessoren haben. Es ist zwar zu berücksichtigen, dass die Juniorprofessur eine Qualifikationsstelle ist. Gleichwohl ist der Juniorprofessor als Hochschullehrer in Forschung und Lehre selbständig tätig, hat ein Berufungsverfahren erfolgreich durchlaufen, erfüllt ein Lehrdeputat und ist berechtigt, Doktoranden zu betreuen. Vor diesem Hintergrund würde es der DHV begrüßen, wenn das Land Berlin die Gelegenheit nutzen würde, auch das W1-Grundgehalt amtsangemessen zu erhöhen.

II. Im Einzelnen

Zu Art. I Nr. 2 Buchstabe a (§ 33 Abs. 1 BBesG in der Überleitungsfassung für Berlin)

Der DHV begrüßt die Erweiterung der Möglichkeiten zur Vergabe von Funktionsleistungsbezügen auch bei Funktionen, die im Rahmen der Exzellenzinitiative sowie bei Gemeinsamen Berufungen der Professur übertragen werden.

Zu Art. II Nr. 1 Buchstabe b (§ 3 Abs. 6 LBesG)

Die Übertragung der Ruhegehaltfähigkeit in Höhe des maximalen Aufstockungsbetrages für die Funktionsleistungsbezüge bei hauptamtlichen Mitgliedern von Hochschulleitungen ist insoweit nachvollziehbar und richtig, als hierdurch der Gedanke einer amtsangemessenen Versorgung auch im Bereich der hauptamtlichen Wahrnehmung von Funktionen auf Hochschulleitungsebene effektiv umgesetzt werden kann.

Zu Art. II Nr. 1 Buchstabe c (§ 3 Abs. 9 LBesG)

Die schlichte Festlegung eines individuellen Aufstockungsbetrages bewirkt, dass bereits gewährte Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge sowie besondere Leistungsbezüge eine kompensatorische Wirkung entfalten und eine amtsangemessene Besoldung sicherstellen sollen, soweit sie bereits in der hier festgelegten Höhe von 659,25 Euro bei W 2 bzw. 473,02 Euro bei W 3 gewährt worden sind. Die schlichte Gewährung eines Aufstockungsbetrages unter Anrechnung bereits gewährter Leistungsbezüge verkennt allerdings, dass eine Konsumtion in derartiger Weise zumindest indirekt in eine gefestigte, subjektive Rechtsposition des Hochschullehrers eingreift, soweit bereits leistungsbezogene Besoldungsbestandteile vorhanden sind. Dabei sind Leistungsbezüge, soweit es Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge betrifft, von Hochschullehrern individuell unter Würdigung von Qualifikation und Fallkonstellation mit den Hochschulen

ausgehandelt und zugesichert worden. Berufungs- und Bleibeleistungszusagen sind dabei nicht als einseitige Zusicherungen, sondern als Gewährung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge zu verstehen, die das statusrechtliche Amt des Hochschullehrers unmittelbar prägen (*Summer* in: Schwegmann/Summer, Kommentar zum Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Band II, § 2 Rdnr. 18, Stand: Oktober 2005). Sie sind „zum Amt im statusrechtlichen Sinne zu rechnen“ (*Kathke*, in: Schwegmann/Summer, a.a.O., § 33 Rdnr. 3c).

Solche Besoldungszusagen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge sind daher, wie *Summer* (a.a.O.) zu Recht weiter ausführt, zwingend einzuhalten: „Die besoldungsrechtlichen Berufungs- und Rufabwendungszusagen sind für die Verwaltung grundsätzlich bindend. Zwar würde das Verwaltungsverfahrenrecht Vertragsanpassungen bzw. Kündigungen bei maßgebender Veränderung der Verhältnisse zulassen, dem steht aber die Rechtsnatur der durch den Zuschuss modifizierten Rechtsstellung aus dem Amt im statusrechtlichen Sinne entgegen, also die Rechtsfigur des besonderen Zuschussamtes“. Hinsichtlich bereits gewährter Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge genießt der Hochschullehrer mithin maximalen Vertrauensschutz, der nicht durch nachträgliche Konsumtion, wie im Entwurf geplant, konterkariert werden darf.

Für die Vergabe von besonderen Leistungsbezügen gilt im Ergebnis nichts anderes. Sofern diese nicht als Ergebnis von Verhandlungen auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vergeben werden – und damit die vorstehenden, für Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge geltenden Regeln eingreifen -, sind besondere Leistungsbezüge auf Antrag des Hochschullehrers durch bestandskräftigen Verwaltungsakt gewährt. Da ein solcher Verwaltungsvertrag bzw. Verwaltungsakt über Leistungsbezüge mithin die Bedingungen des Statusamts als Professor wesentlich ausgestaltet, indem er einen besoldungsrechtlichen Vorteil gewährt, kann er aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht aufgehoben oder zum Nachteil des Betroffenen abgeändert werden. Insbesondere sind rein fiskalische Gründe, die hier in der Begründung des Gesetzentwurfs geltend gemacht werden, von vornherein nicht in der Lage, den Vertrauensschutz zurücktreten zu lassen. Der DHV verkennt hierbei

nicht, dass durch die geplante Regelung kein unmittelbarer Eingriff in bestehende öffentliche Verträge bzw. in bestandskräftige Verwaltungsakte vorgenommen wird. Allerdings liegt ein mittelbarer Eingriff vor, indem ein bereits unangreifbar gewährter leistungsbezogener Besoldungsbestandteil zu einem alimentativen Aufstockungsbetrag umdeklariert wird. Das ist nicht nur systemwidrig, sondern widerspricht dem Vertrauensschutz, der sich von (Verfassungs-)Rechts wegen an den unveränderten Bestand der bereits gewährten Leistungsbezüge knüpft.

Mit der Anrechnung auf den zu gewährenden maximalen Aufstockungsbetrag wird zudem und ebenso in rechtserheblicher Weise missachtet, dass sowohl Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge als auch besondere Leistungsbezüge auf der Grundlage bereits erfolgter Evaluierungen bezogen werden. Sie sind mithin Ausdruck auch der Wertigkeit der individuellen Leistungen im Vergleich der Hochschullehrer untereinander. Dieser bereits statuierte, relative Besoldungsvorteil wird durch die Vereinnahmung im Aufstockungsbetrag nachträglich ganz oder zumindest teilweise nivelliert. Diese Konsequenz ist auch unter dem Prüfungsmaßstab des Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz, „wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“ (s. nur Bundesverfassungsgericht vom 21. Juli 2010 – 1 BvR 611/07) angreifbar. Denn als Folge dieser Anrechnung bereits bezogener Leistungsbezüge auf den vorgesehenen maximalen Aufstockungsbetrag erfährt der bis zum Zeitpunkt der Überleitung in das novellierte Besoldungssystem als leistungsstärker eingestufte Beamte eine sachwidrige Gleichbehandlung mit den im direkten Vergleich leistungsschwächer eingestuften Beamten. Dies kann sogar zu dem Effekt einer vollständigen Auflösung des bereits erworbenen Besoldungsvorteils führen, und zwar dann, wenn die gewährten Leistungsbezüge den Wert des maximalen Aufstockungsbetrages erreichen, nicht aber übertreffen. In diesem Fall wird der betroffene Professor im Ergebnis in gleicher Höhe besoldet, wie derjenige Beamte, der keine Leistungsbezüge außer dem gesetzlich vorgesehenen maximalen Aufstockungsbetrag erhält. Der leistungsorientierte Besoldungsbestandteil erweist sich mithin bei vergleichender Betrachtung als wertlos.

Der DHV hält es für nicht vertretbar und auch zutiefst demotivierend für leistungsstarke und in verschiedener Form besonders engagierte

Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, bereits gewährte Leistungsbezüge durch die vom Berliner Besoldungsgesetzgeber geplante Besoldungsänderung zu konsumieren.

Auch wenn die Herausnahme der Funktionsleistungsbezüge aus einer Verrechnung mit dem Aufstockungsbetrag aufgrund der generellen Ablehnung einer solchen Konsumtionsregelung im Grundsatz als richtig und positiv zu bewerten ist, so macht die diesbezüglich vorgenommene Begründung im Entwurf doch deutlich, dass hier die naheliegenden Gründe, die gegen eine Konsumtion auch von Berufungs-, Bleibe- oder auch besonderen Leistungsbezügen sprechen, vorliegend schlichtweg ignoriert werden. Die Differenzierung zwischen Funktionsleistungsbezügen und den sonstigen Leistungsbezügen nach § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 erscheint insgesamt sowohl rechtlich als auch hochschulpolitisch als wenig überzeugend. Die Argumentation für die Herausnahme der Funktionsleistungsbezüge aus der Anrechnung lässt sich vielmehr auch auf die anderen Leistungsbezüge übertragen und müsste konsequenter Weise deswegen auch dort zu einer Nichtanrechnung führen. Hier ist in der Begründung zum einen die Rede davon, dass hier zusätzliche Aufgaben mit der Professur verbunden sind, die auch mit einem besonderen Zeitaufwand und zusätzlichen Belastungen verbunden sind. Darüber hinaus heißt es, dass im Interesse der Funktionsfähigkeit der Hochschulen sichergestellt sein müsse, dass für bestimmte Funktionen geeignetes Personal gewonnen werden kann. Hierzu lässt sich anmerken, dass qua Definition Leistungsbezüge nach den Nummern 1 und 2 ebenfalls mit besonderen Aufwendungen und Leistungen verbunden sind. Eine ungekürzte Honorierung über Leistungsbezüge würde außerdem helfen, die Bindung der besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an das Land zu stärken und damit auch für die Zukunft die Funktionsfähigkeit der Hochschulen im Lande sicherzustellen.

Dass der im vorgelegten Gesetzentwurf vorgesehene Aufstockungsbetrag auch im Hinblick auf seine Ruhegehaltfähigkeit alimentativ ausgestaltet ist, fügt sich insoweit schlüssig und sinnvoll in die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, kann allerdings die grundsätzlichen Bedenken gegen die alimentative

Ausgestaltung eines solchen Aufstockungsbetrages (s. o.) nicht aus dem Weg räumen.

Zu Art. II Nr. 2 Buchstabe a (§ 3a Satz. 1 LBesG)

Im Hinblick auf Vergaberahmen sollte die Novellierung auch dafür genutzt werden, sicherzustellen, dass der Vergaberahmen auch in einem bestimmten Mindestumfang verpflichtend ausgeschöpft werden muss. Nur so kann gewährleistet werden, dass die für die Professorenbesoldung vorhandenen Mittel auch tatsächlich zur Ergänzung des Grundgehaltes an die Professorinnen und Professoren des Landes ausgekehrt werden.

Zu Art. II Nr. 3 (Anlage VI LBesG)

Der DHV rät dringend dazu, die nun vorgenommene Novellierung dazu zu nutzen, die bislang weder wettbewerbsfähige noch adäquate Besoldung von Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren um einen angemessenen Betrag anzuheben, um auch für den wissenschaftlichen Nachwuchs hinreichende Anreize für eine berufliche Karriere in Berlin zu schaffen.

Zu Art. III Nr. 2 (§ 69f LBeamtVG)

Bei der Übertragung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auf die pensionierten Hochschullehrer im Land handelt es sich um eine schlüssige Folgeänderung, die der DHV begrüßt. Kritisiert wird der auch hier greifende Konsumtionsgedanke.

Zu Art. IV Nr. 2 (§ 3b LBesG)

Die grundsätzlich zu befürwortende Einführung der Möglichkeit zur Gewährung von unbefristeten Berufungsleistungsbezügen analog bei einem Antragswechsel von der C-in die W-Besoldung wird durch den Novellierungsvorschlag leider insoweit unverständlicherweise konterkariert, als hier zugleich konkrete Tatbestände gesetzlich festgelegt werden sollen, die einen besitzstandsschützenden Wechsel in die W-Besoldung überhaupt erst ermöglichen. Dies ist bislang völlig

singulär in Deutschland und stellt eher eine Erschwerung für den Übertritt in die W-Besoldung denn eine Erleichterung dar. Die inhaltlichen Hürden, die hierbei für einen besitzstandswahrenden Antragswechsel formuliert werden, machen es folglich auch nicht leichter, beispielsweise die Übernahme von bestimmten Funktionen in der Selbstverwaltung im Rahmen einer überführten W-Besoldung insgesamt angemessen zu honorieren. An der Attraktivität auch der Wahrnehmung solcher Aufgaben in der akademischen Selbstverwaltung sollte aber dem Land Berlin gelegen sein. Die restriktiven Anforderungen an einen besitzstandswahrenden Übertritt in die W-Besoldung erscheinen deshalb im Ergebnis als hochschulpolitisch verfehlt.

gez. Univ.-Prof. Dr. phil. Susanne Fontaine

- Vorsitzende des Landesverbandes Berlin im Deutschen Hochschulverband -

Berlin, 3. Juni 2014