

**Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes
zum**

**Entwurf eines Vierten Gesetzes
zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Bestimmungen
des Landes Mecklenburg-Vorpommern
(4. LBesÄndG M-V)
(Ressortentwurf, Stand 10.12.2013)**

I. Zusammenfassende Beurteilung des Gesetzentwurfs

Der Deutsche Hochschulverband (DHV) – Landesverband Mecklenburg-Vorpommern - begrüßt, dass das fachlich zuständige Finanzministerium in Mecklenburg-Vorpommern nun einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der W-Besoldung vorgelegt hat. Da nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 (2 BvL 4/10) alle Länder aufgefordert sind, entsprechende Novellierungen vorzunehmen, ist der Entwurf auch im Vergleich zu den bereits vorliegenden Entwürfen anderer Bundesländer zu bewerten.

Positiv zu vermerken ist zunächst, dass der Gesetzentwurf – entgegen den ersten Vorschlägen aus den beteiligten Ministerien – nicht den vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls als zulässig erachteten Weg einschlägt, die derzeit verfassungswidrige, weil nicht amtsangemessene W-Besoldung über eine Umgestaltung der leistungsbezogenen Besoldungsbestandteile in der Weise zu reparieren, dass diese kompensatorische Wirkung erhalten und damit Teil der Mindest-Alimentation werden. Der Weg, unter Beibehaltung des Systems der Leistungsbezüge

die W2- Grundbesoldung prinzipiell an der Besoldungsgruppe A 15 auszurichten, ist demgegenüber vorzugswürdig. Konsequenter geht der Gesetzentwurf den erforderlichen Folgeschritt und sieht aufgrund des Abstandsgebotes auch eine Erhöhung der W3-Grundbesoldung in Orientierung an der Besoldungsgruppe A 16 vor. In Anbetracht der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten „evidenten Unangemessenheit“ bestehen aber nach wie vor Zweifel daran, ob die im Gesetzentwurf konkret vorgesehene Mindestbesoldung – insbesondere im Hinblick auf die W2-Besoldung – den Anforderungen an die Amtsangemessenheit genügt.

Stark zu kritisieren ist, dass der Gesetzentwurf keine Erhöhung des Grundgehaltes der W 1-Professoren vorsieht. Der DHV hält es auch im Sinne der Attraktivitätsverbesserung der „Karriere Wissenschaft“ für dringend notwendig, die W 1-Besoldung für die Juniorprofessur zu erhöhen.

Den vorgesehenen Weg, die Finanzlasten der Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes einer zu niedrigen Besoldung durch die Anrechnung des Erhöhungsbetrags der W2- bzw. W3-Besoldung auf bereits gewährte Leistungsbezüge zu mindern (Konsumtion), hält der DHV weder für angemessen noch für rechtlich zulässig. Es wird außer Acht gelassen, dass durch die vorgesehene Konsumtion der Leistungsbezüge in Berufungszusagen eingegriffen wird, die nach der Systematik der W-Besoldung die Leistung des einzelnen Hochschullehrers honorieren sollen. Auch die Tatsache, dass die vorgesehene Konsumtionsregelung vorsieht, dass die bereits bezogenen Leistungsbezüge nicht voll, sondern grundsätzlich nur zu 75% angerechnet werden, 25% der bereits bezogenen Leistungsbezüge also anrechnungsfrei bleiben, ändert an dieser Einschätzung nichts. Im Vergleich zu anderen Bundesländern (in Nordrhein-Westfalen bleiben z.B. 55% der Leistungsbezüge unberührt) ist der verbleibende anrechnungsfreie Teil der Leistungsbezüge von 25% zudem sehr niedrig. Zu kritisieren ist außerdem, dass die „Konsumtionsregelung“ für zwischen dem 1.7.2013 und dem Verkündungstermin des Gesetzes in den Landesdienst eingetretene W2- und W3-Besoldete auch auf die zum Zeitpunkt des jeweiligen Eintrittstermins aufgrund des Besoldungsanpassungsgesetzes für die Jahre 2013, 2014 und 2015 bereits in Kraft getretenen linearen Erhöhungen der Grundgehälter Anwendung finden soll.

Zur W-Besoldung

1. Zur Erhöhung des Grundgehaltes in den Besoldungsgruppen W 2 und W 3 (Artikel 1, Gesetz zur Änderung der Professorenbesoldung)

Der DHV begrüßt grundsätzlich die Erhöhung des Grundgehalts in den Besoldungsgruppen W 2 und W 3. Die Orientierung der W 2-Besoldung an der Besoldungsgruppe A 15 ist nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts der allein gangbare Weg. Das Abstandsgebot führt konsequent auch dazu, dass die W3-Besoldung erhöht werden muss; die vorgenommene Orientierung an der Besoldungsgruppe A 16 Stufe ist insoweit ein richtiger und konsequenter Schritt. Allerdings bestehen aus dem Gesichtspunkt der Amtsangemessenheit fortdauernde Bedenken gegen die Besoldungshöhe zumindest im Hinblick auf die W 2-Besoldung. Diese bewegt sich nach den Plänen des Gesetzentwurfs zum Stichtag des geplanten Inkrafttretens zum 1. Januar 2013 mit 4.952,23 Euro nur um 1,79 Euro über der Besoldungsgruppe A 15 Stufe 9 (4.954,02 Euro). Die im Rahmen der Gesetzesbegründung angesprochene Einordnung zwischen Stufe 9 und Stufe 10 ist daher irreführend.

Auch die in Artikel 2 § 1 des Gesetzes vorgesehenen weiteren linearen Erhöhungen zum 1. Juli 2013, zum 1. Januar 2014 und zum 1. Januar 2015, die in Artikel 1 Abs. 2 bis 4 des Entwurfs vorgesehen sind, ändern hieran nichts, da es sich hierbei laut der Gesetzesbegründung um die Beträge handelt, die sich aus dem bereits in Kraft getretenen „Versorgungs- und Besoldungsanpassungsgesetz für 2013, 2014 und 2015 in Mecklenburg-Vorpommern“ ergeben, die der Übernahme der linearen Erhöhungen der Tarifgehälter für die Angestellten im öffentlichen Dienst dienen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts darf nach Überzeugung des DHV zudem nicht ohne signifikante Auswirkungen auf die Besoldung von Juniorprofessoren (W 1) bleiben. Zwar ist dabei zu berücksichtigen, dass die Juniorprofessur eine Qualifikationsstelle ist. Gleichwohl ist der Juniorprofessor in Forschung und Lehre selbständig tätig, hat ein Berufungsverfahren erfolgreich durchlaufen, erfüllt ein durchaus vergleichbares Lehrdeputat wie Universitätsprofessoren und ist berechtigt, Doktoranden zu betreuen. Eine Vergrößerung des Abstands zwischen den Besoldungsgruppen W 1 und W 2 erscheint dem DHV weder vom Aufgabenfeld von Juniorprofessuren noch von der Ämterhierarchie her vertretbar. Der DHV hält es für notwendig, die W 1-Grundbesoldung mindestens proportional anzuheben, um wenigstens den

bisherigen Abstand zwischen W 1 und W 2 beizubehalten. Dabei bietet sich wegen des geringeren Einstiegsalters systemgerecht eine Einstufung analog der Besoldungsgruppe A 14 Stufe 7 an. Die in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehene W1-Besoldung liegt dagegen zwischen Stufe 4 und 5 der Besoldungsgruppe A 14. Außerdem hält der DHV es für angemessen, auch die Besoldungsgruppe W 1 um die Möglichkeit zusätzlicher Leistungsbezüge zu ergänzen und damit attraktiv zu gestalten.

2. Zur Anrechnung von Leistungsbezügen (Artikel 2, Gesetz zu Übergangsregelungen bei der Professorenbesoldung)

Der Gesetzentwurf lässt das bisherige System variabler Leistungsbezüge grundsätzlich unberührt. Der DHV bekennt sich zur Sinnhaftigkeit von Leistungsbezügen als Gehaltsbestandteil der Hochschullehrerbesoldung. Dies gilt vor allem für die traditionellen Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge, die international anerkannt sind und aufgrund externer Leistungsbewertung der beste Maßstab und die beste Möglichkeit sind, wissenschaftliche Qualifikation festzustellen und zu honorieren. Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge sind ein notwendiges Instrument, um im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe bestehen zu können. Der DHV hält es darüber hinaus für richtig, in einem schmalen Korridor die Möglichkeit der Gewährung besonderer Leistungsbezüge beizubehalten, um neben der Honorierung wissenschaftlicher Qualifikation durch Berufung eine weitere Möglichkeit der Leistungshonorierung zu eröffnen.

Dabei erachtet es der DHV allerdings für eine ungeklärte und weiter zu verfolgende Rechtsfrage, ob die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze zur Vergabe von Leistungszulagen (Urteil vom 14. Februar 2012, Rn. 162) nur für die Zulagen gelten, die im Hinblick auf das Grundgehalt kompensatorischen Alimentscharakter haben, oder generell auf alle additiven Zulagen Anwendung finden müssen.

Insofern stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit einer Anrechnungsregelung, wie sie im Gesetzentwurf in Artikel 2 (Gesetz zu Übergangsregelungen bei der Professorenbesoldung) vorgesehen ist:

Nach Artikel 2 vermindern sich Leistungsbezüge nach den §§ 12-14 Landesbesoldungsgesetz um den Erhöhungsbetrag der Grundgehälter gemäß Artikel 1 des Gesetzentwurfs. Zunächst

werden ruhegehaltfähige Leistungsbezüge konsumiert und zwar wie folgt in Reihenfolge und Höchstumfang:

1. 75% der Leistungsbezüge aus Anlass der Ausübung von Wechseloptionen
2. 75% der unbefristeten Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge
3. 75% der unbefristeten besonderen Leistungsbezüge
4. 75% der befristeten Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge
5. 75% der befristeten besonderen Leistungsbezüge
6. 100 % der Funktionsleistungsbezüge für die hauptberufliche Wahrnehmung von Aufgaben an der Hochschule.

Wird hierdurch der Höchstbetrag der Abrechnung (Erhöhungsbetrag des Grundgehaltes) nicht erreicht, kommt es nachrangig zur Konsumtion nicht ruhegehaltfähiger Leistungsbezüge entsprechend der für nicht ruhegehaltfähige Leistungsbezüge vorgesehenen Grundsätze. Die Konsumtion soll zudem auch auf weitere Leistungsbezüge Anwendung finden, die in der Zeit vom 1. Januar 2013 bis zum Verkündungstermin des Gesetzes erstmalig oder erneut gewährt worden sind oder über deren Vergabe in diesem Zeitpunkt entschieden worden ist, wenn zuvor der „maßgebliche Höchstbetrag“ nicht erreicht wurde.

Mit dieser Regelung liegt der Umfang der Konsumtion nicht nur deutlich über dem Umfang, in dem in anderen Bundesländern, die eine vergleichbare Überleitungsregelung eingeführt haben, eine Konsumtion stattfindet (z.B. bleiben in NRW mindestens 55%, in Sachsen Anhalt, Bayern und Hessen mindestens 50% der Leistungsbezüge unberührt). Funktionsleistungsbezüge für die Wahrnehmung hauptberuflicher Aufgaben an der Hochschule können – je nach individueller Konstellation - sogar ganz aufgezehrt werden. Positiv zu bewerten ist allerdings, dass Funktionsleistungsbezüge für die nebenamtliche Wahrnehmung von Aufgaben in der Hochschulsebstverwaltung nicht konsumiert werden.

Der Gesetzentwurf enthält aufgrund des vorgesehenen rückwirkenden Inkrafttretens zudem eine Stichtagsregelung. Für am 1.1.2013 vorhandene und bis zum 30.06.2013 eingetretene Professorinnen und Professoren beträgt der Höchstbetrag für die Verrechnung 600 Euro (W2) bzw. 500 Euro (W3). Für ab dem 1. Juli 2013 bis zum 31. Dezember 2013 eingetretene Bezügeempfänger wird bis zu einem Höchstbetrag von 612 Euro/W2 bzw. 510 Euro/W3 verrechnet, für ab dem 1. Januar bis zum Inkrafttreten des Gesetzes eingetretene Bezügeempfänger

bis zu 624,24 Euro/W2 bzw. 520,20 Euro/W3. Damit betrifft die „Konsumtion“ für die zuletzt genannten Gruppen neu in den Dienst des Landes Mecklenburg-Vorpommern eingetretener Professoren auch die linearen Erhöhungsbeträge der Bezüge, die aufgrund des Besoldungsanpassungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern für die Jahre 2013, 2014 und 2015 in Mecklenburg-Vorpommern bereits in Kraft getreten sind. Dass diese Erhöhungen einem komplett anderen Zweck dienen, nämlich der Umsetzung der Vergütungserhöhungen für die Angestellten im öffentlichen Dienst auch für die Beamten, ist dabei völlig außer Acht gelassen worden. Die Gesetzesbegründung, wonach durch die Einbeziehung der linearen Erhöhungen in die Konsumtion für nach dem 1.7.2013 in den Landesdienst eingetretene Professorinnen und Professoren eine Gleichbehandlung mit vor der Erhöhung in den Landesdienst eingetretenen Professoren herbeigeführt wird, ist nicht nachvollziehbar. Sie dürfte den Betroffenen auch kaum zu vermitteln sein.

Unabhängig von den bereits angesprochenen regelungstechnischen Detailfragen wird die Konsumtionsregelung des Entwurfs als Ganzes vom DHV aus politischen und rechtlichen Gründen abgelehnt. Berufungs- und Bleibleistungsbezüge, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Besoldungsregelung zugestanden haben, sind aus Gründen des Vertrauensschutzes als gefestigte, subjektive Rechtspositionen der Empfänger zu qualifizieren. Sie sind mithin rechtlich nicht antastbar, und zwar auch nicht mittelbar durch deren Vereinahmung im Rahmen einer Anrechnungsvorschrift.

Im Einzelnen ist hierzu folgendes anzumerken:

- a. Leistungsbezüge sind, soweit es *Berufungs- und Bleibleistungsbezüge* betrifft, von den Hochschullehrern individuell unter Würdigung von Qualifikation und Fallkonstellation mit den Hochschulen ausgehandelt und zugesichert worden. Berufungs- und Bleibleistungsbezüge sind dabei nicht als einseitige Zusicherungen, sondern als Gewährungen 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 Rn. 18, Stand: Oktober 2005). Sie sind „zum Amt im statusrechtlichen Sinn zu rechnen“ (*Kathke*, in: Schwegmann/Summer, a. a. O., § 33 Rn. 3c).

- b. 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 Verwaltungsverfahrensrecht eine Vertragsanpassung bzw. Kündigung 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.
- c. Da ein solcher Verwaltungsvertrag bzw. Verwaltungsakt über Leistungsbezüge mithin die Bedingungen des Statusamtes als Professor wesentlich ausgestaltet, indem er einen besoldungsrechtlichen Vorteil gewährt, kann er aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht aufgehoben bzw. zum Nachteil des Betroffenen nicht abgeändert werden. Insbesondere sind rein fiskalische Gründe von vornherein nicht in der Lage, diesen Vertrauensschutz zurücktreten zu lassen.
- d. Der DHV verkennt dabei keineswegs, dass durch Artikel 2 des Gesetzentwurfs kein unmittelbarer Eingriff in bestehende öffentlich-rechtliche Verträge bzw. in bestandskräftige Verwaltungsakte erfolgt. Allerdings liegt ein mittelbarer Eingriff vor, indem ein bereits unangreifbar gewährter leistungsbezogener Besoldungsbestandteil zu einem Beitrag zum Grundgehalt umfunktioniert und damit in einen Grundgehaltsbestandteil undefiniert wird. Das ist nicht nur systemwidrig, sondern widerspricht dem Vertrauensschutz, der von (Verfassungs-)Rechts wegen an den unveränderten Bestand der bereits gewährten Leistungsbezüge anknüpft.
- e. Mit dieser Regelung der Anrechnung wird zudem und ebenso in rechtserheblicher Weise missachtet, dass Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge auf der Grundlage bereits erfolgter Evaluierungen bezogen werden. Sie sind mithin Ausdruck auch der Wertigkeit der individuellen Leistungen im Vergleich der Hochschullehrer untereinander. Der jeweils bereits statuierte, relative Besoldungsvorteil wird durch die Anrechnung nachträglich nivelliert.

- f. Abseits der erheblichen rechtlichen Zweifel darf auch die negative Signalwirkung, die die Grundgehaltminderung auf die betroffenen Hochschullehrer hat, nicht außer Acht gelassen werden.

Bereits die Absenkung der Grundgehälter, die der Übergang von der C- in die W-Besoldung mit sich brachte, hatte arbeitspsychologisch verheerende Wirkung. Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Urteil zur Verfassungswidrigkeit des gegenwärtigen Besoldungsniveaus zu Recht aus, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Grundgehaltssätze die Sicherung der Attraktivität des Professorenamtes für entsprechend qualifizierte Kräfte, das Ansehen dieses Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Professor geforderte Ausbildung, seine Verantwortung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen habe (Urteil vom 14. Februar 2012, Rn. 167).

Dem widerstreitet tendenziell die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgte Strategie, die W 2- und W3-Grundgehälter zunächst zu erhöhen, sie dann aber sogleich wieder abzusenken und dazu auf bereits unabhängig vom Grundgehalt erworbene Gehaltspositionen zuzugreifen. Im praktischen Ergebnis wird es so „unter dem Strich“ nur in wenigen Fällen überhaupt und in anderen Fällen allenfalls minimal zu einer Erhöhung der Bezüge kommen. Der betroffenen Professorenschaft wird dadurch ein Signal gesendet, das kaum geeignet ist, ihnen das Gefühl einer Wertschätzung für ihre Leistung zu vermitteln, sondern viel eher geeignet ist, resignative und demotivierende Wirkungen auszulösen. Der Sache nach ist die Konsumtionslösung die Abkehr von der Leistungsbesoldung von Hochschullehrern.

Auch für den wissenschaftlichen Nachwuchs wird die Attraktivität des Professorenberufs durch die beabsichtigten Neuregelungen kaum merklich gesteigert. Zumal wenn man ins Kalkül zieht, dass die Hochschulen vor dem Hintergrund der Globalbudgetierung auf die Erhöhung der Grundgehälter mit einer Absenkung des Niveaus bei der Vergabe von Leistungszulagen reagieren müssen. Insoweit ist eine nachhaltige Stärkung des Hochschullehreramts im Wettbewerb um die besten Köpfe, vor allem gegenüber den außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft, nur schwerlich auszumachen. Ganz im Gegenteil: der Entwurf macht das Amt des Hochschullehrers in Mecklenburg-Vorpommern gerade für leistungsstarke Wissenschaftler vorsätzlich unattraktiv.

3. Zu den vorgesehenen Änderungen zur Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen (Artikel 3, Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes)

Der DHV kritisiert, dass mit der Neuregelung höherer Bezüge eine Reduktion der Regelgrenze für die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen von regelmäßig 40 % auf 23,1 % für W2-Professoren und 27,9 % für W3-Professuren einhergeht. Mit dieser Reduktion der Regelobergrenze für die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen wird hochschulpolitisch ein falsches Signal gesetzt: Immer häufiger sind in der Praxis Konstellationen mit Parallelrufen zu verzeichnen, bei denen zum Nachteil der Universitäten in Mecklenburg-Vorpommern zu befürchten sein wird, dass sich Kandidaten für ein anderes Bundesland mit günstigeren Regelungen in Bezug auf die Ruhegehaltfähigkeit entscheiden.

gez. Professor Dr. Günther Wildenhain

- Vorsitzender des Landesverbandes Mecklenburg-Vorpommern im Deutschen Hochschulverband -

21. Januar 2014