

Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes
- Landesverband Niedersachsen -
zum

Entwurf eines Gesetzes
zur Reform der Professorenbesoldung des Landes Niedersachsen
(hier: Art. 1 „Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes“)
(Anhörungsentwurf, Stand 14.01.2014)

I. Zusammenfassende Beurteilung des Gesetzentwurfs

Der Deutsche Hochschulverband (DHV) - Landesverband Niedersachsen - begrüßt, dass das Finanzministerium in Niedersachsen nun endlich 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 Niedersachsen einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der rückwirkend ab 1. Januar 2013 Geltung erlangen soll. Positiv ist ferner, dass der Gesetzentwurf nicht den vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls als zulässig erachteten Weg einschlägt, die derzeit verfassungswidrige, 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 W 2-Grundbesoldung prinzipiell an der Besoldungsgruppe A 15-Stufe 9 auszurichten, ist demgegenüber vorzugswürdig.

Zu kritisieren ist jedoch, dass der Gesetzentwurf nicht konsequent den erforderlichen Folgeschritt geht und es unterlässt, unter Wahrung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Abstandsgebotes eine adäquate Erhöhung auch der W 3-Grundbesoldung vorzusehen. Für die Besoldungsgruppe W 3 hält der DHV eine Einstufung mindestens entsprechend A 16-Stufe 9 für angemessen. Der DHV kritisiert daher, dass dieser Wert vom niedersächsischen Gesetzentwurf nicht erreicht wird. Es bestehen entsprechend erhebliche Zweifel daran, ob die im Gesetzentwurf vorgesehene W 3-Grundbesoldung den Anforderungen an die Amtsangemessenheit genügt.

Der DHV begrüßt demgegenüber, dass mit der Neuregelung höherer Bezüge keine Reduktion der Regelgrenze für die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen von regelmäßig 40% einhergeht. Mit der Beibehaltung der Regelobergrenze für die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen setzt Niedersachsen ein hochschulpolitisch wichtiges Signal zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Universitäten. Vermieden werden damit Konstellationen in der Praxis mit Parallelrufen, bei denen zum Nachteil der Universitäten in Niedersachsen zu befürchten wäre, dass sich Kandidaten für ein anderes Bundesland mit günstigeren Regelungen in Bezug auf die Ruhegehaltfähigkeit entscheiden würden.

Stark zu kritisieren ist jedoch, dass der Gesetzentwurf keine Erhöhung des Grundgehaltes der W 1-Professuren 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. Als außerordentlich negativ erachtet der DHV ferner die Tatsache, dass die Forschungs- und Lehrzulage nicht auf Juniorprofessoren ausgeweitet wird.

Den vorgesehenen Weg, die Finanzlasten der Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes einer zu niedrigen Besoldung durch die Anrechnung des Erhöhungsbetrags der W 2- bzw. W 3-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 geplante Konsumtionsregelung vorsieht, bereits bezogene Leistungsbezüge nicht voll, sondern grundsätzlich nur zu 50% anzurechnen, 50% der bereits bezogenen Leistungsbezüge also anrechnungsfrei bleiben, ändert an dieser Einschätzung nichts. Der Wert bereits gewährter, leistungsbezogener Besoldungsbestandteile wird rückwirkend relativiert und beseitigt. Der DHV hält dies für rechtlich angreifbar und zudem in hochschulpolitischer Hinsicht für ein falsches Signal.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen

1. Erhöhung der Grundgehaltssätze: Art. 1 Anlage 2 Besoldungsordnung W

- a. 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. Insofern erscheint die im Gesetzentwurf vorgenommene Orientierung an die Besoldungsgruppe A 15-Stufe 9 als gerade akzeptabel.

Das verfassungsrechtlich vorgegebene Abstandsgebot führt dazu, dass auch die W 3-Besoldung erhöht werden muss. Dabei wäre nach Auffassung des DHV eine Orientierung an der Besoldungsgruppe A 16 folgerichtig, wobei in konsequenter Fortführung der eingeschlagenen Systematik die Stufe 9 der Besoldungsgruppe A 16 zugrunde gelegt werden müsste. Mit Blick darauf bestehen aus dem Gesichtspunkt der Amtsgemessenheit fortdauernde Bedenken gegen die geplante Besoldungshöhe zumindest im Hinblick auf die W 3-Besoldungsgruppe. Diese bewegt sich nach den Plänen des Gesetzentwurfs deutlich unter-

halb der Besoldungsgruppe A 16-Stufe 9. Insgesamt wird die W 3-Besoldung lediglich um knapp 2% angehoben, während die W 2-Besoldung um nahezu 14% erhöht wird. Dieses Ungleichgewicht ist nicht hinnehmbar.

Auch die in Artikel 2 „Weitere Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes“ vorgesehene lineare Erhöhung zum 1. Juni 2014 ändert an dieser Einschätzung nichts, da es sich hierbei nach Maßgabe der Gesetzesbegründung um Beträge handelt, die sich aus dem bereits in Kraft getretenen „Versorgungs- und Besoldungsanpassungsgesetz für 2014“ ergeben. Diese dienen allein der Übernahme der linearen Erhöhungen der Tarifgehälter für die Angestellten im öffentlichen Dienst.

- b. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts darf nach Überzeugung des DHV zudem nicht ohne signifikante Auswirkungen auf die Besoldung von Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren (W 1) bleiben. Zwar ist zu berücksichtigen, dass die Juniorprofessur eine Qualifikationsstelle ist. Gleichwohl sind Juniorprofessoren in Forschung und Lehre selbständig tätig, haben ein Berufungsverfahren erfolgreich durchlaufen, erfüllen ein durchaus vergleichbares Lehrdeputat wie Universitätsprofessoren und sind 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 Niedersachsen vorgesehene W 1-Besoldung liegt dagegen zwischen Stufe 4 und 5 der Besoldungsgruppe A 14. Es ist ein kontraproduktives Signal, dass der niedersächsische Gesetzentwurf die Besoldung für Nachwuchswissenschaftler als einzige Besoldungsgruppe nicht anhebt. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass für die Besoldungsgruppe W 1 keine Möglichkeit vorgesehen ist, die Besoldung durch besonderer Leistungsbezüge und eine Forschungs- und Lehrzulage zu ergänzen und damit attraktiv zu gestalten.

2. Anrechnung von Leistungsbezügen: Art. 1 § 28

Der DHV erachtet es 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 Alimentationscharakter haben, oder generell auf alle additiven Zulagen Anwendung finden müssen. Insofern stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit einer Anrechnungsregelung, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen ist:

Nach § 28 Abs. 1 vermindern sich monatliche Leistungsbezüge nach den § 33 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BBesG, die einer Professorin oder einem Professor bereits bis zum Tag vor der Verkündung des Gesetzes zugestanden haben, um den Erhöhungsbetrag der Grundgehälter, höchstens jedoch um die Hälfte des Gesamtbetrages der Leistungsbezüge. Bei mehreren Leistungsbezügen erfolgt die Verringerung auf die Leistungsbezüge in folgender Reihenfolge:

1. unbefristete ruhegehaltfähige Leistungsbezüge
2. befristete ruhegehaltfähige Leistungsbezüge
3. unbefristete Leistungsbezüge
4. befristete Leistungsbezüge

Unklar ist dabei der jedoch Umfang der Verrechnung. So ist nicht erkennbar, ob der Erhöhungsbetrag zur vollen Höhe mit einem der Leistungsbezüge verrechnet werden kann, auch wenn dadurch mehr als 50% des bestehenden Leistungsbezugs, insgesamt jedoch weniger als 50% der Gesamtleistungsbezüge aufgezehrt werden. Diese Unklarheit ist zu beseitigen.

Der Gesetzgeber stellt ferner erst in der Gesetzesbegründung klar, dass sich die Verrechnung nur auf Leistungsbezüge bezieht, die bereits „gewährt“ wurden (vgl. Begründung zu § 28, S. 16 oben), so dass es auf den Zeitpunkt des Bezugs ankommt, nicht aber auf den Zeitpunkt einer Vereinbarung über Leistungsbezüge. Zur Vermeidung von rechtlichen Unsicherheiten sollte dies explizit bereits in der Gesetzesnorm selbst fixiert werden, etwa indem die Formulierung „zugestanden haben“ in die Formulierung „bereits bezogen wurden“ geändert wird. Vernünftig ist es demgegenüber, dass die Regelung keine Anrechnung von Funktions-Leistungsbezügen und Ein-

malzahlungen vornehmen will.

Die Anrechnungsregelung zieht ungeachtet dessen massive Kritik auf sich. Das gilt nicht nur in politischer Hinsicht, sondern folgt vor allem – was schwerer wiegt – aus rechtlichen Gründen. Denn die Leistungsbezüge, die bereits vor dem Inkrafttreten der neuen Besoldungsregelung gewährt wurden, sind als gefestigte, subjektive Rechtspositionen der Empfänger anzuerkennen. Sie sind mithin rechtlich nicht antastbar, und zwar auch nicht mittelbar durch deren Vereinnahmung im Rahmen einer Anrechnungsvorschrift. Dies gilt selbst vor dem Hintergrund, dass die Leistungsbezüge „höchstens in Höhe der Hälfte der monatlichen Leistungsbezüge“ verringert werden.

Im Einzelnen ist hierzu folgendes anzumerken:

- a. Leistungsbezüge sind, soweit es *Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge* betrifft, von den Hochschullehrern individuell unter Würdigung von Qualifikation und Fallkonstellation mit den Hochschulen ausgehandelt und zugesichert worden. Berufungs- und Bleibezusagen 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, ebd., § 33 Rn. 3c).
- b. Solche Besoldungszusagen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge sind daher, wie *Summer* (ebd.) 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 umdefiniert 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 berücksichtigt 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.

3. Beibehaltung von Leistungsbezügen: Art. 1 § 26

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.

§ 26 des Entwurfs sieht allerdings keine Regelung vor, wonach Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge automatisch an den allgemeinen Besoldungsanpassungen teilnehmen. Gleiches

gilt für besondere Leistungsbezüge. Offenbar soll dies auf der Grundlage von § 26 Abs. 5 weiterhin den Regelungen einer Rechtsverordnung vorbehalten bleiben. Der DHV hält es demgegenüber für erforderlich und sinnvoll, die Dynamisierung der Leistungsbezüge bereits auf gesetzlicher Ebene zu fixieren. Sie sollte zudem – wie schon bisher – auch für befristet gewährte Leistungsbezüge Geltung erlangen.

4. Forschungs- und Lehrzulage: Art. 1 § 29

Wie bereits ausgeführt (s.o. S. 3), erachtet es der DHV als außerordentlich negativ, dass die Forschungs- und Lehrzulage nicht auf Juniorprofessoren ausgeweitet wird.

Ferner plädiert der DHV für eine Ausweitung der Forschungs- und Lehrzulage auf alle Arten von Drittmitteln. Die Beschränkung auf private Drittmittel entbehrt jeder sachlichen Rechtfertigung und gehört zu den Grundfehlern der W-Besoldung.

Zudem gibt es nach Ansicht des DHV keinen ersichtlichen Grund, warum die Möglichkeit des Bezugs von Forschungs- und Lehrzulagen weiterhin auf W-besoldete Professoren beschränkt sein soll. Diese Zulage steht in keinerlei sachlichem oder systematischem Zusammenhang mit der W-Besoldung. Dass ihr Bezug nicht auch Professoren der Besoldungsgruppe C ermöglicht wird, erzeugt daher Bedenken aus dem Verfassungsgebot der Gleichbehandlung. Der DHV plädiert daher dafür, in der Novelle des Besoldungsgesetzes auch für Professoren der Besoldungsgruppe C die Möglichkeit vorzusehen, Forschungs- und Lehrzulagen zu erlangen.

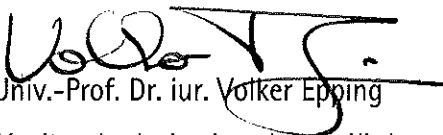
5. Vergaberahmen: Art. 1 § 27

Der DHV plädiert seit jeher für die Abschaffung eines bestimmten Vergabebudgets. So ist inzwischen in vielen Bundesländern, etwa in Nordrhein-Westfalen, das bürokratische Hemmnis des Vergaberahmens, das nach Erfahrungen des DHV oftmals die Gewinnung besonders ausgewiesener Wissenschaftler verhindert, bereits im Jahr 2008 abgeschafft worden. Hierdurch ist es den Hochschulen ermöglicht worden, Mittel aus ihrem Gesamtbudget – statt aus einem separaten Personalbudget – für die Besoldung zu verausgaben. Das entspricht der hochschulpolitischen Linie, die Autonomie der Hochschulen zu stärken. Es sollten daher auch die niedersächsischen

Hochschulen wenigstens in die Lage versetzt werden, das Vergabebudget unter bestimmten Umständen zu erhöhen. Hierzu bietet sich z.B. die Einbeziehung von Drittmitteln in den Vergaberahmen an (vgl. etwa § 39 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg - LBesGBW). Dass dies durch die Regelung des § 27 Abs. 4 Entwurf gerade ausgeschlossen werden soll, trifft nicht auf die Zustimmung des DHV.

Zu kritisieren ist zudem, dass auch Ausgaben für Vergütungen und Besoldungen von hauptberuflichen Hochschulleitungen sowie Mitgliedern von Leitungsgremien an Hochschulen in den Vergaberahmen einbezogen sind. Auch dieser elementar sachwidrige Grundfehler der W-Besoldung sollte im Zuge der W-Besoldungsreform beseitigt werden.

Hannover, den 11. Februar 2014



Univ.-Prof. Dr. iur. Volker Epping

(Vorsitzender des Landesverbandes Niedersachsen im Deutschen Hochschulverband)