

**Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes
– Landesverband des Saarlandes –
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Professorenbesoldung
(Stand: August 2014)**

I. Zusammenfassende Beurteilung des Entwurfs

Der Deutsche Hochschulverband – Landesverband des Saarlandes – (DHV) begrüßt, dass das Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes – als nunmehr letztes Bundesland – einen Entwurf zur Neuregelung der W-Besoldung vorgelegt hat. Da durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.2.2012 (2 BvL 4/10) alle Länder aufgefordert sind, entsprechende Novellierungen vorzulegen, ist der Entwurf auch im Vergleich zu allen anderen bereits vorliegenden Entwürfen zu bewerten.

Positiv zu vermerken ist zunächst, dass der Entwurf 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 Stufe 9 der Besoldungsgruppe A 15 - laut Begründung - auszurichten, ist demgegenüber vorzugswürdig. Konsequenter geht der Gesetzentwurf den erforderlichen Folgeschritt und sieht aufgrund des Abstandsgebotes auch eine Erhöhung der W3-Grundbesoldung vor, und zwar orientiert an der Stufe 10 der Besoldungsgruppe A 16. In Anbetracht der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten „evidenten Unangemessenheit“ kann man sich nach wie vor fragen, ob die im

Entwurf konkret vorgesehene Mindestbesoldung – im Hinblick auf die W2- und W3-Besoldung – den Anforderungen an die Amtsgemessenheit genügt, wobei die Erhöhung im Vergleich zu den anderen Bundesländern jedoch bereits im höheren Bereich liegt.

Zu kritisieren ist, dass eine Erhöhung der Besoldungsgruppe W1 nicht vorgesehen ist. Der DHV hält es im Sinne der Attraktivitätsverbesserung der „Karriere Wissenschaft“ für dringend notwendig, die W1-Besoldung für Juniorprofessur ebenfalls zu erhöhen.

Der vorgesehene Weg, die Finanzlasten der Beseitigung des verfassungswidrigen Zustands einer zu niedrigen Besoldung durch die Anrechnung des Erhöhungsbetrags der W2- bzw. W3-Besoldung auf bereits gewährte Leistungsbezüge zu mindern (Konsumtion/Anrechnung), hält der DHV weder für angemessen noch für 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/der einzelnen Hochschullehrerin honorieren sollen. Auch die Tatsache, dass die vorgesehene Konsumtionsregelung vorsieht, dass bestimmte Leistungsbezüge nicht angerechnet werden, ändert an dieser Einschätzung nichts. Der DHV hält die Anrechnung rechtlich für zweifelhaft und angreifbar, zudem in hochschulpolitischer Hinsicht für ein falsches Signal.

II. Im Einzelnen

1. Vergaberahmen

(Artikel 1 Abs. 2 (§ 9 Abs. 2), Artikel 4 Nr. 2 Buchstabe a (E))

Der DHV setzt sich seit Jahren für attraktivere Bezahlungsstrukturen durch Reformen der W-Besoldung für den wissenschaftlichen Nachwuchs ein. Ohne eine konkurrenzfähige Vergütungsstruktur wird Deutschland im Kampf um die besten Köpfe weiter zurückfallen. Der DHV fordert mit Nachdruck - ebenfalls bereits seit langem - eine Flexibilisierung des Vergaberahmens. Insofern begrüßt der DHV den § 9 Abs. 2 (E), der für Hochschulen mit Globalhaushalt den Vergaberahmen aufhebt. Da die Hochschulen im Saarland (wie die UdS, die htw saar und die HBKsaar) über einen Globalhaushalt verfügen, betrifft diese Regelung all diese Hochschulen. Mit der Aufhebung des Vergaberahmens wird den Hochschulen somit eine größere Flexibilität bei der Bereitstellung der Mittel eingeräumt. Hierbei muss allerdings gewährleistet sein, dass die nicht für die Bezahlung der

Professoren genutzten Mittel auch sachgerecht für die Professorenbesoldung verwendet werden und nicht in den Globalhaushalt der Hochschule fließen und anderweitig verwendet werden, so dass die W-Besoldung nicht zu einem Sparmodell wird.

2. Zur Erhöhung der Grundgehaltssätze (Artikel 2 und 3 (E))

Der DHV begrüßt grundsätzlich die Erhöhung des Grundgehalts in den Besoldungsgruppen W2 und W3. Die Orientierung der W2-Besoldung an der Besoldungsgruppe A15 ist – wie gesagt – nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts der allein gangbare Weg. Das Abstandsgebot führt konsequenterweise auch dazu, dass die W3-Besoldung erhöht werden muss. Die vorgenommene Orientierung an der Besoldungsgruppe A 16 ist insoweit ein richtiger und konsequenter Schritt.

Allerdings bestehen aus dem Gesichtspunkt der Amtsangemessenheit noch Bedenken gegen die Besoldungshöhe im Hinblick auf die W2- und W3-Besoldung. Auch die vorgesehene lineare Erhöhung zum 1.9.2014 ändert hieran nichts.

Die Erhöhung bei W2 um 550,- € bewegt sich nach den Plänen des Entwurfs zum Stichtag des geplanten Inkrafttretens zum 1.1.2013 sowie mit 5.025,92 € (zum 1.9.2013) sowie mit 5.116,39 € (zum 1.9.2014) geringfügig unter der Besoldungsgruppe A 15 Stufe 9 (mit 5.157,39 € ab 1.1.2014).

Die Erhöhung bei W3 um 450,- € bewegt sich zum Stichtag 1.1.2013 sowie mit 5.855,64 € (zum 1.9.2013) sowie mit 5.961,04 € (zum 1.9.2014) nur geringfügig über der Besoldungsgruppe A 16 Stufe 10 (mit 5.928,07 € ab 1.1.2014).

Vor dem Hintergrund, dass der typische Karriereverlauf eines Universitätsprofessors/einer Universitätsprofessorin durch ein Erstberufungsalter von 41,8 Jahren gekennzeichnet ist, und die vom Bundesverfassungsgericht genannten Besoldungskriterien wie Verantwortung, Qualifikationsweg und Abstandsgebot zur A-Besoldung herangezogen werden müssen, ist die im Entwurf vorgesehene Niveauverbesserung begrüßenswert.

Wie ebenfalls bereits erwähnt, darf nach Überzeugung des DHV das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Auswirkung auf die Besoldung von Juniorprofessoren/-

professorinnen (W1) bleiben. Zwar handelt es sich um eine Qualifikationsstelle, gleichwohl ist die Juniorprofessorin/der Juniorprofessor in Forschung und Lehre selbstständig tätig, hat ein Berufungsverfahren erfolgreich durchlaufen, erfüllt ein durchaus vergleichbares Lehrdeputat wie Universitätsprofessoren/Universitätsprofessorinnen und ist berechtigt, Doktoranden zu betreuen. Vor dem Hintergrund der im Saarland gegenüber anderen Ländern nachteiligen Regelung, dass für nach dem 31.12.2010 neu berufene Juniorprofessorinnen/-professoren ein um 370,- € für die Dauer von zwei Jahren vermindertes Grundgehalt gezahlt wird (mit einigen Ausnahmen), erscheint dem DHV die somit weitere Vergrößerung des Abstands zwischen den Besoldungsgruppen W1 und W2 weder vom Aufgabenfeld der Juniorprofessur noch von der Ämterhierarchie her vertretbar. Der DHV hält es daher – wie z. B. im Land Baden-Württemberg – für richtig, die W1-Grundbesoldung mindestens proportional anzuheben, um wenigstens den bisherigen Abstand zwischen W1 und W2 beizubehalten.

3. Änderung der Ruhegehaltfähigkeit (Artikel 4 Abs. 1b, Artikel 1 Abs. 3 (§ 10 Abs. 4 (E)))

Der DHV kritisiert, dass mit der Neuregelung höherer Bezüge eine Reduktion der Regelgrenze für die Ruhegehaltfähigkeit der Leistungsbezüge einhergeht und zwar von bisher 40 v. H. des jeweiligen Grundgehaltes auf nunmehr 25 v. H. in der Besoldungsgruppe W2 und 29 v. H. in der Besoldungsgruppe W3.

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 Hochschulen im Saarland zu befürchten sein wird, dass sich Kandidaten für ein anderes Bundesland mit einer günstigeren Regelung in Bezug auf die Ruhegehaltfähigkeit entscheiden.

4. Konsumtion/Anrechnung der Leistungsbezüge: Übergangsregelung aus Anlass des Gesetzes zur Neuregelung der Professorenbesoldung (Artikel 1 Abs. 5 (§ 12a) (E))

Der Entwurf lässt das bisherige System variabler Leistungsbezüge grundsätzlich unberührt. Der DHV bekennt sich zur Sinnhaftigkeit von Leistungsbezügen als Gehaltsbestandteile der Hochschullehrerbesoldung. Dies gilt vor allem für die traditionellen Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge, die international anerkannt sind und

aufgrund externer Leistungsbewertung der beste Maßstab sind, wissenschaftliche Qualifikation festzustellen und zu honorieren. Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge sind aus unserer Sicht ein notwendiges Instrument, um im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe bestehen zu können.

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 14.2.2012, 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 Konsumtions-/Anrechnungsregelung, wie dies im Entwurf in § 12a vorgesehen ist: § 12a (E) regelt die Anrechnung bereits gewährter Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge sowie besonderer Leistungsbezüge auf die Höhe des neuen Grundgehalts. Zunächst ist positiv festzustellen, dass der Gesetzgeber Funktionsleistungsbezüge von der Anrechnung vollständig ausgenommen hat. Weiterhin positiv zu vermerken ist, dass ebenfalls befristete Leistungsbezüge, die auf der Grundlage konkreter Zielvereinbarungen gewährt werden, auch vollständig ausgenommen sind. Die Anrechnungsregelung zieht aber erhebliche Kritik auf sich, da nur bei unbefristeten Leistungsbezügen ein Mindestbehalt von – auch nur – 80 v. H. des jeweiligen Leistungsbezuges sichergestellt wird. Das heißt, dass 80 v. H. der unbefristeten Leistungsbezüge auf das neue Grundgehalt angerechnet werden und befristete Leistungsbezüge, die nicht auf der Grundlage konkreter Zielvereinbarungen gewährt werden, ohne Mindestbehalt – also zu 100 v. H. – angerechnet werden. Der in der Gesetzesbegründung angesprochene Anreizcharakter bisher vergebener Leistungsbezüge, der mit dieser differenzierten Regelung erhalten bleiben soll, wird vom DHV bezweifelt, denn es wird in bereits bestehende Leistungsbezüge eingegriffen. Der DHV lehnt damit nicht nur aus politischer Sicht, sondern vor allem aus rechtlichen Gründen die Anrechnung ab. Denn Leistungsbezüge, die bereits vor dem Inkrafttreten dieser Neuregelung gewährt wurden, sind als gefestigte, subjektive Rechtspositionen des Empfängers anzuerkennen. Sie sind mithin rechtlich nicht antastbar. Dies gilt selbst vor dem Hintergrund, dass unbefristet gewährte Leistungsbezüge auf die bei der Anrechnung zuerst in der Reihenfolge zurückgegriffen wird, mit einem Anteil 20 v. H. des jeweiligen Leistungsbezuges von der Anrechnung ausgenommen werden.

Die Gesetzesbegründung, warum befristete Leistungsbezüge, die auf der Grundlagen von Zielvereinbarungen gewährt werden, nicht gemindert werden, andere befristete Leistungsbezüge aber schon, überzeugt aus Sicht des DHV keineswegs. Individuelle Zielvereinbarungen sind keineswegs unproblematisch. Jede individuelle Zielvereinbarung stellt einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit dar, weil das Selbstbestimmungsrecht des Wissenschaftler/der Wissenschaftlerin durch extern gesetzte Anreize beeinflusst wird – und auch beeinflusst werden soll. Die Honorierung wissenschaftlicher Leistungen erfolgt nicht zwingend durch ex ante gesetzte Parameter, sondern kann – wie es ganz überwiegend bei der Berufung geschieht – auch ex post erfolgen. Eine leistungsorientierte Besoldung, zu der sich der DHV bekennt, bedingt keinesfalls das Mittel individueller Zielvereinbarungen. So führt die per Zielvereinbarung vorgenommene Verknüpfung von finanziellen Anreizen (z. B. mit der Zahl von Publikationen) zu der weltweit in der Wissenschaft beklagten Flut von wissenschaftlichen Artikeln, von denen ungewiss ist, ob sie von der Wissenschaft überhaupt rezipiert werden können. Zielvereinbarungen begünstigen außerdem das Autorenverhalten, jede wissenschaftliche Erkenntnis und Untersuchung in möglichst vielen kleinen Teilen zu veröffentlichen. Zielvereinbarungen tragen außerdem dazu bei, dass anstelle von inhaltlichen, bewertenden Faktoren, der „Journal Impact Factor“ getreten ist. Außerdem drängen Zielvereinbarungen Wissenschaftler zu einer kurzfristigen Forschung. Insofern weist der DHV darauf hin, dass bei aller Notwendigkeit, wissenschaftliche Leistungen gerecht zu bewerten, Wissenschaftler auch Vertrauen benötigen, damit Wissenschaft gedeihen kann. Insofern sieht der DHV Zielvereinbarungen kritisch.

Unabhängig von diesen bereits angesprochenen Details wird die Anrechnungsregelung des Entwurfs als Ganzes vom DHV aus rechtlichen Gründen abgelehnt.

Im Einzelnen ist hierzu folgendes anzumerken:

- a. Leistungsbezüge sind, soweit es *Berufungs- und BleibeLeistungsbezüge* betrifft, von den Hochschullehrern/-lehrerinnen 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, 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/die Hochschullehrerin mithin maximalen Vertrauensschutz.
- c. Da ein solcher Verwaltungsvertrag bzw. Verwaltungsakt über Leistungsbezüge mithin die Bedingungen des Statusamtes als Professor/in 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 § 12a (E) des Entwurfs 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/Umwidmung 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/innen 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/von der Professorin geforderte Ausbildung, seine Verantwortung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen habe (Urteil vom 14. Februar 2012, Rn. 167).

Dem widerstreitet tendenziell die mit dem vorliegenden Entwurf 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“ nicht für alle Hochschullehrer/innen 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 Konsumtions-/Umwidmungslösung die Abkehr von der Leistungsbesoldung von Hochschullehrern und Hochschullehrerinnen.

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

Hochschullehreramt im Wettbewerb um die besten Köpfe, vor allem gegenüber den außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft, nur schwerlich auszumachen.

5. Übergangsregelung zur Ruhegehaltfähigkeit (Artikel 5 Abs. 2 (§ 69g) (E))

§ 69g (E) ist eine Übergangsregelung für die Ruhegehaltfähigkeit bei Professoren und Professorinnen, die nach dem 31.12.2012 aus dem Amt der Besoldungsgruppe W2 oder W3 in den Ruhestand getreten sind. Auch hier ist die Konsumtionsregelung – wie unter Punkt 4. erläutert – abzulehnen. Dies gilt für „aktive“ Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen ebenso wie für Ruheständler.

22. September 2014



Universitätsprofessor Dr. Alberto Gil
Landesverbandsvorsitzender des Saarlandes
im DHV



Rechtsanwältin Birgit Ufermann
Landesgeschäftsführerin des Saarlandes
im DHV