

Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes
- Landesverband Sachsen-Anhalt -
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung besoldungs- und beamtenrechtlicher
Vorschriften in Sachsen-Anhalt
(Stand: Januar 2013)

I. Grundsätzliches

Der Deutsche Hochschulverband – Landesverband Sachsen-Anhalt – (DHV) erkennt an, dass Sachsen-Anhalt einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der rückwirkend ab 1. Januar 2013 Geltung erlangen soll.

Im weiteren ist positiv zu bewerten, dass der Gesetzentwurf 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. Dies hält der DHV für nicht praktikabel. Der stattdessen angestrebte Weg, unter Beibehaltung des Systems der Leistungsbezüge die W 2-Grundbesoldung prinzipiell an der Besoldungsgruppe A 15 auszurichten, ist demgegenüber eindeutig vorzugswürdig.

Anders als in den entsprechenden, mittlerweile in Kraft getretenen Gesetzen in Hessen und Bayern nutzt Sachsen-Anhalt nicht die Gelegenheit, zusätzlich einen sukzessiven Anstieg des Grundgehalts nach Erfahrungsstufen einzuführen. Die Einführung von Erfahrungsstufen in die Professorenbesoldung ist aus Sicht des DHV ein geeigneter Ansatz, um das verfassungsrechtlich notwendige Alimentationsniveau des Grundgehaltes zu erreichen. Denn es bietet besoldungsrechtliche Sicherheit, solange der mit dem Stufenaufstieg gewährleistete Besoldungszuwachs dauerhaft und ruhegehaltfähig ist. Der DHV hält es für gleichwertig, die Grundgehaltssätze auf ein verfassungskonformes Niveau anzuheben, ohne Erfahrungsstufen einzuführen.

Für die Besoldungsgruppe W 2 hält der DHV - vor dem Hintergrund des fehlenden zusätzlichen Stufenaufstiegs - einen Quervergleich zur Besoldungsgruppe A 15, Stufe 7 (5.356,86 Euro, Stand: Januar 2012), für geboten und angemessen. Für die Besoldungsgruppe W 3 hält der DHV eine Einstufung mindestens entsprechend A 16, Stufe 7 (5.960,42 Euro, Stand: Januar 2012) für angemessen. Der DHV kritisiert daher, dass diese Werte vom sachsen-anhaltinischen Gesetzentwurf nicht erreicht werden.

Zudem hält es der DHV für dringend notwendig, auch die W 1-Besoldung zu erhöhen. Es ist ein kontraproduktives Signal, die Besoldung für Nachwuchswissenschaftler als einzige Besoldungsgruppe nicht anzuheben.

Im Weiteren ist der DHV nicht einverstanden mit der Einführung einer Anrechnungsvorschrift, nach der die Erhöhung der Grundgehälter auf die vor der Anhebung bewilligten Leistungsbezüge angerechnet wird. Hierdurch wird der Wert bereits gewährter, leistungsbezogener Besoldungsbestandteile rückwirkend relativiert und beseitigt. Der DHV hält dies rechtlich für zweifelhaft und angreifbar, zudem in hochschulpolitischer Hinsicht für ein falsches Signal.

II. Im Einzelnen

Artikel 1 (Änderung des Landesbesoldungsgesetzes)

1. Das Grundgehalt i. H. v. 5.049,68 Euro in der Besoldungsgruppe W 2 soll entsprechend der Besoldungsgruppe A 15, Stufe 5 bemessen werden. Dies erweist sich aus

Sicht des DHV im Hinblick auf die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, die bisherige Besoldung sei „evident unzureichend“ (Urteil vom 14. Februar 2012, Rn. 166), als zu gering, wenn hierbei nicht zugleich – wie beispielsweise in Hessen und Bayern – die Möglichkeit eines Stufenaufstieges verbunden ist.

Im Vergleich zu dem nach der jetzigen Rechtslage geltenden Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe W 2 i. H. v. 4.375,58 Euro ergibt sich ein Zuwachs i. H. v. brutto 674,10 Euro. Das ist eine Steigerung von 15 % der bisherigen Grundbesoldung – und dies auch nur unter der Voraussetzung, dass sie nicht durch eine Anrechnung bereits gewährter Leistungsbezüge geschmälert oder gar vollends vernichtet wird.

Anders als in den entsprechenden Gesetzen in Hessen und Bayern nutzt Sachsen-Anhalt nicht die Gelegenheit, zusätzlich einen sukzessiven Anstieg des Grundgehalts nach Erfahrungsstufen einzuführen. Die Einführung von Erfahrungsstufen in die Professorenbesoldung ist aus Sicht des DHV ein geeigneter Ansatz, um das verfassungsrechtlich notwendige Alimentationsniveau des Grundgehaltes zu erreichen. Denn es bietet besoldungsrechtliche Sicherheit, solange der mit dem Stufenaufstieg gewährleistete Besoldungszuwachs dauerhaft und ruhegehaltfähig ist. Der DHV hält es für gleichwertig, die Grundgehaltssätze auf ein verfassungskonformes Niveau anzuheben, ohne Erfahrungsstufen einzuführen.

Vor dem Hintergrund, dass der typische Karriereverlauf eines Universitätsprofessors durch ein Erstberufungsalter von 41,8 Jahren gekennzeichnet ist, hält der DHV deshalb - bei fehlender Möglichkeit eines zusätzlichen Stufenaufstieges - einen Quervergleich zur Besoldungsgruppe A 15, Stufe 7 (5.356,86 Euro, Stand: Januar 2012), für geboten und angemessen. Dies ergäbe einen Brutto(!)-Zuwachs von 981,28 Euro. Die vom Bundesverfassungsgericht herangezogenen Besoldungskriterien wie Verantwortung, Qualifikationsweg und Abstandsgebot zur A-Besoldung verbieten es aus Sicht des DHV, mit geringeren Summen zu operieren.

2. Auch für die Besoldungsgruppe W 3 hält der DHV eine Einstufung mindestens entsprechend A 16, Stufe 7 (5.960,42 Euro, Stand: Januar 2012), für angemessen.

3. Die Erhöhung der W 2-Besoldung darf nach Überzeugung des DHV zudem nicht ohne 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 die Universitätsprofessoren und ist berechtigt, Doktoranden zu betreuen. Eine Vergrößerung des Abstandes zwischen den Besoldungsgruppen W 1 und W 2 erscheint dem DHV weder vom Aufgabenfeld von Juniorprofessuren noch von der Ämterhierarchie her als vertretbar. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Juniorprofessoren wie bisher bedauerlicherweise von der Gewährung von Leistungszulagen ausgeschlossen bleiben sollen. Der DHV hält es daher 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 4 an, die seit Januar 2012 4.260,10 Euro erreicht, was eine aus Sicht des DHV maßvolle Erhöhung i. H. v. 422,24 Euro gegenüber der bisher vorgesehenen Einstufung i. H. v. 3.837,86 Euro mit sich bringen würde. Darüber hinaus hält es der DHV für angemessen, auch die Besoldungsgruppe W 1 um die Möglichkeit besonderer Leistungsbezüge zu ergänzen und damit attraktiv zu gestalten.
4. Der Entwurf nimmt keine Veränderungen am System variabler Leistungsbezüge vor. Der DHV bekennt sich zur Sinnhaftigkeit von Leistungsbezügen als Gehaltsbestandteil. 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, besondere wissenschaftliche Qualifikation 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.

Artikel 2 (Änderung des Besoldungs- und Versorgungsrechtsergänzungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt)

§ 26 regelt die Anrechnung bereits gewährter Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge sowie besonderer Leistungsbezüge auf die Höhe des neuen Grundgehalts. Zunächst ist positiv festzuhalten, dass der Gesetzgeber nur eine Anrechnung von Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen sowie von besonderen Leistungsbezügen vornehmen will, nicht aber von FunktionsLeistungsbezügen. Die Anrechnungsregelung zieht aber dennoch 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. Dies gilt selbst vor dem Hintergrund, dass besondere Leistungsbezüge „höchstens in Höhe der Hälfte der monatlichen besonderen Leistungsbezüge“ verringert werden.

Im Einzelnen ist zu § 26 folgendes anzumerken:

1. 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 Bleibebezeugungen 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).

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 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 Zu-

schussamtes.“ Hinsichtlich bereits gewährter Berufungs- und BleibeLeistungsbezüge genießt der Hochschullehrer mithin maximalen Vertrauensschutz.

2. 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.
3. 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.
4. Mit der Regelung der Anrechnung 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 Anrechnung nachträglich ganz oder zumindest teilweise nivelliert.

Diese Konsequenz ist auch unter dem Prüfungsmaßstab des Art. 3 Abs. 1 GG, „wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“ (s. nur BVerfG vom 21. Juli 2010 - 1 BvR 611/07 u. a. - Rn. 79), angreifbar. Denn als Folge dieser Anrechnung bereits bezogener Leistungsbezüge auf das neue Grundgehalt erfährt der bis zum Zeitpunkt der Überleitung in das novellierte Besoldungssystem als leistungstärker 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 der vorgesehenen Erhöhung des Grundgehalts erreichen,

nicht aber übertreffen. In diesem Fall wird der betroffene Professor im Ergebnis in gleicher Höhe besoldet wie ein Beamter ohne Leistungsbezüge oder mit geringeren Leistungsbezügen. Der leistungsorientierte Besoldungsbestandteil erweist sich mithin bei vergleichender Betrachtung als wertlos.

5. Abseits der erheblichen rechtlichen Zweifel, welche auch in einem für die HRK erstellten Rechtsgutachten von *Battis/Grigoleit* geteilt werden (Anlage), darf auch die negative Signalwirkung, die die Grundgehaltsminderung auf die betroffenen Hochschullehrer hat, nicht außer Acht gelassen werden.

Das Ansehen, das dem Professorenamt in der Gesellschaft gebührt und zukommt, hatte bereits durch die Absenkung der Grundgehälter, die der Übergang von der C- in die W-Besoldung mit sich brachte, erheblich gelitten. 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, das Grundgehalt zunächst zu erhöhen, es 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 hohen Wertschätzung für ihre Leistung zu vermitteln, sondern viel eher geeignet ist, resignative und demotivierende Wirkungen auszulösen.

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 wie angekündigt mit einer Absenkung des

Niveaus bei der Vergabe von Leistungszulagen reagieren werden. Insoweit ist ein Bemühen um eine nachhaltige Stärkung des Hochschullehreramts im Wettbewerb um die besten Köpfe, vor allem gegenüber den außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der freien Wirtschaft, nur schwerlich auszumachen.

gez. Universitätsprofessorin Dr. Christiane Tammer

– Vorsitzende des Landesverbandes Sachsen-Anhalt im Deutschen Hochschulverband –

12. Februar 2013