

Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes
zum
Gesetz zur Änderung des Thüringer Besoldungsgesetzes
und anderer dienstrechtlicher Vorschriften
- Gesetzentwurf der Landesregierung -

Drucksache 5/7155

vom 13.01.2014

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Der Deutsche Hochschulverband (DHV) begrüßt, dass die Landesregierung in Thüringen 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 der anderen Länder zu bewerten.

Positiv zu vermerken ist zunächst, 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. Der Weg, unter Beibehaltung des Systems der Leistungsbezüge die W2-Grundbesoldung prinzipiell an der Besoldungsgruppe A 15 auszurichten, ist demgegenüber vorzugswürdig.

Zu kritisieren ist, dass der Gesetzentwurf allein eine Erhöhung des Grundgehaltes der nach W 2 besoldeten Professoren um 576,96 € von bisher 4.423,04 € auf einen Betrag von 5.000 € vorsieht. Eine Anhebung des Grundgehaltes der W 1- und der W 3-Professoren ist dagegen nicht vorgesehen. Die Nichtanpassung der W3-Grundgehälter widerspricht dem Abstandsgebot zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen der Professorenbesoldung. Im Sinne der Attraktivitätsverbesserung der „Karriere Wissenschaft“ hält der DHV es außerdem für dringend notwendig, auch die W 1-Besoldung für die Juniorprofessur zu erhöhen.

Den Weg, die Finanzlasten der Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes einer zu niedrigen Besoldung durch die Anrechnung der Erhöhung auf bereits zustehende Leistungsbezüge zu mindern (Konsumtion), hält der DHV weder für angemessen noch für rechtlich zulässig. Hierdurch wird in Berufungszusagen eingegriffen, die nach der Systematik der W-Besoldung die Leistung des einzelnen Hochschullehrers honorieren sollen.

II. Zu den einzelnen Regelungen zur Reform der W-Besoldung

1. Zu Artikel 1 Nr. 20, Erhöhung des Grundgehaltes (nur) in der Besoldungsgruppe W

Der DHV begrüßt grundsätzlich die Erhöhung des Grundgehalts in der Besoldungsgruppe W 2. Die Orientierung an der Besoldungsgruppe A 15 ist nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts der allein gangbare Weg für die Besoldung von W2-Professuren. Allerdings besteht in Anbetracht der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten „evidenten Unangemessenheit“ zumindest der W 2-Besoldung nach wie vor Zweifel daran, ob die im Gesetzentwurf konkret vorgesehene Erhöhung in der Besoldungsgruppe W 2 um 576,96 € auf einen Betrag von 5.000 € den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Amtsgemessenheit genügt. Nach der Erhöhung würde sich die Besoldung der W 2-Professoren zwischen der Besoldungsgruppe A 15 Stufe 8 und Stufe 9 als Vergleichsgruppen bewegen.

Für in keiner Weise gerechtfertigt erachtet der DHV die Entscheidung der Landesregierung, im Gesetzentwurf keine Erhöhung der Besoldung in der Besoldungsgruppe W 3 vorzunehmen. Der Abstand zwischen der W 2-Besoldung und der W 3-Besoldung würde zukünftig nur noch 344,33 € im Vergleich zu bisher 921,22 € betragen. Damit wird das Abstandsgebot zwischen den beiden Besoldungsgruppen unterlaufen; der bislang bestehende Besoldungsunter-

schied zwischen W 2- und W 3-Professuren wird in erheblicher Weise nivelliert. Der DHV hält es für zwingend erforderlich, auch die W 3- Besoldung proportional anzuheben, um den bisherigen Abstand zwischen den W 2- und W 3-besoldeten Professoren aufrecht zu erhalten. Andere Bundesländer, die bereits die W-Besoldung reformiert haben, sind dieser Forderung gefolgt (z.B. Nordrhein-Westfalen, Bayern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

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 als vertretbar. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Juniorprofessoren nach dem Gesetzentwurf bedauerlicherweise auch zukünftig von der Gewährung von Leistungszulagen ausgeschlossen bleiben sollen. 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 6 an. Außerdem hält der DHV es für angemessen, auch die Besoldungsgruppe W 1 um die Möglichkeit zusätzlicher Berufungs- und Leistungsbezüge zu ergänzen und damit attraktiv zu gestalten.

2. Zu Artikel 1 Nr. 16, Einfügung eines § 66a, Anpassung der Leistungsbezüge in der Professorenbesoldung

Der Gesetzentwurf sieht die Beibehaltung des Systems variabler Leistungsbezüge wie bisher vor. 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 Ge-

währung 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 der Rechtmäßigkeit einer Anrechnungsregelung, wie sie in § 66a vorgesehen ist. Der neue § 66a sieht die Anrechnung bereits gewährter Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge auf die Höhe des neuen W 2-Grundgehalts vor. Danach sollen in festen Beträgen festgesetzte monatlich gewährte Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge, die am 1. Januar 2013 zugestanden haben, um den Erhöhungsbetrag der W 2- Besoldung vermindert werden. Sind Leistungsbezüge, die am 1. Januar 2013 zugestanden haben, in Vom-Hundert-Sätzen des Grundgehalts festgesetzt, so werden sie im Verhältnis zu der Erhöhung des Grundgehalts vermindert. Zudem ist vorgesehen, dass bei mehreren Leistungsbezügen vorrangig die in Vom-Hundert-Sätzen festgesetzte Leistungsbezüge und sodann die in festen Beträgen festgesetzte Leistungsbezüge gemindert werden. Unbefristete sind vor befristeten und ruhegehaltfähige vor nicht ruhegehaltfähigen Leistungsbezügen zu mindern.

Vom Ansatz her positiv zu bewerten ist, dass – im Gegensatz zum ersten Entwurf der Landesregierung vom 16. Juli 2013 – der ursprünglich vorgesehene Weg einer vollständigen Konsumtion der Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge ohne Verbleiben eines nicht anrechenbaren Sockelbetrages abgeschwächt wurde, indem nun Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge, die mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen verbunden sind, in Höhe von mindestens 50% des Leistungsbezugs zu belassen sind. Auch besondere Leistungsbezüge nach § 27 Nr. 1 ThürBesG sowie Funktionsleistungsbezüge nach § 27 Nr. 3 i.V.m. § 30 Abs. 2 ThürBesG für die Wahrnehmung weiterer besonderer Aufgaben in der Hochschulselbstverwaltung bleiben unberührt. Voll konsumiert werden dagegen Funktionsleistungsbezüge für die Übernahme von Aufgaben in der Hochschulleitung nach § 27 Nr. 3 i.V.m. § 29 ThürBesG.

Die Konsumtionsregelung führt zu einem Eingriff in Vereinbarungen, die in Berufungszusagen getroffen wurden und steht dem Leistungsprinzip der W-Besoldung klar entgegen. Die getroffene Unterscheidung zwischen Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen mit und ohne Zielvereinbarungen leuchtet nicht ein. In der Praxis ist absehbar, dass dies zu Ungleichbehandlungen und Auslegungsschwierigkeiten führen wird. Es ist grundsätzlich nicht nachvollziehbar, dass für Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge, die an eine noch nicht erfüllte Zielvereinbarung geknüpft sind, nur eine auf höchstens 50% begrenzte Konsumtion stattfinden soll, während Professorinnen und Professoren, die die Ziele bereits erfüllt haben und deren Leistungsbezüge dann entfristet gewährt wurden, eine volle Verrechnung hinnehmen müssen. In diesem Fall wird die Zielerfüllung bestraft.

Die Konsumtionsregelung in § 66a des Entwurfs wird vom DHV insgesamt aus politischen und rechtlichen Gründen abgelehnt. Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge, 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 Vereinnahmung im Rahmen einer Anrechnungsvorschrift.

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 Bleibebezusagen 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 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 § 66a 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, das W 2-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 Wertschätzung für ihre Leistung zu vermitteln, sondern viel eher geeignet ist, resignative und demotivierende Wirkungen auszulösen. Der Sache nach ist die Konsumtionslösung – erst recht ohne „Sockelbetrag“ – 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 Hochschullehreramtes 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 Thüringen gerade für leistungsstarke Wissenschaftler vorsätzlich unattraktiv.

3. Zu Artikel 3 Nr. 3, Änderung von § 78 Thüringer Beamtenversorgungsgesetz (Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen)

Der DHV kritisiert, dass mit der Neuregelung höherer Bezüge für die W 2-Professoren eine Reduktion der Regelgrenze für die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen von regelmäßig 40 % auf 24 % 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 Thüringer Universitäten zu befürchten sein wird, dass sich Kandidaten für ein anderes Bundesland mit günstigeren Regelungen in Bezug auf die Ruhegehaltfähigkeit entscheiden.

III. Zu sonstigen im Entwurf vorgesehenen Neuregelungen

1. Zu Artikel 1 Nr. 7, Änderung von § 27 LBesG (Möglichkeit von Funktionsleistungsbezügen für Juniorprofessoren)

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die Möglichkeit einführen will, Juniorprofessoren Funktionsleistungsbezüge zu gewähren, wenn diese – wie hochschulpolitisch erwünscht – nebenamtlich Aufgaben im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung und Hochschulleitung ausüben. Dies geht aber nicht weit genug. Vielmehr sollte Juniorprofessoren auch die Möglichkeit eröffnet werden, neben ihrem Grundgehalt auch Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge sowie besondere Leistungsbezüge beziehen zu können. Hiermit könnte die Juniorprofessur deutlich an Attraktivität hinzugewinnen.

2. Zu Artikel 1 Nr. 8, Änderung von § 28 LBesG (Einführung eines Rückzahlungsvorbehalts für Leistungsbezüge)

Die vorgesehene Ergänzung von § 28 Landesbesoldungsgesetz soll die gesetzliche Grundlage dafür eröffnen, einen Rückzahlungsvorbehalt bei Leistungsbezügen für den Fall vorzusehen, dass der Professor vor Ablauf von drei Jahren den Landesdienst wieder verlässt. Die Regelung ist stark zu kritisieren. Aus Sicht des DHV ist diese Regelung kontraproduktiv. Derartige weitgehende Rückzahlungsklauseln in Berufsvereinbarungen stellen für Wissenschaftler eine erhebliche Knebelung dar. Unabhängig von ernsthaften Zweifeln an der Rechtmäßigkeit

entsprechender Rückzahlungsregelungen in Berufungsvereinbarungen besteht die Gefahr, dass sich Berufungsverhandlungen an Hochschulen hin zu Verhandlungen über „Ablösesummen“ wie im Fußball entwickeln, um etwaige Forderungen der bisherigen Heimathochschule auf Rückzahlung befriedigen zu können.

3. Zu Artikel 1 Nr. 9, Änderung von § 30 LBesG (Funktions-Leistungsbezüge für Hochschulleitungspositionen)

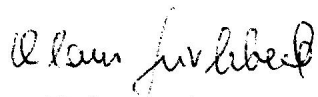
Der DHV begrüßt vom Grundsatz her die im Rahmen des Entwurfs vorgesehene Neuregelung der Funktionsleistungsbezüge in § 30 ThürHG, indem die bisherige allgemeine Soll-Regelung für die Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen durch einen gesetzlich festgelegten Mindest-Leistungsbezug ersetzt wird. Durch die Festsetzung von Vom-Hundert-Sätzen des Grundgehalts für jedes einzelne Leitungsamt an Thüringer Hochschulen wird eine größere Transparenz im Hinblick auf die Besoldung von Hochschulpräsidenten und –kanzlern geschaffen.

Allerdings gibt der DHV zu bedenken, dass die Neuregelung auch das Risiko birgt, dass die Gewinnung von Kandidaten für Leitungsämter erschwert werden könnte. Zwar sieht die im Entwurf vorgesehene Regelung auch vor, dass höhere Leistungsbezüge gewährt werden können, dies setzt jedoch voraus, dass an der Gewinnung ein besonderes dienstliches Interesse besteht und der Beamten vor seiner Ernennung ein dem Grundgehalt und den Funktionsleistungsbezügen nach den festgelegten Vom-Hundert-Sätzen vergleichbares oder höheres Einkommen bezogen hat. Zudem kann nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen von dem festgelegten Vom-Hundert-Satz mit Zustimmung des für das Besoldungsrecht zuständigen Ministeriums abgewichen werden. Fälle, in denen bisher ein geringeres Einkommen bezogen wurde, aber eine Überschreitung der festgelegten Vom-Hundert-Sätze erforderlich wäre, um den Kandidaten zu gewinnen, können daher nur über den zuletzt genannten Weg gelöst werden.

4. Zu Artikel 1 Nr. 11, Änderung von § 33 LBesG (Ausweitung der Möglichkeit der Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen an Juniorprofessoren und Professoren an Kunsthochschulen)

Positiv zu bewerten ist die vorgesehene Ausweitung der Möglichkeit des Bezugs von Forschungs- und Lehrzulagen auch auf Juniorprofessoren und Kunsthochschulprofessoren.

Anzumerken ist jedoch auch an dieser Stelle erneut, dass es aus Sicht des DHV erforderlich ist, auch für Juniorprofessuren die Möglichkeit zur Gewährung von Leistungszulagen zu eröffnen. Nur so kann die Juniorprofessur auch für qualifizierte Nachwuchswissenschaftler, die bereits vor der Berufung in eine der höheren Vergütungsgruppen nach TV-L eingruppiert waren, attraktiv gestaltet werden.



gez. Professor Dr. Klaus Gürlebeck

- Vorsitzender des Landesverbandes Thüringen im Deutschen Hochschulverband -

Weimar, den 20. März 2014