

Widersprüchlich und verfassungsrechtlich zweifelhaft

Zur Neuordnung der W-Besoldung in Hessen

| ERIK GAWEL | Mit dem Hessischen Professorenbesoldungsgesetz (HPBesG) hat das Land Hessen die vom Bundesverfassungsgericht geforderte gesetzliche Neuordnung der W-Besoldung fristgerecht vorgelegt. Kann das neue System überzeugen und entspricht die hessische Besoldung nunmehr den verfassungsrechtlichen Anforderungen?

In seinem W-Besoldungs-Urteil von 2012 hat es das BVerfG ausdrücklich offen gelassen, in welcher konkreten Form eine Besoldung künftig den „alimentativen Mindestanforderungen“ genügen könnte. Alle bislang in Kraft getretenen Neuregelungen (neben Hessen auch Bayern, NRW und Bund) sowie die bekannt gewordenen Entwürfe gehen, wenngleich in unterschiedlicher Ausgestaltung, den gleichen Weg: spürbare Anhebung der Grundvergütungen für W2 und W3 unter grundsätzlicher Beibehaltung des bisherigen Leistungszulagensystems. Ebenso flächendeckend sind dabei jedoch Anrechnungen bisher bezogener Leistungszulagen auf die Anhebung der Grundbezüge vorge-
sehen (Konsumtion). Auf diese Weise wollen Bund und Länder in erster Linie sicherstellen, dass die Mehrausgaben als Folge des BVerfG-Urteils begrenzt bleiben. Die fiskalische Motivation wird in den Gesetzesbegründungen offen angesprochen, die Anrechnung zumeist aber auch mit Systemnotwendigkeiten begründet: Der hessische Gesetzgeber zeigt sich etwa wegen „Überalimentation“ und „Unverhältnismäßigkeit gegenüber der Besoldung anderer Ämter“

besorgt. Diese Begründungen überzeugen freilich nicht im Ansatz: In einem zweigliedrigen System aus Grundgehalt und Leistungszulagen, bei dem die alimentative Mindestsicherung nunmehr klar dem Grundgehalt obliegt, kann den nach individueller Leistung bemessenen Zulagen kaum vorgehalten werden, sie übertrieben nun bei der gebotenen Alimentation oder gerieten „unverhältnismäßig“. Das BVerfG lässt aber rein fiskalische Gründe für kürzende Eingriffe in die Besoldung nicht genügen. Ob die dem Gesetzgeber regelmäßig eingeräumten Ermessensspielräume durch die An-

»Bei der Anrechnung von Leistungsbezügen realisiert Hessen ohne Not ein umgekehrtes Leistungsprinzip.«

rechnungen der Grundgehaltserhöhung auf Alt-Zulagen überschritten werden, ist umstritten. Immerhin sieht Hessen hier eine Konsumtionssperre vor, die dafür sorgt, dass Zulagen nicht vollständig in ihrer Bezugswirksamkeit aufgezehrt werden dürfen: Mit Zielvereinbarungen versehene besondere Leistungszulagen dürfen gar nicht und Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge sowie zielvereinbarungsfreie besondere Zulagen nur bis zu einem garantierten Restwert von 50

Prozent angerechnet werden. Dies hat zur Folge, dass sich „kleine Zulagen“ über die Grundbesoldungsanhebung hinaus nochmals leicht bezügesteigernd bemerkbar machen, während „große Zulagen“ voll angerechnet werden und ihre Bezieher keine Besoldungserhöhung erzielen. Hier realisiert Hessen ohne Not ein umgekehrtes Leistungsprinzip bei der Anrechnung. Warum Zulagen zudem nach ihrem Gewährungsanlass unterschiedlich angerechnet werden, bleibt ebenfalls unerfindlich.

Erfahrungsaufstieg und Aufstieghemmung

Das hessische Grundgehalt wird (wie in Bayern und beim Bund) künftig nach (in Hessen: fünf) „Erfahrungsstufen“ gestaffelt. Nach 20 Jahren „professoraler Erfahrung“, d.h. im Regelfall erst im Alter von 60 Jahren, erreichen hessische Professoren in Zukunft das Endgrundgehalt. In der deutlich höheren C-Besoldung war dies typischerweise bereits nach neun „Erfahrungsjahren“ der Fall. Auf der Endstufe stehen W2-Professoren dann A15-Regierungsdirektoren gleich, die ihr Endgehalt freilich schon deutlich früher, und zwar unter weitaus großzügigerer Anrechnung von Erfahrungszeiten aller Art, erreichen. Die Lebenszeitalimentation von W2-Professoren fällt daher klar hinter A15 zurück. Es ist zweifelhaft, ob so eine amtsangemessene Alimentation gelingt. Der vom BVerfG als Indiz für die evidente Unangemessenheit der Grundgehaltssätze herangezogene Umstand, „dass ein W2-Professor möglicherweise eine geringere Besoldung als ein der Besoldungsordnung A zugeordneter wissenschaftlicher Beamter erhält, der die Qualifikationsvoraussetzungen für eine Berufung zum Professor nicht erfüllt“, wird jedenfalls gerade nicht beseitigt.

AUTOR

Erik Gawel ist Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig und stellvertretender Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ in Leipzig.



Zudem ist gar nicht sicher, ob ein hessischer Professor das Endgrundgehalt je erreicht: Das neuartige Institut der „Aufstiegshemmung“ lässt nämlich einen Hochschullehrer auf einer Stufe verbleiben, wenn festgestellt wird, dass er oder sie den „mit dem Amt verbundenen Anforderungen“ nicht entspreche, was laut Gesetzesbegründung allen Ernstes der Fall sein soll, wenn z.B. Notenlisten wiederholt verspätet abgegeben würden. Ob dies mit Blick auf die Wissenschaftsadäquatheit der Leistungsbeurteilung und die vom Amt selbst definierte Alimentation verfassungskonform sein kann, wird die untergesetzliche Ausgestaltung zeigen müssen. Dies dürfte aber dazu führen, dass nicht wie bisher das Endgrundgehalt, sondern vielmehr das Einstiegsgehalt den Maßstab der Alimentationsprüfung abgeben muss, denn nur dieses steht allen Amtsträgern mit der vom BVerfG geforderten hinreichenden Sicherheit zu.

Doppelhonorierung von Erfahrung

Weitere Merkwürdigkeiten ergeben sich beim Zusammentreffen von Erfahrungsstufen mit den Konsumtionsperren: Wie sich eine Alt-Zulage in eine Neu-Zulage transformiert, hängt auch von der zum Stichtag erreichten Stufe ab: „Erfahrene“ Professoren erhalten nicht nur eine höhere Basisstufe; ihre (annahmegemäß gleich hohe Zulage) wird auch noch besser vor Konsum-

tion geschützt, weil sie eher die Sperrwirkung für sich aktivieren können. Jüngere Hochschullehrer mit gleicher Performance beziehen daher nach der Umstellung nicht nur ein (im Vergleich zur erfahreneren Gruppe) niedrigeres Grundgehalt, sondern zusätzlich noch eine tendenziell stärker verrechnete Zulage. Diese Doppel-Honorierung von Erfahrung erscheint systemwidrig und – bezogen auf die ursprünglich identische Leistungsbewertung – auch ungleichbe-

»An einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung der hessischen W-Besoldung führt kein Weg vorbei.«

handelnd. Dies entspricht auch gerade nicht der Vorstellung, die bislang über Zulagen honorierte Erfahrung werde als gleichsam pauschalierter Leistungsteil im gestuften Grundgehalt honoriert: Dann nämlich müsste die Zulage erfahrener Professoren im Zuge der Anrechnung stärker schrumpfen als jene junger, aber gleich starker Professoren – und nicht etwa umgekehrt.

Problematische Stichtagsregelung

Vollends absurd gerät die Neuregelung angesichts des Umstandes, dass das HPBesG für die Anrechnung von Alt-Zulagen lediglich eine einmalige Stichtagsregelung per 1.1.2013 vorsieht. Dies kann dazu führen, dass Hochschullehrer

mit zuvor identischer Leistungszulage, aber abweichendem „Erfahrungsalter“, künftig dauerhaft unterschiedliche Zulagen beziehen, und zwar selbst dann, wenn beide künftig im selben Erfahrungsalter verglichen werden: Gleich erfahrene Professoren mit zuvor identischer Leistungsbewertung werden dann in Bezug auf ihre (gleich große) Leistung künftig dauerhaft abweichend besoldet und altersversorgt – und zwar nur deshalb, weil zum Stichtag die Leistungskomponente unwider-
rufflich unterschiedlich aufgezehrt wird. Diese unhaltbare Einmalanrechnung gibt es nur in Hessen.

Aus alledem folgt: An einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung der hessischen W-Besoldung führt kein Weg vorbei. Aber auch rechtspolitisch gibt die Reform kein überzeugendes Bild ab: Dass die Gesetzgeber die Finanzmasse für die Reform ausgerechnet bei denjenigen einholen, die sich im bisher erwünschten Wettbewerb um Zulagen auszeichnen konnten, und dass sich Anciennität gegenüber anerkannter Leistung wieder derart durchsetzt, muss Vertrauen enttäuschen und diskreditiert zugleich das einst mit großem Aufheben verankerte Leistungsprinzip.

Eine ausführliche Analyse hat der Autor in der Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ), Hefte 5 und 6/2013, vorgelegt.