

W-Besoldung

Verfassungsrechtliche Probleme der Einmal-Konsumtion bei Stufenmodellen

| ERIK GAWEL | MIQUEL AGUADO | Einige Länder sowie der Bund führen bei der Neuordnung der W-Besoldung Stufenmodelle beim Grundgehalt ein. Die gleichzeitige Anrechnung früherer Leistungsbezüge auf das neue, gestufte Grundgehalt führt zu widersinnigen Effekten, die auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen.

In Hessen, Bayern, Sachsen sowie beim Bund gelten nunmehr bei der W-Besoldung verschiedene Modelle eines nach Zeiten professoraler Erfahrung gestuften Grundgehalts. Zugleich werden bisher bezogene Leistungszulagen (in je unterschiedlicher Ausgestaltung) mit dem höheren Grundgehalt teilweise verrechnet: Wie sich eine Alt-Zulage in eine Neu-Zulage transformiert, hängt nunmehr auch von der zum Stichtag erreichten Stufe ab. Dieses Zusammentreffen von Erfahrungsstufen mit den Konsumtionsregeln bringt eine Reihe von Merkwürdigkeiten mit sich (dazu Gawel, F&L 8/2013).

Gerade bei Systemumstellungen steht dem Gesetzgeber fraglos ein weiter Spielraum zu, die Besoldungsrelationen neu zu ordnen. Gleichwohl wird man erwarten dürfen, dass sich bei Stufenmodellen jene beiden Kriterien, die künftig Bezügedifferenzen rechtfertigen, nämlich die individuelle Leistung (ausgedrückt in Alt-Leistungsbezügen) und das Erfahrungsalter jeweils so auswirken, dass ein Mehr an Erfahrung oder an Individualleistung im Vergleich kein Weniger an Bezügen bedeutet. Es kann aber leicht aufgezeigt werden, dass selbst diese Be-

dingung im hessischen Modell verletzt wird. Dies liegt an der dortigen Besonderheit, dass die Konsumtion nur ein einziges Mal, nämlich zum Umstellungs-Stichtag 1.1.2013, durchgeführt wird („Einmal-Konsumtion“) und die Professoren anschließend im Stufenmodell „unbehelligt“ weiter aufsteigen – soweit ein Erfahrungsaufstieg individuell noch möglich ist. Hier kommt es rechnerisch entscheidend darauf an, wie „erfahren“ man zum Zeitpunkt der (einzigsten) An-

»Wer das Pech hat, als ›alter Hase‹ in die Umstellung zu gehen, wird am Ende absolut schlechter dastehen als erfahrungsjunge Professoren.«

rechnung war. Wer das Pech hat, als „alter Hase“ in die Umstellung zu gehen, wird am Ende absolut schlechter dastehen als die zum Umstellungsstichtag erfahrungsjungen Professoren (mit annahmegemäß identischer Zulage). Denn diese steigen nach der Einmal-Konsumtion uneingeschränkt weiter auf, während die „alten Hasen“ ihre höchste Stufe vielleicht schon erreicht hatten und ihre diesbezügliche Bezügedifferenz vollständig der Einmal-Konsumtion – gleichsam zu einem ungünstigen Zeit-

punkt – unterwerfen mussten. Verschiedene willkürliche, systemwidrige und ungleichbehandelnde Effekte dieser Zufalls-Anrechnung sind die Folge (Abb. 1-3; Tabelle). Bei allen übrigen Gebietskörperschaften mit Stufenmodellen findet hingegen eine „Dauer-Anrechnung“ statt, welche die jeweilige Konsumtionsregel auch auf die weiteren Erfahrungsaufstiege anrechnet. So werden zumindest die absurdesten Effekte auf die Bezügerelation vermieden.

Problematische Stichtagsregelung bei Einmal-Konsumtion

In Hessen wird also schon die schlichte Erwartung, dass die Bezüge bei höherem Erfahrungsalter bzw. bei höherer Alt-Zulage (jeweils zum Umstellungs-Stichtag) künftig wenigstens nicht geringer ausfallen als bei (zum Stichtag) weniger erfahrenen bzw. hinsichtlich ihrer Zulage geringer bewerteten Professoren, nicht erfüllt! Zwar verdient

niemand weniger als zuvor, die Bezüge-Relationen zwischen leistungsstarken/erfahrenen und weniger leistungsstarken/weniger erfahrenen Hochschullehrern können aber gerade im Zeitablauf umgekehrt werden. Zudem führen zusätzliche Erfahrungsjahre individuell in vielen Fällen zu einer Bezügeschrumpfung. Das hessische Modell verstößt damit gegen die eigenen besoldungsrechtlichen Wertungen und überschreitet evident die zulässigen verfassungsrechtli-

AUTOREN

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

Miquel Aguado, M.A., ist Informatiker und Linguist. Er ist Geschäftsführer der OBJECTA Software GmbH in Kassel.



chen Grenzen einer relativen Besoldungswertung.

Betrachten wir die Effekte etwas genauer (Abb. 1a; Tabelle): Vergleicht man hessische Hochschullehrer im selben Erfahrungsalter (z.B. 5, 10 und 20 Erfahrungsjahre) und zuvor identischer (zur Konsumtion vorgesehener) Alt-Leistungszulage (z.B. 1 000 Euro), so gibt es im neuen System keinen vernünftigen Grund für eine Bezügespreizung, da beide Merkmale (Erfahrung, individuelle Leistung) gerade übereinstimmen. Tatsächlich aber werden *gleich* erfahrene Professoren mit zuvor *identischer* Leistungsbewertung künftig dauerhaft abweichend besoldet und altersversorgt – und zwar nur deshalb, weil zum Stichtag die Leistungszulage wegen unterschiedlichen Erfahrungsalters bei Umstellung unwiderruflich abweichend aufgezehrt wird (Abb. 1a). Es kommt also für die Besoldungshöhe darauf an, ob man seine (gleich große) Erfahrung *vor* oder *nach* dem Stichtag angesammelt hat. Dies ist bereits willkürlich ungleichbehandelnd. Hinzu kommt, dass insofern die *niedrigsten* Bezüge erhält, wer zur Umstellung – bei sonst gleichen Bedingungen – *am erfahrensten* war.

Neben die *Ungleichbehandlung* tritt aber noch die *systemwidrige Absurdität*, dass die Bezüge mit höherem Erfahrungsalter bei Umstellung dauerhaft schrumpfen (Abb. 1b, 3a; Tabelle). Dies bedeutet in vielen Fällen, dass ein Antrag auf Anrechnung zusätzlicher Erfahrungszeiten dauerhaft zu absoluten Bezügeeinbußen führt! Wer sich von der Anrechnung zusätzlicher individueller Erfahrungsjahre ein Bezügemehr erwartet, wird sich u.U. getäuscht sehen und mit deutlichen Bezügeeinbußen konfrontiert werden. Derzeit ist in Hessen ein Antrag auf Anerkennung zusätzlicher Erfahrungsjahre ggf. ein Antrag auf absolute Kürzung der eigenen Bezüge! Die langfristig höchsten Bezüge und damit tendenziell auch die höchste Altersversorgung realisiert in Hessen gegen-

Rechenbeispiel zum hessischen Stufen- und Konsumtions-Modell

Tabelle: Monatsbezüge W3-Hessen (Stand: 1.1.2013) mit zu konsumierender Alt-Zulage von 1.000 Euro/Monat in Abhängigkeit vom Erfahrungsalter bei Umstellung (betrachtet zu unterschiedlichen Vergleichszeitpunkten)

Vergleichszeitpunkt	Jahre nach Umstellung	Erfahrungsalter (in Jahren) zum Umstellungs-Stichtag 1.1.2013						
		0	5	10	15	20	25	30
01.01.2013	0	6.281	6.281	6.281	6.420	6.628	6.628	6.628
01.01.2018	5	6.481	6.491	6.491	6.628	6.628	6.628	6.628
01.01.2023	10	6.691	6.701	6.699	6.628	6.628	6.628	6.628
01.01.2028	15	6.901	6.909	6.699	6.628	6.628	6.628	6.628
01.01.2033	20	7.109	6.909	6.699	6.628	6.628	6.628	6.628
01.01.2038	25	7.109	6.909	6.699	6.628	6.628	6.628	6.628
01.01.2043	30	7.109	6.909	6.699	6.628	6.628	6.628	6.628

Die erste Zeile zeigt, wie sich unterschiedliches Erfahrungsalter zum Umstellungsstichtag zu diesem Zeitpunkt auswirkt. Der Verlauf ist sprunghaft, aber immerhin monoton steigend. 20 oder 30 Jahre später (Zeilen 5 und 7) hat sich die Relation komplett umgekehrt: Dieselben Vergleichs-Personen (pro Spalte gedacht) stehen nun durch schlichten Zeitablauf in *umgekehrter* Besoldungsreihung. Die seinerzeit „Erfahrungsjungen“ verdienen absolut mehr als die seinerzeit „Erfahrenen“. Man sieht jeweils in den Spalten, dass nur die erfahrungsjungen Professoren (linke Spalten) durch Stufenaufstieg weiter zulegen können, während die erfahrungsalteren (rechte Spalten) im Zeitablauf stagnieren (Stufenaufstieg bereits abgeschlossen) (vgl. auch Abb. 1b).

Wandert man gedanklich *innerhalb einer Zeile* nach rechts, z.B. durch Anrechnung zusätzlicher früherer Erfahrungsjahre, so wird deutlich, dass man zum Teil mit absolut sinkenden Bezügen als Folge zusätzlicher Erfahrung rechnen muss – eine weitere absurde Folge des Modells.

Vergleicht man schließlich Personen mit identischem, angesammeltem Erfahrungsalter (und annahmegemäß gleicher Alt-Zulage), wie dies die farblich hervorgehobenen *Diagonalen* tun (jeweils 5, 10, 15 usw. Erfahrungsjahre), so wird die willkürliche Ungleichbehandlung von Personen mit identischen Leistungs- und Erfahrungsmerkmalen deutlich, je nach dem, welcher Teil dieser Jahre vor bzw. nach der Umstellung angesammelt wurde (vgl. auch Abb. 1a).

Aus alledem folgt: An einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung der Anrechnungsmodelle insbesondere

Friktionen, die eine solche Umsetzung mit sich bringen könne. Das hessische Stufenmodell mit Einmal-Konsumtion ist vielmehr mit massiven strukturellen Fehlern behaftet und erneut evident verfassungswidrig. Eine schlichte Umstellung auf Daueranrechnung (wie etwa in Bayern) würde aber in Hessen – bei freilich korrigierten Relationen – insgesamt zu einer weiteren Bezügeabsenkung führen und geriete somit in nochmals verschärften Konflikt mit dem Alimentationsprinzip. Ein völlig neues, verfassungsrechtlich einwandfreies Modell muss daher entwickelt werden.

»An einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung der Anrechnungsmodelle führt kein Weg vorbei.«

wärtig, wer zum Stichtag 1.1.2013 – bei sonst identischen Voraussetzungen – die geringsten Erfahrungsjahre aufweisen konnte bzw. auf die mögliche Anrechnung zusätzlicher Erfahrungsjahre verzichtet.

in Hessen führt kein Weg vorbei. Die hier gezeigten perversen Effekte lassen sich weder mit dem – keineswegs unbegrenzten – Ermessensspielraum des Besoldungsgesetzgebers rechtfertigen noch mit „unvermeidlichen“ oder marginalen

Rechenbeispiele zum hessischen Stufen- und Konsumtions-Modell

Annahmen: W3-Besoldung in Hessen (Stand 1.1.2013) mit einer (im Vergleich jeweils identischen) monatlichen Alt-Leistungszulage von 1 000 Euro; keine weiteren (späteren) Zulagen; Pensionsbeginn am 1.1.2030.

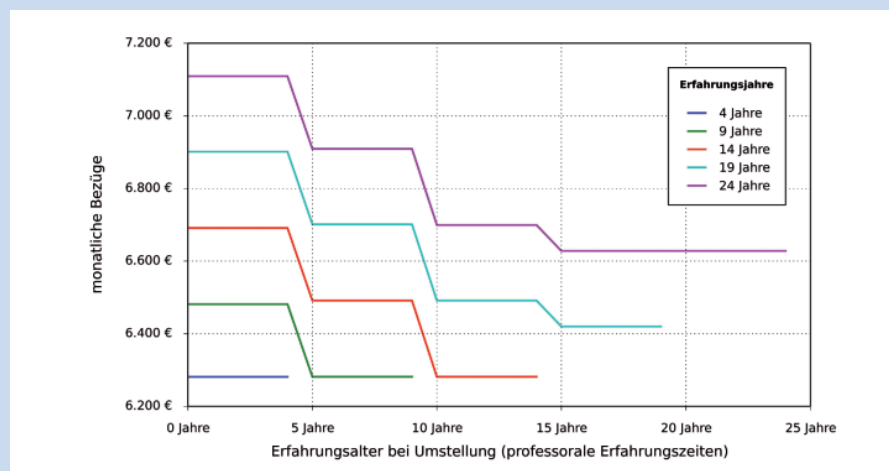


Abb. 1a: Monatliche Bezüge in Abhängigkeit vom Erfahrungsalter bei Umstellung und den angesammelten Erfahrungsjahren (Alt-Zulage = 1 000 Euro)

Hier werden Personen mit je 4, 9, 14 usw. angesammelten Erfahrungsjahren miteinander verglichen, die aber zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihrer Karriere (ihrem „Erfahrungsalter bei Umstellung“) übergeleitet wurden. Ein höheres Erfahrungsalter bei Umstellung führt unter sonst identischen Bedingungen – insbesondere gleiche Anzahl an Erfahrungsjahren zum Vergleichszeitpunkt – zu Bezügeeinbußen. D.h. auch: Erfolgreiche Anträge auf Anrechnung zusätzlicher Erfahrungszeiten mindern die Bezüge und die Altersversorgung! Der Minde- rungseffekt ist umso stärker, je mehr Erfahrungsjahre bei einem Vergleich von Professoren zu Buche stehen (obere Linien).

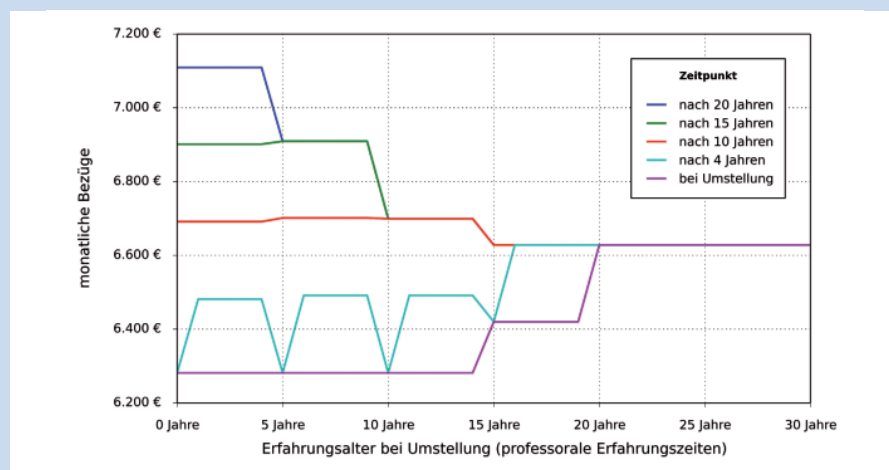


Abb. 1b: Monatliche Bezüge in Abhängigkeit vom Erfahrungsalter bei Umstellung und dem Vergleichszeitpunkt (Alt-Zulage = 1 000 Euro)

Ein höheres Erfahrungsalter bei Umstellung wirkt sich im Umstellungszeitpunkt selbst halbwegs widerspruchsfrei bezügesteigernd aus, wenn auch sprunghaft (untere Linie). 4 Jahre nach Umstellung zeigen sich erste Zufallseffekte, da einige Erfahrungsjahrgänge unplausibel „vorausseilen“, andere zurückbleiben (negative Spitzen bei 5, 10 und 15 Jahren). 10 Jahre später hat sich die komplette Relation umgekehrt: Bei Umstellung erfahrene Hochschullehrer verdienen absolut weniger als seinerzeit „unerfahrene“ (obere Linie).

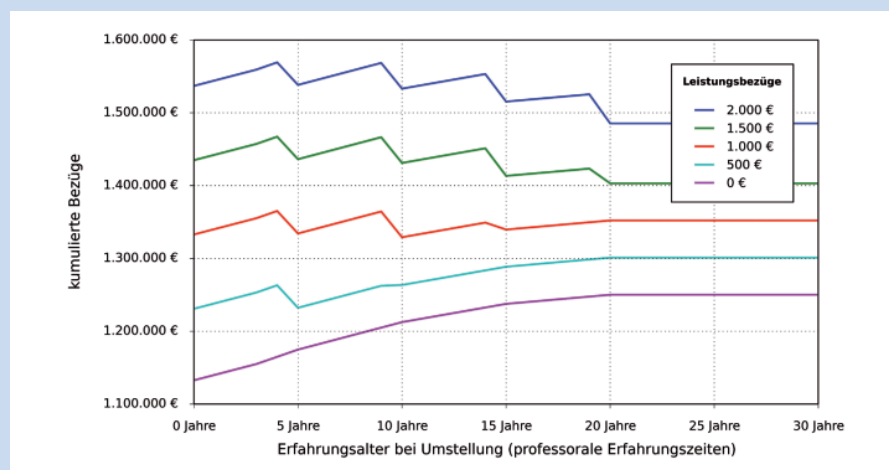


Abb. 2: Kumulierte Bezüge vom 1.1.2013 bis Pensionsbeginn 1.1.2030 in Abhängigkeit vom Erfahrungsalter bei Umstellung und der Höhe der Alt-Zulage

Wer zum Umstellungszeitpunkt erfahrener war, realisiert bei *kleinen* Zulagen (untere Linien) relativ höhere kumulierte Bezüge bis zur Pensionierung, bei *höheren* Zulagen (obere Linien) hingegen kehrt sich die Relation um: Große Erfahrung zum Umstellungszeitpunkt führt also zu Abschlägen.

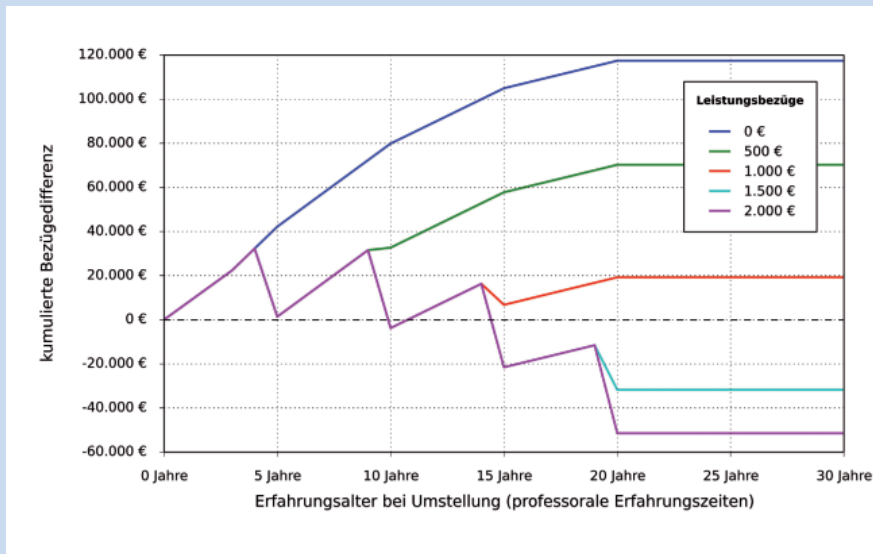


Abb. 3a: Kumulierte Bezügedifferenz gegenüber Nullerfahrung vom 1.1.2013 bis Pensionsbeginn 1.1.2030 in Abhängigkeit vom Erfahrungsalter bei Umstellung und der Höhe der Alt-Zulage

Die kumulierte Bezügedifferenz gegenüber einem Professor mit Nullerfahrung steigt mit dem Erfahrungsalter bei Umstellung für den Fall *kleiner* Zulagen (obere Linien); dies er-

scheint plausibel. Für *große* Zulagen aber (untere Linien) schrumpft die Besoldung bis zur Pensionierung nicht nur mit zunehmender Erfahrung bei Umstellung, was schon für sich un-

plausibel ist – sie wird sogar absolut negativ. Das bedeutet: Wer bei Umstellung erfahrener war als andere, verdient bei sonst gleichen Eigenschaften absolut weniger bis zur Pensionierung, und zwar umso stärker, je erfahrener er oder sie am Umstellungsstichtag war. Der Grund hierfür ist, dass erfahrene Professoren nach der Umstellung nicht oder weniger stark über Erfahrungszuwachs weiter aufsteigen können; sie verharren auf einem bestimmten Level, während die „unerfahrenen“ unbehelligt die Erfahrungsstufen erklimmen und sich von den anderen nach oben absetzen. Diese Absurdität tritt im Beispiel bei Alt-Zulagen jenseits 1 000 Euro auf, d.h. bei leistungsstärkeren Professoren. Schon bei 500 Euro ergeben sich freilich unplausible Relationen (gezackter Verlauf). Auch hier sieht man: Die Anrechnung zusätzlicher Erfahrung (Wanderung nach rechts) kann zu erheblichen, dauerhaften Bezügeeinbußen führen, und zwar umso mehr, je leistungsstärker man ist.

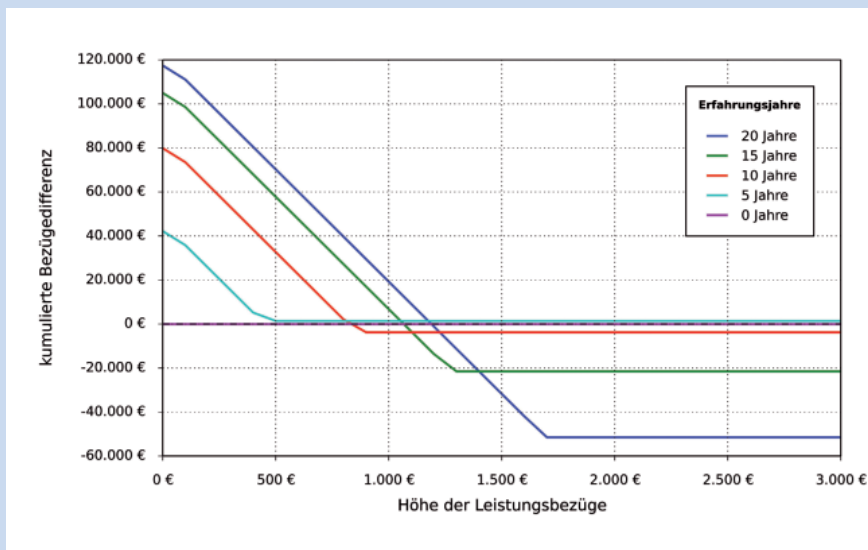


Abb. 3b: Kumulierte Bezügedifferenz gegenüber Nullerfahrung vom 1.1.2013 bis Pensionsbeginn 1.1.2030 in Abhängigkeit von der Höhe der Alt-Zulage und vom Erfahrungsalter bei Umstellung

Die kumulierte Bezügedifferenz gegenüber einem Professor mit Nullerfahrung bleibt bei zunehmender Höhe der Leistungszulage für niedriges Erfahrungsalter bei Umstellung (z.B. 5 Jahre) positiv, fällt aber ab. Das bedeutet: Die Höhe der Zulage hat

negativen Einfluss auf den absoluten Abstand (Nivellierung mit umgekehrtem Leistungsprinzip), aber das Erfahrungsalter bei Umstellung (Linien) macht sich im Niveau immerhin noch abstandssteigernd bemerkbar. Betrachtet man hingegen zum Umstel-

lungsstichtag bereits erfahrene Professoren (z.B. 15 oder 20 Jahre, obere Linien), so zeigt sich: Ab etwa 1 000 Euro monatlicher Zulage wird der Unterschied zu unerfahrenen Professoren (0 Jahre bei Umstellung) sogar *negativ*. Das bedeutet: Die Zulagenhöhe macht sich (bei zum Umstellungsstichtag erfahrenen Professoren) generell abstandsmindernd bemerkbar und führt bei höheren Zulagen und höherem Erfahrungsalter bei Umstellung sogar zu *absoluten* Einbußen gegenüber „unerfahrenen“ Professoren.