

Besoldung nach W2 und A15

Das Problem der umgekehrten Ämterrelation

| ERIK GAWEL | Die Neuregelungen zur W-Besoldung suchen für das Grundgehalt bei W2 (W3) durchweg Anschluss an A15 (A16). Bisher weitgehend unbemerkt kehren aber die Gesetzgeber dabei die bisherige Ämterrelation schlichtweg um – ein weiteres Verfassungsrechtsproblem.

Die bisherige Diskussion der Neuregelungen zur W-Besoldung war stark von der Verrechnung von Leistungszulagen gegen die Grundgehaltserhöhungen (Konsumtion) bestimmt. Ob diese Erhöhungen selbst als verfassungsrechtlich ausreichend zu bewerten sind, wird bisher unter Verweis auf die Spielräume des Besoldungsgesetzgebers kaum je in Zweifel gezogen. Immerhin werden spürbare Erhöhungen vorgenommen, und die genaue Höhe bleibt Sache der Politik. Damit könnte sich das Problem der alimentativen Defizite, die das BVerfG in

her sowohl im C- als auch im alten W-System unstreitig geltende Ämterrelation zwischen etwa C3/W2 und A15, wonach das Professorenamt besoldungsrechtlich eindeutig höher bewertet wird als Direktoren-Ämter, kehrt sich nach den Neuregelungen glatt um. Und dies, ohne dass die Besoldungsgesetzgeber darüber auch nur ein Wort der Begründung fänden. Dazu aber hat das BVerfG 2012 bei Systemumstellungen den Gesetzgeber ausdrücklich verpflichtet.

Dies ist neben der versäumten Begründung auch materiell von Bedeutung, denn das BVerfG formuliert klare Maßstäbe in der Ämterrelation zwischen W und A. Dazu gehört etwa die Ausbildungsfunktion von Hochschullehrern für Nachwuchskräfte des höheren Dienstes, was eine

besoldungsrechtliche Gleichstellung beider Gruppen ausschließe. Zudem seien die Qualifikationsvoraussetzungen für eine Berufung im Vergleich beachtlich. Weiter verlangt das BVerfG, dass das Besoldungsrecht nicht an der „langen und mit Unsicherheiten behafteten Qualifikationsphase“ von Professoren vorbeigehe. Schließlich seien die „vielfältige[n] und anspruchsvolle[n] Aufgaben in Forschung und Lehre sowie administrativer Art“ sowie „die be-

sondere Qualität der Tätigkeit und der Verantwortung des Professorenamtes“ zu berücksichtigen: Diese Tätigkeit sei „durch ein einzigartiges, verfassungsrechtlich durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG abgesichertes Maß an Selbstbestimmtheit und Eigenverantwortung gekennzeichnet, das sich auch bei der Bestimmung der Wertigkeit des Amtes innerhalb des besoldungsrechtlichen Gefüges niederschlagen muss.“ Ganz grundsätzlich habe der Gesetzgeber zur Beachtung des Alimentationsprinzips im Übrigen „die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen“.

Nach alledem kommt eine schlichte Gleichstellung von W2-Professoren mit Beamten nach A15 gar nicht in Betracht. Ein akademischer Direktor ist zwar keine Nachwuchskraft, erfüllt aber in seinen Zugangsvoraussetzungen zum Amt die besonderen Berufungsvoraussetzungen zum Professor gerade nicht und ist typischerweise auch unter professoraler Leitung tätig. Akademische Direktoren sind ferner sowohl im Qualifikationsgang als auch in der Qualität und Verantwortung der Amtswahrnehmung sowie schließlich im gesellschaftlichen Ansehen und in ihrer Wettbewerbssituation am Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Kräfte deutlich von Professoren geschieden. Eine Professorenbesoldung, die nicht einmal das

»Das Bundesverfassungsgericht formuliert klare Maßstäbe in der Ämterrelation zwischen W und A.«

seinem Urteil von 2012 beim Grundgehalt ausgemacht hatte, bereits verfassungsrechtlich erledigt haben – sieht man einmal von den gravierenden Niveauunterschieden zwischen den Ländern ab, die mit Blick auf die „Leichtsold-Länder“ wie Berlin neue Zweifel wecken.

Betrachtet man die neuen Grundgehälter aber im Lichte des BVerfG-Urteils von 2012 etwas genauer, so ergibt sich ein verblüffender Befund: Die bis-

A U T O R

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.



Tabelle 1: (End-) Grundgehälter W2 in Prozent des jeweiligen Endgrundgehaltes A15

Gebietskörperschaft	Prozentualer Anteil W2 zu A15 (jeweils Endstufe)	W-Stufenmodell
Baden-Württemberg	94,3 %	
Bayern	97,9 %	X
Berlin	91,5 %	
Brandenburg	91,3 %	
Bremen	89,9 %	
Bund	96,6 %	X
Hamburg	90,6 %	
Hessen	100,09 %	X
Mecklenburg-Vorpommern	90,3 %	
Niedersachsen	90,2 %	
Nordrhein-Westfalen	91,9 %	
Rheinland-Pfalz	87,0 %	
Saarland	89,6 %	
Sachsen	98,4 %	X
Sachsen-Anhalt	94,0 %	
Schleswig-Holstein	91,3 %	
Thüringen	87,6 %	

Tabelle 2: Typische Verweildauer auf Endgrundgehaltsstufen in BesO A, W und C (Sachsen und Hessen)

Besoldungsordnung	Dienstzeit im Endgrundgehalt in Jahren (ab 41. bis 65. Lebensjahr = 24 Jahre)			
	Sachsen		Hessen	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
A	12 (ab 53)	50,0 %	16 ¹ (ab 49)	66,6 %
W	9 (ab 56)	37,5 %	4 ² (ab 61)	16,7 %
C	16 (ab 49)	66,6 %	16 ³ (ab 49)	66,6 %

1 Unterstellt wird ein Diensteintritt in den höheren Dienst mit 26, eine Ernennung zum Direktor (A15) mit 41, volle Anrechnung der Vordienstzeiten und weiterer Aufstieg über 2 x 4 Jahre in den Stufen 6 und 7 bis zum Endgrundgehalt.

2 Unterstellt wird eine Erstberufung mit 41 ohne professorale Vorzeiten.

3 Unterstellt wird eine Berufung mit 41 – der dadurch minimal verzögerte Dienstaltersaufstieg wird vernachlässigt.

Endgrundgehalt von A15 erreicht, kann daher nicht amtsangemessen sein. Vielmehr muss das Professorenamt in W2 deutlichen Abstand zu A15 halten. Die Neuregelungen für W2 genügen diesen Anforderungen offensichtlich nicht (Tab. 1). Dies gilt auch für Hessen, das beim Endgrundgehalt den Betrag A15-Endstufe zwar einstellt, aber dazu keinen nennenswerten Abstand wahrt und selbst dieses Ergebnis durch ein mangelhaftes Stufenmodell (dazu unten) nochmals entwertet.

Die Neuregelungen knüpfen durchweg an die Aussage des BVerfG an, dass „das dem Professorenamt zugeordnete Grundgehalt nicht im unteren Bereich der Besoldung des höheren Dienstes (Besoldungsordnung A) angesiedelt sein darf“. Dass demnach eine Bemessung in einem wie auch immer definierten „oberen Bereich“ ohne weiteres bereits hinreichend sein könnte, folgt daraus freilich noch nicht. Denn es wird

weithin übersehen, dass das BVerfG die hessische W2-Besoldung bei seinem Verdikt der evidenten Unzureichendheit auch bereits mit A15 verglichen und eine W2-Besoldung im Bereich „junger Regierungsdirektoren“ klar abgelehnt hatte. Den Ausführungen des BVerfG zur Ämterrelation lässt sich jedenfalls deutlich mehr entnehmen als jene schlichte Dichotomie des „unten“ und „oben“, auf das sich jetzt die Neuregelungen mit Blick auf die A-Besoldung durchweg beziehen wollen. Eine mit „jungen“ Regierungsdirektoren (A15-6) vergleichbare Besoldung bei W2 wurde vom BVerfG bereits als evident unzureichend bewertet. Nunmehr soll stattdessen eine mit „erfahrenen“ akademischen Direktoren, die aber ihr Endgrundgehalt u. U. noch gar nicht erreicht haben, vergleichbare Besoldung für W2-Professoren amtsangemessen sein. Dies ist mit den Ämterwertungen des BVerfG nicht vereinbar.

Problematik von Stufenmodellen

Werden Stufenmodelle beim Grundgehalt realisiert, reicht auch nicht mehr der vergleichende Blick auf das Endgrundgehalt. Vielmehr steht unter dem Aspekt der jederzeit und insgesamt amtsangemessenen (Lebenszeit-) Alimentation das gesamte Stufenmodell auf dem Prüfstand. Von besonderer Bedeutung sind hier die Dauer des Erfahrungsaufstiegs, die zwischenzeitlichen Stufenhöhen und die Anrechnung von Vorerfahrungszeiten. Nur die Gesamtschau dieser Ausgestaltungselemente vermittelt einen zutreffenden Eindruck von der alimentativen Relation zu A-Ämtern. Die bisherige Anschauung, wonach das Endgrundgehalt als „typisierender“ Maßstab für die amtsangemessene Alimentation anzusehen war, dürfte so nicht mehr vertretbar sein. Grund hierfür ist der Umstand, dass bisherige Stufenmodelle (A, C und R) in standardisierter Form zur Anwendung kamen. Hier konnte ohne weiteres vergleichend auf das jeweilige Endgrundgehalt abgestellt werden, zumal das Endgrundgehalt regelmäßig für eine beachtliche Laufzeit bis zum Eintritt in den Ruhestand bezogen werden konnte. Die W-Stufenmodelle weichen hingegen markant von den jeweiligen A-Stufenmodellen hinsichtlich Aufstiegsdauer, Anrechnung von Vor-Erfahrungszeiten und durchschnittlich zu erwartender Bezugsdauer des Endgrundgehaltes ab, und zwar jeweils negativ (Tab. 2, Abb. 1).

So dürfte es kaum den alimentativen Mindestanforderungen des Grundgesetzes entsprechen, wenn etwa in Sachsen künftig ein nicht-promovierter, 35 Jahre alter Regierungsdirektor (A15-7) einem diesem möglicherweise dienstrechtlich vorgesetzten, 50jährigen W2-Professor (bei durch spätere Berufung verzögertem Erfahrungsaufstieg in Stufe 2) mit gänzlich anderer Ämterzugangsvoraussetzung, Qualifikationsweg, Verantwortung, Inanspruchnahme und gesellschaftlichem Ansehen des Amtes besoldungsrechtlich annähernd gleichgestellt wird. Dieses Problem wird z. T. gesehen, aber unter Hinweis auf die Möglichkeit ausgleichender Berufungszulagen für nicht weiter beachtlich erklärt. Diese Rechtfertigung greift allerdings nicht durch, da das BVerfG dem bisherigen (und künftig kaum veränderten) Zulagensystem eine ausreichende alimentative Wirkung abspricht und in einem entsprechend dualen System die Ali-

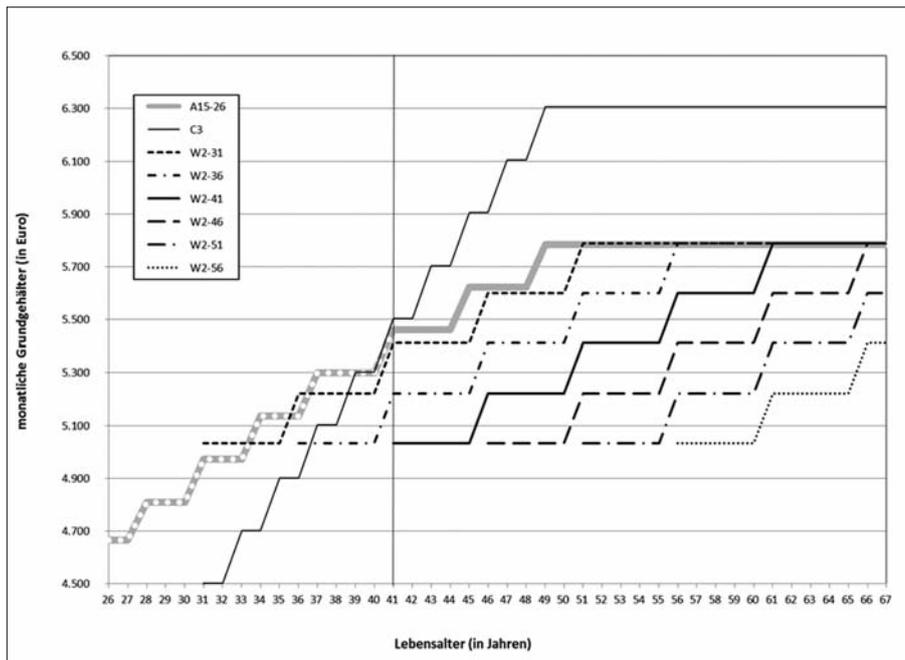


Abb. 1: Vergleich des Stufenaufstiegs für A15, W2 und C3 in Hessen (Stand: 1.4.2014) (Quelle: Gawel/Aguado, WissR 2014, 276)

Lesebeispiel: W2-41 = Erstberufung/Diensteintritt mit vollendetem 41. Lebensjahr ohne professorale Vorerfahrung

Dabei ist zu beachten, dass jede dargestellte W2-Linie ihrerseits für eine Klasse von Fällen steht. Beispiel: Die Linie W2 mit Startlebensalter 41 steht sowohl für einen Professor mit Erstberufung 41 ohne jede anrechenbare Vorerfahrung, aber auch für einen mit 45 Erstberufenen, dem vier Erfahrungsjahre angerechnet werden usw.

mentation ausschließlich anhand der Grundbesoldung beurteilt. Vor diesem Hintergrund können aber offensichtliche alimentative Defizite im Stufensystem nicht mehr unter Hinweis auf dann wohl naheliegende, aber eben nicht sichere Kann-Zulagen für unbeachtlich erklärt werden.

Abb. 1 zeigt im Vergleich den Stufenaufstieg für A15 (Annahme: Zugang zum höheren öffentlichen Dienst mit

»Es fehlt die Begründung, warum die C- wie W-Besoldung bisher prägende Abstandswertung zu A nicht mehr gelten soll.«

vollendetem 26. Lebensjahr) und W2 mit unterschiedlichem Erstberufungsalter bzw. angerechneten Vorerfahrungsjahren für das Land Hessen. Es wird deutlich, dass für die ganz überwiegende Mehrzahl typischer professoraler Biographien die Lebenszeit-Besoldung deutlich hinter A15 zurückfällt. Für einen mit 41 erstberufenen W2-Professor ohne anrechenbare Vorerfahrung beträgt umgerechnet der durchschnittliche

monatliche Malus gegenüber A 15 bis Eintritt in den Ruhestand mit 65 (67) 296 (274) Euro (Gawel/Aguado, WissR 2014, 267, 276 f.).

Umkehrung der Ämterrelation

Dass die Gesetzgeber bislang eine professorale Äquivalenz mit A15 gar nicht im Sinn hatten, zeigt der Vergleich mit C3 (Abb. 1). Die C-Besoldung spielt nämlich auch im W-Modell über den von vielen Ländern immer noch gepflegten Vergaberahmen als Referenz eine wichtige Rolle: Die Ämterhierarchie war vor dem BVerfG-Urteil klar: C3 lag deutlich vor A15.

In der (irrigen) Annahme, dass auch Leistungszulagen alimentativ relevant seien, galt diese Ämterhierarchie bislang aber auch für W2, nämlich einschließlich des durchschnittlichen Zulagenbetrages pro Professor gemäß Vergaberahmen. Zwar konnte bisher nicht jeder einzelne Hochschullehrer mehr erzielen als ein Beamter nach A15, doch die Bewertung des Professoren-Amtes als Ganzes war ausweislich des Verga-

berahmens eindeutig höher veranschlagt.

Da die Zulagen bisherigen Durchschnitts nach dem BVerfG-Entscheid nicht mehr in die Alimentationsprüfung einbezogen werden dürfen, muss die Ämterrelation nunmehr allein über die Grundgehälter ausgedrückt werden. Und hier fehlt nunmehr die Begründung, warum die bisherige, traditionelle, C- wie W-Besoldung prägende Abstandswertung zu A künftig nicht mehr gelten bzw. sogar umzukehren sollte. Dies ist als Verstoß gegen die Grundsätze der Ämterhierarchie aus Art. 33 Abs. 2 GG zu werten. Ironischerweise wurde so das BVerfG-Urteil, das doch eine Besserstellung der Professoren annahm, zu einer Nivellierung, ja zu einer Umkehrung der Ämterhierarchie zum Anlass genommen. Dabei soll aus fiskalischen Gründen das äußerste Ende der professoralen Mindestalimentation abgetastet werden.

Aufstiegshemmung

Hinzu kommt: In Hessen und beim Bund wird das fragwürdige Institut der Aufstiegshemmung eingeführt. Der Stufenaufstieg in W wird also erst noch an eine zusätzliche, eigenständige Leistungsbewertung für Grundgehälter geknüpft. Dies verdünnt die sichere Alimentswirkung höherer Stufen. Nach alledem wird ein simpler Höhenvergleich von Endgrundgehältern in den Besoldungsordnungen W und A nicht mehr ausreichen können. Da für das BVerfG Besoldungsbestandteile nur dann für die amtsangemessene Alimentation in Frage kommen, wenn sie „für jeden Amtsträger zugänglich und hinreichend verstetigt“ sind, könnte dies bei einigen Stufenmodellen sogar dazu führen, dass die Alimentsprüfung anhand der Eingangsstufe zu beurteilen sein wird, weil höhere Stufen – mangels Anrechnung von Vorerfahrung oder durch Aufstiegshemmung – gerade nicht rein amtsbezogen allgemein zugänglich und auch nicht hinreichend verstetigt sind.

Alles in allem sind die Neuregelungen zur W-Besoldung daher auch mit Blick auf die Grundgehälter unter dem Gesichtspunkt der Ämterrelation verfassungsrechtlich fragwürdig.