

Reformansätze zur Professorenbesoldung bislang mangelhaft*

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis und Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit

Mit Entscheidung vom 14.2.2012¹ hat das BVerfG auf Vorlage des VG Gießen die Besoldung der in die Besoldungsgruppe W 2 eingestuft Professoren des Landes Hessen als evident unzureichend für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber die Neuregelung bis zum 1. Januar 2013 aufgegeben. Zwar hat die Entscheidung unmittelbar nur die Besoldungsregelung in Hessen zum Gegenstand. Auf der Basis des Professorenbesoldungsreformgesetzes vom 22. Februar 2002² unterscheidet sich die Rechtslage in Hessen aber nicht wesentlich von derjenigen in anderen Ländern, die teilweise von ihrer durch die Föderalismusreform eingeräumten Gesetzgebungsbefugnis durch eigene Besoldungsregelungen Gebrauch gemacht haben. Dementsprechend sind alle Länder aufgefordert, bis zum 1. Januar 2013 die Besoldung der nach W 2 eingestuft Professoren verfassungskonform zu regeln.³ Für die Neuregelung enthält die verfassungsgerichtliche Entscheidung einige Vorgaben, ohne jedoch eine konkrete Besoldungshöhe oder auch nur einen bestimmten Weg für die Umsetzung der Vorgaben vorzuschreiben. Die folgende Untersuchung überprüft, ob die bereits vorliegenden Regelungsentwürfe der Länder zur Umsetzung der Entscheidung des BVerfG vom 14.2.2012 mit höherrangigem Recht vereinbar sind.

I. Die Entscheidung des BVerfG

Das BVerfG geht in der Entscheidung davon aus, dass der mit dem Professorenbesoldungsreformgesetz eingeleitete Systemwechsel zur Betonung des Leistungsprinzips als hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) zwar grundsätzlich zulässig sei.⁴ Die Ausgestaltung habe aber den Grundsatz amtsangemessener Alimentation zu beachten. Zur Kompensation eines für sich genommen unzureichenden Grundgehalts seien Leistungsbezüge deshalb nur dann zu berücksichtigen, wenn sie für jeden Amtsträger zugänglich und hinreichend verstetigt, insbesondere wissenschaftsadäquate Vergabekriterien vom Gesetzgeber hinreichend bestimmt seien und dem Amtsträger ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Gewährung von Leistungsbezügen zugestanden werde.⁵

Da die gesetzlichen Vorschriften diese Anforderungen nicht erfüllen,⁶ bezog das Gericht die Leistungsbezüge bei der Bewertung der Amtsangemessenheit der Alimentation nicht mit ein. Das danach allein maßgebliche Grundgehalt der Besoldungsgruppe W2 erklärte das Gericht auf der Grundlage eines Quervergleichs mit den Besoldungsgruppen des höheren Dienstes der Besoldungsordnung A für evident unangemessen.⁷ Angesichts der Einstellungs Voraussetzungen und dem zu ihrer Erfüllung notwendige langen Qualifikationsweg, der Aufgabenstellung und der Beanspruchung der Hochschullehrer dürfe die Besoldung nicht „im unteren Bereich der Besoldung des höheren Dienstes“ angesiedelt sein.⁸

Für die Beseitigung des Alimentationsdefizits weist das BVerfG dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zu, der etwa die Rückkehr zur früheren C-Besoldung, die Erhöhung der Grundgehaltssätze oder die alimentationsgerechte Ausgestaltung der Leistungsbezüge umfasse.⁹

II. Die vorliegenden Entwürfe der Länder zur Novellierung der Regelungen zur Professorenbesoldung

Bisher liegen Neuregelungen bzw. konkretisierte Neuregelungsabsichten aus den Ländern Bayern,¹⁰ Berlin¹¹, Brandenburg,¹² Bremen,¹³ Nordrhein-Westfalen,¹⁴ Hessen,¹⁵ Rheinland-Pfalz Saarland, Sachsen¹⁶ und Schleswig-Holstein¹⁷ vor, die sich teilweise überschneiden, teilweise aber auch höchst unterschiedlich gestaltet sind.¹⁸

Allen bislang vorgelegten und (im Fall Bayerns) in Kraft getretenen Entwürfen ist gemeinsam, dass sie auf eine alimentative Ausgestaltung von echten Leistungsbezügen verzichten und das System der Leistungsbezüge sehr weitgehend nach dem bisherigen Muster beibehalten. Dementsprechend sieht die große Mehrzahl der Entwürfe eine prozentuale oder in Beträgen ausgedrückte Erhöhung der Grundgehälter der Besoldungsgruppe W2 vor, die sich im Wesentlichen an der Besoldungsgruppe A 15 orientiert, teilweise flankiert durch die Wiedereinführung von Dienstaltersstufen. Parallel dazu wird eine Erhöhung der Besoldung aus W3, überwiegend aber in geringerem Maße, gewährt.

Einige Länder (Brandenburg, Bremen) weichen stattdessen auf „garantierte Mindestleistungsbezüge“ aus. Da diese allen Amtsträgern gewährleistet werden und von ihnen deshalb kei-

*) Der Aufsatz basiert auf einem Rechtsgutachten, das die beiden Autoren im November 2012 der Hochschulrektorenkonferenz erstattet haben.

- 1) 2 BvL 4/10; zu dieser Entscheidung etwa *Budjarek*, DÖV 2012, S. 465 ff.; *Epping*, F & L 2012, S. 180; *Hartmer*, F & L 2012, S. 184; *Grigat*, F & L 2012, S. 188; *Classen*, JZ 2012, S. 465 ff.; *Knopp*, LKV 2012, S. 145 ff.; *Schwabe*, NVwZ 2012, 610 ff.; *Wolff*, ZBR 2012, S. 145 ff.; *Quapp*, DVBl 2012, S. 427 ff.; *Battis*, PR 2012, S. 197 ff.; zu möglichen Übergangsregelungen *Brüning/Korn*, ZBR 2013, S. 20.
- 2) BGBl I S. 686
- 3) Eine Ausnahme bildet insoweit wohl nur Baden-Württemberg, weil und soweit hier alle Universitätsprofessoren nach W 3 besoldet werden. Ob die Entscheidung des BVerfG ohne Einschränkung auch die Verfassungswidrigkeit der W 2-Besoldung für Professoren an Fachhochschulen begründet, bedürfte weiterer Prüfung.
- 4) BVerfG (Fn. 1), Rn. 154 ff.
- 5) BVerfG (Fn. 1), Rn. 162.
- 6) BVerfG (Fn. 1), Rn. 178 ff.
- 7) BVerfG (Fn. 1), Rn. 167 ff.
- 8) BVerfG (Fn. 1), Rn. 174.
- 9) BVerfG (Fn. 1), Rn. 184.
- 10) Gesetz zur Änderung der Professorenbesoldung vom 11.12.2012, BayGVBl. I Nr. 23/2012, S. 624.
- 11) Vgl. Bericht des Tagesspiegels vom 16.10.2012.
- 12) Gesetzentwurf zur Änderung der Professorenbesoldung, April 2012.
- 13) Gesetzentwurf zur Änderung der Professorenbesoldung.
- 14) Entwurf eines Dienstrechtsanpassungsgesetzes vom 4.12.2012, LT-Drs. 16/1625.
- 15) Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Ersetzung von Bundesrecht auf dem Gebiet der Hochschullehrerbesoldung und zur Änderung des Hessischen Besoldungsgesetzes vom 28.8.2012, LT-Drs. 18/6074.
- 16) Referentenentwurf zur Professorenbesoldung, implementiert in Art. 2 eines Dienstrechtsneuordnungsgesetzes.
- 17) Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein – strukturelle Änderung der Besoldung von Professorinnen und Professoren.
- 18) Vgl. dazu auch die Übersicht in F & L, S. 2012, 894.