

W-Besoldung: Konsumtionsregeln auf dem Prüfstand

Prof. Dr. Erik Gawel und Miquel Aguado, M.A.

Die Mehrheit der Länder sowie der Bund suchen die vom BVerfG beanstandeten Alimentationsdefizite bei der W-Professorenbesoldung dadurch zu beheben, dass die Grundgehälter (z. T. gestuft) angehoben, im Gegenzug aber die vorhandenen Leistungszulagen teilweise dagegen verrechnet werden (Konsumtion). Dabei kommen unterschiedliche Konsumtionsregeln zur Anwendung. Der Beitrag geht der Frage nach, welche Mindest-Anforderungen an eine verfassungsgemäße Konsumtion zu stellen sind und wie die verschiedenen Regelungen vor diesem Hintergrund zu bewerten sind

I. Problemstellung

Als Reaktion auf das Urteil des BVerfG vom 14.2.2012¹, das die Professorenbesoldung in der seinerzeitigen hessischen Besoldungsgruppe W2 für „evident unzureichend“ und damit für unvereinbar mit den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Alimentationsprinzips erklärt hatte, haben Bund und Länder zwischenzeitlich Neuregelungen verabschiedet oder zumindest im Entwurf vorgelegt. Dabei setzt eine Mehrheit der Gebietskörperschaften auf ein Modell, das für alle Professoren gleichförmige, aber zum Teil gestufte Grundgehaltsanhebungen (so beim Bund, in Sachsen, Hessen und Bayern) vorsieht. Der jeweilige Erhöhungsbetrag wird jedoch gegen evtl. vorhandene, bestimmte Alt-Zulagen verrechnet (sog. Konsumtion). Eine Minderheit von Ländern (Bremen, Hamburg, Berlin und Brandenburg) lassen Alt-Zulagen und Grundgehälter hingegen unangetastet, reichen aber eine kompensatorische Zulage aus, die sicherstellen soll, dass jeder Professor auf einen Mindestbetrag seiner Bezüge kommt.²

Nachfolgend wird das von der Mehrheit verfolgte Konsumtionsmodell näher betrachtet. Zunächst wird ein Überblick über die Einzelregelungen gegeben (Abschnitt II.). Danach sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu betrachten, die sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach an einen Verzehr von Leistungszulagen zu stellen sind (III.). Die Einzelregelungen werden sodann anhand dieses Anforderungsprofils bewertet (IV.) Ein Fazit beschließt diesen Beitrag (V.).

II. Verwendete Konsumtionsregeln im Rahmen der Neuordnung

Die vom Bund und einer Mehrheit der Länder realisierten bzw. im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Neuregelungen der W-Besoldung, die auf eine Konsumtion vorhandener Leistungszulagen setzen, sind trotz des gleichartigen Grundprinzips im Detail höchst unterschiedlich ausgestaltet (Tabelle 1). Die Konsumtionsmodelle unterscheiden sich danach, welche der Zulagearten zum Verzehr anstehen, ob der Verrechnung eine nach „Erfahrung“ gestufte oder uniforme Grundgehaltsanhebung zugrunde zu legen ist, ob es eine Konsumtionssperre gibt, die Teile der Alt-Zulage vor Konsumtion schützt, ob diese Sperre als absoluter oder relativer Mindestbehalt ausgestaltet ist und

ob ggf. ein späterer Erfahrungsaufstieg ebenfalls konsumtive Wirkung zeigt.

Allen Modellen (einschließlich jenen mit Kompensationszulagen) ist freilich gemein, dass sie bestrebt sind, Teile der als Folge der BVerfG-Judikatur unvermeidlichen Bezügeverbesserungen für Professoren nach Maßgabe der individuell vorgefundenen Zulagenausstattung wieder einzukürzen (Konsumtion) oder gar nicht erst auszureichen (Kompensation). Es handelt sich mithin um Modelle der Fiskalkompensation, welche die Last zusätzlicher Ausgaben für Bund und Länder begrenzen sollen. Dieses Fiskalmotiv wird in den Gesetzesbegründungen offen thematisiert,³ sieht sich aber zumeist auch von durchgehend zweifelhaften besoldungssystematischen Begründungen (angebliche „Überalimentation“, „Störungen im Besoldungsgefüge“ u. a. m.⁴) begleitet. Die sorgsam kreierte fiskalische „Gegenmaßnahmen“ treffen in allen Modellen, z. T. selektiv, die „Leistungsstarken“ (gemessen an ihrer Alt-Zulage), denn diesen wird in allen Modellen gezielt jede Bezügeverbesserung verwehrt – sei es, dass die Grundgehaltsanhebung mit einer vorhandenen Zulage verrechnet, sei es, dass dann eine Kompensationszulage gar nicht erst ausgereicht wird. Wird konsumiert, so sind es in erster Linie (teilweise als einzige Zulageart) die Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge, die zur Verrechnung anstehen, während andere Zulageformen abweichend, zum Teil überhaupt nicht in die Konsumtion einbezogen werden (Diskriminierung von Zulagearten).⁵ Gar kein Interesse zeigen die Gesetzgeber an einer Verrechnung mit sog. „Forschungs- und Lehrzulagen“, die bislang nur aus Mitteln privater Dritter vergeben werden durften. Dies überrascht wenig, denn eine Konsumtion hätte hier keine Entlastung öffentlicher Haushalte zur Folge.

Die Tabelle 1 weist zusätzlich bereits drei für die verfassungsrechtliche Beurteilung wichtige Eigenschaften der (Konsumtions-) Modelle aus (Halbteilungsschutz, Rangplatzwahrung und Zeitkonsistenz), die im nachfolgenden Abschnitt III. entwickelt werden.

- 1) BVerfG, Urteil vom 14.2.2012 – 2 BvL 4/10 = BVerfGE 130, 263 ff. Das OVG Münster hat zwischenzeitlich zu Recht betont, dass sich der Urteilstenor auch auf die übrigen Besoldungsregelungen von Bund und Ländern erstreckt – s. OVG Münster, Urteil vom 12.2.2014 – 3 A 155/09; Beschluss vom 12.2.2014 – 3 A 328/14.
- 2) Zur Kritik dieses Modells von „Mindestleistungsbezügen“ s. *Battis/Grigoleit*, Zur Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften über die Professorenbesoldung in der Besoldungsordnung W für das Land Berlin (BerlProfBesÄndG), 2014; *dies.*, ZBR 2014, S. 406; *Gawel/Aguado*, WissR 2014, i. E.
- 3) HessLT-Drs. 18/6074, S. 16 f.; BT-Drs. 17/12455, S. 67; SachsAnhLT-Drs. 6/1871, S. 13, 27; zurückhaltender BayLT-Drs. 16/13863, S. 2 f. und NRWLT-Drs. 16/1625, S. 73; verbrämt in SächsLT-Drs. 5/12230, S. 391 („Erhaltung des Vergabebudgets“).
- 4) S. dazu insbesondere *Gawel*, DÖV 2014, S. 285, 289 ff., mit Einzelnachweisen und einer kritischen Würdigung.
- 5) Dazu kritisch *Battis/Grigoleit*, ZBR 2013, S. 73, 76; *Gawel*, DÖV, 2014, S. 285, 291 f.; *ders.*, LKRZ 2013, 239, 239 f.; *ders.* SächsVBl. 2014, 125, S. 135 ff.