

Zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs zur Änderung der Professorenbesoldung im Land Berlin

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

Die W2-Entscheidung des BVerfG zwingt die Landesgesetzgeber zur Reform der W-Besoldung. Nun hat auch das Land Berlin einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt. Dieser Entwurf begegnet sowohl mit der neuartigen Konstruktion eines leistungsunabhängigen „Aufstockungsbetrags“ als auch im Hinblick auf die vorgesehene Besoldungshöhe durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

I. Einführung

Mit Urteil vom 14.02.2012 hat das Bundesverfassungsgericht auf Vorlage des VG Gießen¹ die Besoldung der W 2-Professoren angesichts der Bedeutung und Verantwortung ihres Hochschullehreramtes für evident unzureichend und deshalb verfassungswidrig erklärt.² Die Entscheidung erging zwar unmittelbar nur zur Professorenbesoldung in Hessen. Das OVG Münster³ hat aber zu Recht betont, dass der Entscheidungstenor seine Bindungswirkung auch gegenüber der entsprechenden Besoldungslage in anderen Bundesländern entfaltet. Unabhängig davon erstreckt sich der Sache nach die Verfassungswidrigkeit der Besoldungsrechtslage auch auf die Besoldung in allen anderen Ländern und dem Bund, weil und soweit die Besoldungsentwicklung mit der im Land Hessen vergleichbar ist.⁴ Allein aus dieser Verfassungswidrigkeit ergibt sich eine entsprechende verfassungsrechtliche Pflicht zur Gesetzesänderung.

Diese Pflicht anerkennend haben der Bund und die Länder Reformgesetze erlassen, mit denen sie versuchen, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts mit möglichst geringem finanziellen Aufwand zu erfüllen.⁵ Die bisherigen Reformgesetze sehen vor, die Grundgehälter der Besoldungsgruppe W2 und W3 zu erhöhen oder statt der Erhöhung der Grundgehälter „Grundleistungsbezüge“ zu gewähren. Die dadurch entstehenden Mehrkosten sollen dann aber zumindest zum Teil dadurch „kompensiert“ werden, dass bereits zugesagte Leistungsbezüge nach § 33 Abs. 1 BBesG ganz oder zumindest teilweise mit der Erhöhung der Grundgehälter verrechnet, also in entsprechender Höhe gestrichen werden.

Das Land Berlin hat nun ebenfalls seiner verfassungsrechtlichen Pflicht folgend einen Gesetzentwurf vorgelegt, der allerdings vom Vorgehen der anderen Länder und des Bundes we-

sentlich abweicht. Der Entwurf sieht in einem neuen § 3 Abs. 9 LBesG im Kern vor, die Grundgehälter unverändert zu lassen, sie aber rückwirkend durch einen in Anlage VI zum LBesG festgelegten Aufstockungsbetrag von € 646,32 (ab 01.08.2013: € 659,25) für W 2 bzw. von € 463,74 (€ 473,02) für W 3 zu ergänzen. Diesen „maximalen Aufstockungsbetrag“ erhalten aber nur Amtsinhaber ohne Leistungsbezüge. Für Amtsinhaber/innen mit Leistungsbezügen werden die Leistungsbezüge bis zur vollen Höhe von dem maximalen Aufstockungsbetrag abgezogen. Sofern die Höhe der Leistungsbezüge hinter der Höhe des maximalen Aufstockungsbetrags zurückbleibt, wird die Differenz als „individueller Aufstockungsbetrag“ gewährt.

Im Folgenden wird erörtert, ob diese gesetzgeberische Konstruktion (nachfolgend II.) sowie die durch sie gewährleistete „Mindestbesoldung“ des betroffenen Personenkreises (nachfolgend III.) den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht.

II. Zulässigkeit der „Aufstockungskonstruktion“

Zweifelhaft erscheint zunächst die rechtliche Konstruktion, mit der der Berliner Gesetzgeber die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen sucht. Während die anderen Länder und der Bund die alimentativen Mindestanforderungen durch eine Anhebung des Grundgehaltes sicherzustellen versuchen, lässt Berlin die Grundgehaltssätze unverändert und ergänzt sie durch den „Aufstockungsbetrag“, der jeweils die individuellen Bezüge um einen variablen Besoldungsbestandteil ergänzt, so dass jedenfalls im Zusammenspiel von Grundgehalt, Leistungszulagen und Aufstockungsbetrag ein Besoldungsniveau erreicht wird, das der Gesetzgeber für amtsangemessen hält. Diese Konstruktion zielt offensichtlich darauf ab, die bisher gewährten Leistungszulagen nominell zu erhalten, sie nicht – wie in den anderen Ländern und im Bund – ganz oder teilweise in Höhe der Aufstockung des Grundgehaltssatzes zu streichen.

Verfassungsgemäß wäre diese Konstruktion jedoch nur dann, wenn alle Bestandteile als alimentative Besoldung zu qualifizieren wären (1.) und in einem zulässigen Verhältnis zueinander stünden (2.).

1. Leistungsbezüge als Alimentsbestandteil

a) Alimentative Funktion der Leistungsbezüge

Die vom Gesetzgeber für amtsangemessen gehaltene Alimentation der Professoren soll sich dem Reformgesetz nach aus Grundgehalt, Leistungszulagen und Aufstockungsbetrag ergeben. Nach dem gewählten Mechanismus soll jeder Hochschullehrer insgesamt zumindest das in der Besoldungsordnung vorgesehene Grundgehalt zuzüglich des Betrags des „maximalen Aufstockungsbetrags“ erhalten. Dabei kommt eine Erhöhung der Besoldung durch den Aufstockungsbetrag jedoch nur insoweit zum Zuge, als das Grundgehalt zuzüglich der Leistungsbezüge hinter der Addition von Grundgehalt und maximalem Aufstockungsbetrag zurückbleibt (§ 3 Abs. 9 LBesG-E). Ein Hochschullehrer, der keine oder nur geringe Leistungsbezüge erhält, kommt also in den Genuss des maximalen oder jedenfalls relativ hohen Aufstockungsbetrags, ein Hochschullehrer

*) Der Beitrag beruht auf einem Rechtsgutachten, das die Verf. den Präsidenten und Rektoren der Berliner Hochschulen im Juli 2014 erstattet haben.

1) Beschluss vom 8.12.2008 – 5 E 248/07.

2) BVerfG, Urteil vom 14.2.2012 – 2 BvL 4/10 – BVerfGE 130, 263; eine weitere Stärkung der Rechte der Hochschullehrer ergibt sich neuerdings aus dem Beschluss vom 24.6.2014 – 1 BvR 3217/07.

3) OVG Münster, Urteil vom 12.2.2014 – 3 A 155/09.

4) OVG Münster, Beschluss vom 12.2.2014 – 3 A 328/14.

5) Vgl. zur Reformgesetzgebung etwa Gawel, NVwZ 2013, S. 1054; Battis/Grigoleit, ZBR 2013, S. 73; Wolff, WissR 46 (2013), S. 126; Sachs, NWVBl 2013, S. 309; Müller, DÖV 2013, S. 599; Reich/Preißler, BBesG, 2014, § 32, Rn. 7, § 32a, Rn. 4; zuletzt etwa Schübel-Pfister, in: Becker/Lange (Hrg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2014, S. 269 (276 ff.); Gawel/Aguado, F & L 2014, 624.