

Neuordnung der W-Besoldung – Zum Stand der Rechtsprechung 2016

Prof. Dr. Erik Gawel

Nach dem bahnbrechenden Urteil des BVerfG 2012 zur Professorenbesoldung haben Bund und Länder zwischenzeitlich Neuregelungen vorgelegt. Diese lassen nicht nur rechtspolitisch, sondern auch verfassungsrechtlich weiterhin Fragen offen, um deren Klärung zahlreiche anhängige Klagen bemüht sind. Mittlerweile liegen von Instanzgerichten Entscheidungen aus drei Bundesländern vor. Insbesondere das VG Gießen hat in einem vom DHV unterstützten „Musterverfahren“ eine noch nicht rechtskräftige, umfassende Auseinandersetzung mit der Materie gewagt und alle Einwände gegen das neue Besoldungsrecht verworfen. Der Beitrag geht der Frage nach, wo die Rechtsprechung zur Problematik derzeit steht und wie substantiiert die bisher erstinstanzlich vorgelegten Rechtfertigungen der neuen W-Besoldungsgesetzgebung ausfallen.

I. Aktueller Stand der Rechtsprechung

Bisher haben sich das VG Trier,¹ das VG Würzburg² und jüngst das VG Gießen³ mit den Neuregelungen zur W-Besoldung⁴ in der Folge des BVerfG-Urteils von 2012⁵ befasst. Alle drei Kammern sehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die neu gefassten Besoldungsgesetze der Länder und haben die Klagen abgewiesen. Allerdings gehen die Auseinandersetzungen wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Materie absehbar in die nächste Instanz. Während sich die Kammern in Trier und Würzburg ausschließlich mit Konsumtionsfragen von Leistungszulagen befasst haben, erörtert das VG Gießen sowohl die Amtsangemessenheit der Grundbezüge für W2 als auch die Verrechnung von Zulagen. Eine nähere Auseinandersetzung mit der Gießener Entscheidung lohnt auch deshalb, weil sich das Gericht besonders ausführlich äußert und zugleich die hessische Neuregelung in besonderer Weise verfassungsrechtliche Probleme aufwirft.⁶ Nachfolgend wird das Gießener Urteil zunächst mit Blick auf die alimentative Angemessenheit des (in Hessen gestuften) Grundgehalts betrachtet (II.) und sodann in Bezug auf die Konsumtion von Leistungszulagen (III.).

II. Besoldungsniveau des Grundgehalts: Problem der Ämterrelation

Das VG Gießen führt zur amtsangemessenen Alimentation durch das neue Stufenmodell der Grundbesoldung in Hessen zunächst aus, W2 sei zulässigerweise an A15 „orientiert“.⁷ Dabei wird zwischen „grundsätzlicher Ausrichtung“ (1.) und „konkreter Ausgestaltung (2.)“ unterschieden.

1. Grundsätzliche „Ausrichtung“ an A15

Soweit das VG Gießen ausführt, dass die Ämterrelation im Wesentlichen eine politische Wertung darstelle und verfassungsrechtlich durch den (bei Systemänderungen besonders) weiten Ermessensspielraum gedeckt sei, soweit nur (irgendein) Sachgrund vorliege⁸, so verkennt dies dreierlei.

(1) Es werden sämtliche verfassungsrechtlichen Einordnungsüberlegungen des BVerfG aus dem Urteil von 2012 ignoriert und nicht zur Anwendung gebracht. Es trifft gerade nicht zu, dass einer (Neu-) Bewertung von Ämtern durch den Besoldungsgesetzgeber nur irgendein nachvollziehbarer Sachgrund

zugrunde liegen müsse. Richtig ist vielmehr, dass die vom BVerfG entwickelten, umfangreichen Einordnungsüberlegungen beachtet werden müssen (dazu unten II.2). Diese aber hat die Kammer weder herangezogen noch konkret geprüft. Der (zutreffende) Hinweis der Kammer darauf, dass verfassungsrechtlich keine Identität der Besoldungen zwischen W2 und A15 geschuldet sei,⁹ rechtfertigt unter Verweis auf legislatives Besoldungsermessen keinesfalls jedwede Ungleichbehandlung, wie die Kammer irrigerweise anzunehmen scheint. Dass im Übrigen ein Unterschied zwischen den Ämtern bestehe und darauf auch grundsätzlich Besoldungsunterschiede gestützt werden könnten, trifft zwar zu, trägt aber zur Klärung der konkreten Frage einer amtsangemessenen Besoldung von W2 gerade nichts bei, soweit die genaue Ausgestaltung der Unterschiede und ihre sachliche Rechtfertigung unter Verweis auf „Ermessen“ oder angebliche Geringfügigkeit nicht näher geprüft und gewürdigt werden. Dass sich schließlich ein verfassungsrechtlich relevanter Unterschied zwischen A15 und W2 daraus ergebe, dass Professoren mehr Zeitautonomie hätten und sich deshalb etwas in Nebentätigkeit dazuverdienen könnten,¹⁰ soll vermutlich den Humor der Kammer unterstreichen, trägt aber zu einer ernstzunehmenden verfassungsrechtlichen Prüfung der Besoldungswertung des Gesetzgebers nichts bei. Dass in diesem Zusammenhang einer vergleichenden Alimen-

- 1) VG Trier, Urteil vom 9.9.2014 – 1 K 711/14.TR, FuL 2015, 394 (Kurz wiedergabe); bestätigt durch OVG Koblenz, Urteil vom 15.12.2015 – 2 A 11055/14.
- 2) VG Würzburg, Urteil vom 3.2.2015 – W 1 K 14.211, FuL 2015, 394 (Kurz wiedergabe).
- 3) VG Gießen, Urteil vom 22.7.2015 – 5 K 1802/13.GI, ZBR 2016, 100.
- 4) S. dazu im Überblick *Gawel/Aguado*, ZBR 2014, S. 397.
- 5) BVerfG, Urteil vom 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, NVwZ 2012, 357. Die zwischenzeitlich ergangene Entscheidung zur Richterbesoldung (BVerfG, Urteil vom 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 u. a., NVwZ 2015, 1047; dazu u. a. *Stuttman*, NVwZ 2015, S. 1007; *Hebeler*, ZBR 2015, S. 289) hat demgegenüber eine explizit dynamische Perspektive und formuliert Kriterien für die verfassungsrechtliche Grenze einer *im Zeitablauf zurückbleibenden* Besoldung. Mit Blick auf die hier einschlägige Ämterrelation wird der bisherigen Rspr. eine quantitative „Abschmelzgrenze“ bei ansonsten unveränderter Ämterwertung des Besoldungsgesetzgebers hinzugefügt; dies dürfte aber auf Systemänderungen nur bedingt anwendbar sein. Im Übrigen könnte die Professorenbesoldung also künftig auch deshalb verfassungsrechtlich problematisch sein, weil sie hinter der allgemeinen Lohn- und Wirtschaftsentwicklung nach den neuen Maßgaben des BVerfG unangemessen zurückbleibt. Dazu unten IV.
- 6) LKRZ 2013, S. 177 und 239.
- 7) VG Gießen (Fn. 3), Rn. 92 ff.
- 8) VG Gießen (Fn. 3), Rn. 93.
- 9) VG Gießen (Fn. 3), Rn. 95 u. 105. Grundsätzlich gegen eine Referenz der laufbahnbezogenen A-Besoldung für W-Ämter nachvollziehbar *Brüning*, ZRP 2015S. 247, 247 f., der insoweit auch das BVerfG, das diesen Vergleich im 2012er Urteil eingebracht hatte, überinterpretiert sieht.
- 10) So sieht die Kammer „hinreichende Sachgründe“ für jeden weiteren Unterschied zwischen W2 und A15 (im Sinne von „weniger“) wie folgt gegeben: „Diese liegen vor allem in den wesentlich größeren Freiheiten der nach W 2 besoldeten Personen im Vergleich zu den nach A 15 besoldeten Amtsinhabern, die insbesondere im Bereich der flexibler gestaltbaren Dienstzeiten sowie den deutlich größeren Hinzuverdienstmöglichkeiten in Form von Leistungszulagen und Nebentätigkeitsentgelten liegen.“