

20 Jahre W-Besoldung – Der (ewige) Kampf um die Amtsangemessenheit einer leistungsbezogenen Besoldung

Prof. Dr. Lars Oliver Michaelis

Eines der gegenwärtig größten Probleme im Beamtenrecht scheint die amtsangemessene Alimentation darzustellen. Aus fast allen Bundesländern liegen inzwischen über sechzig Vorlagen beim BVerfG. Schon bevor Karlsruhe in vielbeachteten Entscheidungen aus 2015 und 2020 Leitlinien zur Berechnung vorgegeben hatte, hat es 2012 die neu eingeführte W-Besoldung in Hessen (und damit auch in den meisten anderen Ländern) für evident unzureichend betrachtet. Die Vorgaben des BVerfG insbesondere für einen horizontalen Vergleich der leistungsbezogenen W-Besoldung mit anderen Beamten im öffentlichen Dienst waren dabei nicht derart konkret, dass die Umsetzungen in den Ländern nicht sofort wieder Klagen nach sich gezogen hätten. Hier bedarf es weiterer Nachschärfungen, ebenso wie zu der Frage einer wissenschaftsadäquaten Verfahrensweise zur Leistungsmessung von Hochschullehrern.

I. Einleitung

Etwas mehr als zwanzig Jahre ist es her, dass der Bund im Rahmen einer großen Reform der Hochschullandschaft anstelle der bis dahin im akademischen Bereich geltenden Besoldungsordnung C eine leistungsbezogene W-Besoldung einführte.¹ Damit ging die Idee einher, anstelle von erfahrungsbedingten Besoldungsanstiegen vermehrt auf leistungsbezogene Elemente zu setzen. Professorinnen und Professoren erhielten fortan reduzierte fixe Grundbesoldungen, wodurch verschiedene leistungsbezogene Besoldungsbestandteile finanziert werden sollten, die bei einem Erst-/Folge-Ruf vereinbart werden können, an die Übernahme bestimmter Funktionen in der Hochschule gebunden sind oder durch überdurchschnittliche Leistung begründet sein können. Zwei Jahre später hatten auch die Länder diese Besoldungsordnung an ihren Hochschulen etabliert.² Durch die Föderalismusreform 2006³ waren sie zudem frei, die Besoldung ihrer Landesbeamten selbst zu regeln. Dies führt inzwischen dazu, dass die Verdienstmöglichkeiten für Professorinnen und Professoren in den einzelnen Ländern kaum mehr miteinander zu vergleichen sind. Schon in der Grundbesoldung gehen die Länder völlig unterschiedliche Wege. Dies gilt erst recht bei den leistungsbezogenen Anteilen. Hier variieren etwa die Arten der Zulagen, Höchstgrenzen, Entfristungsmöglichkeiten und die für Professoren besonders wichtige Frage der Ruhegehaltfähigkeit.

Mangels klarer gesetzlicher Vorgaben sind aber auch in den Ländern die Besoldungen im W-Bereich stark divergent. Oftmals sind die leistungsbezogenen Besoldungsmöglichkeiten von der jeweiligen Haushaltslage der Hochschulen abhängig. Da die zur Verfügung stehenden Mittel endlich sind, hängen Verdienstmöglichkeiten in diesem Bereich auch stark davon ab, welche Zulagen die Kollegenschaft bereits verhandelt hat. Berufungszulagen sind nicht selten weniger abhängig von der Leistungsfähigkeit einzelner Bewerberinnen und Bewerber als von der Bewerberlage an sich. Entwicklungsmöglichkeiten der Bezüge sind damit immer (auch) abhängig von der individuellen Geneigtheit der Entscheidungsträger, der der Hochschule zur Ver-

fügung stehenden Personaletats und der weitgehend freien Entscheidung der jeweiligen Hochschulleitung darüber, wie sie diese einzusetzen gedenkt.⁴ Durch die Volatilität der Bezüge, komplizierte Anrechnungstatbestände für Vorbeschäftigungen, im Ermessen stehende Entfristungen und die weitgehend im Ermessen stehende Ruhegehaltfähigkeit befristeter Leistungsbezüge⁵, lassen sich zukünftige Pensionsansprüche ohne hellseherische Fähigkeiten kaum mehr vorhersagen. Für eine Berufsgruppe, der aufgrund einer außerordentlich langen Qualifikationsphase in der Regel kaum vor Vollendung des 40. Lebensjahres das Hochschullehreramt übertragen wird⁶, ist dieser Punkt besonders brisant.

Neben oftmals fehlenden finanziellen Mitteln der Hochschulen beklagen Professorinnen und Professoren – ebenso wie die Personalverwaltungen und Fakultäten – den enormen vorgeschalteten administrativen Aufwand der Bezügevergabe. Dazu mangelt es nicht selten an Transparenz der Vergabeentscheidungen. Kriterien, an denen sich die Entscheidungen orientieren sollen, sind – wenn überhaupt – nur sehr unzureichend durch die Besoldungsgesetzgeber determiniert.⁷ Schwierigkeiten bereitet allein schon der disziplinenübergreifende Vergleich wissenschaftlicher Leistungen. Auch stellt sich nicht nur in Bezug auf die Entscheidungsbefugnis die Frage, wie ein leistungsorientiertes Verfahren mit den grundgesetzlichen Vorgaben der Wissenschaftsfreiheit (wissenschaftsadäquat) in Einklang gebracht werden kann.⁸

Zu allem Überfluss hatten der Bund und die Länder die Grundbesoldungen anfänglich so weit herabgesetzt und die Leistungsbezüge ohne Rechtsansprüche, mithin nicht alimentativ, ausgestaltet, dass selbst akademische Beschäftigte an den Hochschulen ohne die Befähigung zum Professorenamt mit einigen Erfahrungsaufstiegen rasch über die (Grund-)Besoldung der Professorenschaft kommen konnten. Die erreichbaren Leistungsbezüge waren für die meisten Professorinnen und Professoren so niedrig, dass die bisherige C-Besoldung unerreichbar wurde⁹, was der Reform den Ruf einer Sparmaßnahme einbrachte. Durch ein grundlegendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2012¹⁰ kam es sodann allenthalben zu Verbesserungen der Grundbesoldung.¹¹ Das Gericht in Karlsruhe hatte die Be-

1) ProfBesReformG vom 16.2.2002 – BGBl. I, 686.

2) Als letztes Land im Juli 2005 Sachsen.

3) Gesetz zur Änderung des GG vom 28.8.2006, BGBl. I, 2034.

4) Detmer, WissR 2021, S. 103 (115), bezeichnet dies treffend als „das ‚lokale‘ W-Besoldungsrecht“.

5) Konkret dazu Buchheim, LKV 2015, S. 193.

6) S. BVerfG, Urteil vom 14.2.2012 – 2 BvL 4/10 = BVerfGE 130, 263, Rn. 172.

7) S. Jaburek, ZBR 2018, S. 405.

8) S. Reich, DÖV 2014, S. 821.

9) S. Schwabe, NVwZ 2012, S. 610.

10) BVerfG, Urteil vom 14.2.2012 – 2 BvL 4/10 = BVerfGE 130, 263, S. dazu unten III.

11) S. Gawel, NVwZ 2013, S. 1054 (zur Neuregelung im Bund); Gawel, ZBR 2016, S. 73.