

Landesverband Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes
- Landesverband NRW -
zu dem Entwurf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/414

Alle Abg

eines Dienstrechtsanpassungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen

I. Allgemeines

Der Deutsche Hochschulverband – Landesverband NRW – (DHV) erkennt an, dass es dem Land Nordrhein-Westfalen rasch gelungen ist, einen Gesetzentwurf *auch* zur Neuregelung der W-Besoldung vorzulegen. Da nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 (2 BvL 4/10) alle Länder aufgefordert sind, entsprechende Novellierungen vorzunehmen, ist der Entwurf nun im Vergleich zu den bereits vorliegenden Entwürfen der anderen Länder zu bewerten.

Der Weg, unter Beibehaltung des Systems der Leistungsbezüge die W 2-Grundbesoldung prinzipiell an der Besoldungsgruppe A 15 auszurichten, ist verfassungsrechtlich der allein gangbare Weg.

In Anbetracht der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten „evidenten Unangemessenheit“ zumindest der W 2-Grundbesoldung bestehen aber nach wie vor Zweifel daran, ob die im Gesetzentwurf konkret vorgesehene Mindestbesoldung den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Amtangemessenheit genügt.

Zudem hält es der DHV für dringend notwendig, auch die W 1-Besoldung zu erhöhen.

Der Weg, die Finanzlasten aus der Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes einer zu niedrigen Besoldung durch die Konsumtion von gewährten Leistungsbezügen zu mindern, hält der DHV weder für angemessen noch für rechtlich zulässig.

II. Zur „W-Besoldung“

1. Zu Art. 4, I 1 E:

Der DHV begrüßt die Erhöhung der Grundgehaltssätze. Allerdings bestehen aus dem Gesichtspunkt der Amtsanngemessenheit fortdauernde Bedenken gegen die garantierte (Mindest-) Besoldungshöhe.

Die Erhöhung der W 2-Besoldung darf nach Überzeugung des DHV zudem nicht ohne Auswirkungen auf die Besoldung von Juniorprofessoren (W 1) bleiben. Zwar ist dabei zu berücksichtigen, dass die Juniorprofessur eine Qualifikationsstelle ist. Gleichwohl ist der Juniorprofessor in Forschung und Lehre selbständig tätig, hat ein Berufungsverfahren erfolgreich durchlaufen, erfüllt ein durchaus vergleichbares Lehrdeputat wie Universitätsprofessoren und ist berechtigt, Doktoranden zu betreuen. Eine Vergrößerung des Abstands zwischen den Besoldungsgruppen W 1 und W 2 erscheint dem DHV weder vom Aufgabenfeld von Juniorprofessuren noch von der Ämterhierarchie her als vertretbar. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Juniorprofessoren nach dem Gesetzentwurf – wie bisher – bedauerlicherweise von der Gewährung von Leistungszulagen ausgeschlossen bleiben sollen. Der DHV hält es daher für notwendig, die W 1-Grundbesoldung mindestens proportional anzuheben, um wenigstens den bisherigen Abstand zwischen W 1 und W 2 beizubehalten. Dabei bietet sich wegen des geringeren Einstiegsalters systemgerecht eine Einstufung analog der Besoldungsgruppe A 14 Stufe 7 an, was eine aus Sicht des DHV maßvolle Erhöhung gegenüber der bisher vorgesehenen Einstufung mit sich bringen würde. Nach erfolgreicher Zwischenevaluation sollte sodann ein Erfahrungsstufenaufstieg erfolgen. Darüber hinaus hält der DHV es in Ansehung des immer internationaler werdenden Berufungsmarktes es für dringlich tunlich, auch die Besoldungsgruppe W 1 um die Möglichkeit zusätzlicher Berufs- und Leistungsbezüge zu ergänzen, um die Attraktivität dieser Stellen zu erhöhen.

2. Zu Art. 4, § 2 E:

Hiernach sollen monatliche Leistungsbezüge, die einem Professor bei Inkrafttreten des Gesetzes zugestanden haben, um den Betrag der Erhöhung des Grundgehalts gekürzt werden. Außen vor bleiben soll lediglich ein Sockelbetrag in Höhe von 150,-- Euro. Diese Regelung zieht nach Ansicht des DHV erhebliche Kritik auf sich. Dies gilt nicht nur in politischer Hinsicht, sondern vor allem – was schwerer wiegt – aus rechtlichen Gründen. Denn die Leistungsbezüge, die bereits vor dem Inkrafttreten der neuen Besoldungsregelung gewährt wurden, sind als gefestigte, subjektive Rechtspositionen der Empfänger anzuerkennen. Sie sind mithin rechtlich nicht antastbar. Selbst wenn man von der Zulässigkeit des Eingriffs im Ausnahmefall ausginge, müsste ein solcher Eingriff zweifelsohne gerechtfertigt sein. Die Kosten für die Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes können jedoch kein derartiger Rechtfertigungsgrund sein.

Im Einzelnen ist hierzu folgendes anzumerken:

- a) Leistungsbezüge sind, soweit es *Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge* betrifft, von den Hochschullehrern individuell unter Würdigung von Qualifikation und Fallkonstellation mit den Hochschulen ausgehandelt und zugesichert worden. Berufungs- und Bleibebezugszusagen sind dabei nicht als einseitige Zusicherungen, sondern als solche im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge zu verstehen, die das statusrechtliche Amt des Hochschullehrers unmittelbar prägen (*Summer*, in: Schwegmann/Summer, Kommentar zum Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Band II, § 2 Rdnr. 18, Stand: Oktober 2005). Sie sind „zum Amt im statusrechtlichen Sinn zu rechnen“ (*Kathke*, in: Schwegmann/Summer, a. a. O., § 33 Rdnr. 3c).

Solche Besoldungszusagen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge sind daher, wie *Summer* (a. a. O.) zu Recht weiter ausführt, zwingend einzuhalten: „Die besoldungsrechtlichen Berufungs- und Rufabwendungszusagen sind für die Verwaltung grundsätzlich bindend. Zwar würde das Verwaltungsverfahrenrecht Vertragsanpassung bzw. Kündigung bei maßgebender Veränderung der Verhältnisse zulassen. Dem steht aber die Rechtsnatur der durch den Zuschuss modifizierten

Rechtsstellung aus dem Amt im statusrechtlichen Sinne entgegen, also die Rechtsfigur des besonderen Zuschussamtes“.

Hinsichtlich bereits gewährter Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge genießt der Hochschullehrer mithin maximalen Vertrauensschutz.

- b) Für die Vergabe von *besonderen Leistungsbezügen* gilt im Ergebnis nichts anderes. Sofern diese nicht als Ergebnis von Verhandlungen auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vergeben werden – und damit die vorstehenden, für Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge geltenden Regeln eingreifen –, sind besondere Leistungsbezüge auf Antrag des Hochschullehrers durch bestandskräftigen Verwaltungsakt gewährt.

Da ein solcher Verwaltungsakt einen besoldungsrechtlichen Vorteil gewährt und damit die Bedingungen des Statusamtes als Professor wesentlich ausgestaltet, kann er aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht aufgehoben bzw. zum Nachteil des Betroffenen nicht abgeändert werden.

- c) Mit der Konsumtion wird zudem und ebenso in rechtserheblicher Weise missachtet, dass sowohl Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge als auch besondere Leistungsbezüge auf der Grundlage bereits erfolgter Evaluierungen bezogen werden. Sie sind mithin Ausdruck auch der Wertigkeit der individuellen Leistungen im Vergleich der Hochschullehrer untereinander. Dieser bereits statuierte, relative Besoldungsvorteil wird durch die (teilweise) Konsumtion infolge der Erhöhung der Grundgehälter nachträglich vollständig oder teilweise nivelliert.

Diese Vorschrift ist auch unter dem Prüfungsmaßstab des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz, „wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“ (siehe nur BVerfG vom 21. Juli 2010 – 1 BVR 611/07u.a. – Randnummer 79) angreifbar. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass NRW das prinzipielle Besoldungssystem keiner Änderung unterzieht. Auch die nordrhein-westfälische W-Besoldung ist nach wie vor vom Gedanken der Leistungsorientierung getragen. Das System der Leistungsbezüge bleibt auch von dem nun vorgelegten Entwurf unangetastet. Von daher wird auch wesentlich Ungleiches

eben nicht mehr im Wesentlichen ungleich behandelt, wenn Leistungsbezüge aufgezehrt werden.

III. Grundsätzliche Schlussfolgerungen zur „W-Besoldung“

Die im unteren Bereich liegende Anhebung der Grundgehälter, die rechtswidrige (teilweise) Konsumtion bereits gewährter Leistungsbezüge und nicht zuletzt die Ausklammerung der Besoldungsgruppe W 1 aus der Besoldungsneuordnung werden eine negative Signalwirkung auf die betroffenen Hochschullehrer entfalten, die der Gesetzgeber nach Auffassung des DHV nicht außer acht lassen sollte.

Das Ansehen, das dem Professorenamt in der Gesellschaft gebührt und zukommt, hatte bereits durch die Absenkung der Grundgehälter, die der Übergang von der C- in die W-Besoldung mit sich brachte, erheblich gelitten. Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Urteil zur Verfassungswidrigkeit des gegenwärtigen Besoldungsniveaus zurecht aus, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Grundgehältsätze die Sicherung der Attraktivität des Professorenamtes für entsprechend qualifizierte Kräfte, das Ansehen dieses Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Professor geforderte Ausbildung, seine Verantwortung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen habe (Urteil vom 14. Februar 2012, Randnummer 167).

Dem widerstreitet tendenziell der nun vorgelegte Gesetzentwurf, da er essentiell die Strategie verfolgt, das Grundgehalt zunächst zu erhöhen, um sodann aber auf bereits erworbene Gehaltspositionen zuzugreifen (Konsumtion). Der betroffenen Professorenschaft wird dadurch ein Signal gesendet, das kaum geeignet ist, das Gefühl einer hohen Wertschätzung ihrer Leistung zu vermitteln; gerade die Konsumtion wird erhebliche Kollateralschäden erzeugen, da sie geeignet ist, resignative und demotivierende Wirkungen gerade bei vorhandenen Leistungsträger zu entfalten.

Auch für den wissenschaftlichen Nachwuchs wird die Attraktivität des Professorenberufs durch das beabsichtigte Besoldungsgesetz kaum merklich gesteigert. Zumal, wenn man mit ins Kalkül einbezieht, dass die Hochschulen auf die Erhöhung der Grundgehälter mit einer Absenkung des Niveaus bei der Vergabe von Leistungsbezügen reagieren werden. So ist das Bemühen um eine nachhaltige Stärkung des Hochschullehreramts im

Wettbewerb um die besten Köpfe, vor allem gegenüber den außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der freien Wirtschaft, nur schwerlich auszumachen. Dies gilt beileibe nicht nur, aber insbesondere für das Amt der Juniorprofessoren, das schlicht und ergreifend aus der Besoldungsneuordnung ausgenommen wird.

Die negative Signalwirkung der Konsumtion könnte nach Auffassung des DHV geschmälert werden, wenn sich diese Konsumtion in jedem Fall maximal auf ein Drittel der garantierten Besoldungserhöhung beschränken würde. Eine derartige Lösung hätte den Vorteil, dass auch unterschiedliche Leistungsstärken nach wie vor – also auch nach Inkrafttreten der neuen Besoldungskonzeption – sich in der individuellen Besoldung widerspiegeln würden.

IV. Weitere Verbesserungsaspekte

1. Forschungs- und Lehrzulage

Der DHV halte es für wünschenswert, dem Beispiel einiger Länder zu folgen und die Forschungs- und Lehrzulage auf **alle** Drittmittel auszuweiten. Zudem gibt es nach Ansicht des DHV keinen ersichtlichen Grund, warum die Möglichkeit des Bezugs von Forschungs- und Lehrzulagen weiterhin nur auf W-besoldete Professoren beschränkt sein soll. Diese Zulage steht in keinerlei sachlichem oder systematischem Zusammenhang mit der W-Besoldung. Dass ihr Bezug nicht auch Professoren der Besoldungsgruppe C ermöglicht wird, erzeugt daher Bedenken aus dem Verfassungsgebot der Gleichbehandlung. Der DHV plädiert dafür, in der Novelle auch für Professoren der Besoldungsgruppe C die Möglichkeit vorzusehen, Forschungs- und Lehrzulagen zu erlangen.

2. „Wartezeit“ für Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen

Der DHV empfiehlt des Weiteren, festzuschreiben, dass solche bereits bei einem anderen Dienstherrn für die Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen relevanten und abgeleisteten Wartezeiten bei einer Ernennung in Nordrhein-Westfalen angerechnet werden.

3. „Jülicher Modell“

Ferner empfiehlt der DHV, Beurlaubungszeiten ohne Besoldung – wie im „Jülicher Modell“ – als ruhegehaltfähig im Kontext der Wartezeiten anzuerkennen, wenn ein Versorgungszuschlag entrichtet wird. Insoweit wird exemplarisch auf § 38 Abs. 9 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg verwiesen.

4. Ruhegehaltfähigkeit von Leistungsbezügen

Der bisherige Regelsatz ist in jedem Fall im Ergebnis zu wahren. Dies gilt auch für die Möglichkeiten, den Regelsatz im Einzelfall zu überschreiten.

5. Unbefristete und ruhegehaltfähige Leistungsbezüge bei „C/W-Wechsel“

Im Einzelfall muss ein besoldungs- und versorgungsneutraler „C/W-Wechsel“ auch ohne externen Ruf möglich sein.

6. Wahrung des versorgungsrechtlichen Besitzstandes

Der DHV plädiert für eine explizite Regelung, dass der versorgungsrechtliche Besitzstand während der „Karenzzeit“ nach einem Wechsel von „C“ in „W“ garantiert ist.

V. **Änderungen des Beamtenversorgungsrechts**

Stark zu kritisieren hat der DHV die Verkürzung der Hochschulausbildungszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten von ehemals bis zu drei Jahren auf einen Zeitraum von zukünftig noch bis zu 855 Tagen. Damit wird es Hochschullehrern regelmäßig nicht mehr möglich sein, die Höchstversorgung zu erreichen. Der Wegfall von Ausbildungszeiten im Rahmen der Beamtenversorgung würde aber insbesondere für Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer zu erheblichen Verschlechterungen in der Altersversorgung führen. Während Laufbahnbeamte regelmäßig früh in das Beamtenverhältnis einsteigen und daher nach Maßgabe des Beamtenversorgungsgesetzes zwingend anzuerkennende ruhegehaltfähige Dienstzeiten absolvieren, würden Hochschullehrer, die eine höchst individuelle Qualifikationsphase durchlaufen, bevor sie schließlich mit ca. 42 Jahren ein Professorenamt

übernehmen, angesichts einer gegenüber anderen Beamtenlaufbahnen relativ kurzen Dienstzeit von einer deckungsgleichen Übertragung der Rentenregelung (Kürzung der Ausbildungszeiten) besonders hart getroffen.

Dies gilt umso mehr, wenn man die schon bestehenden Einschränkungen des geltenden Rechts berücksichtigt: Gemäß der für Professoren geltenden Sonderregelung des § 67 Abs. 2 Satz 4 BeamtVG 2006 kann die Zeit vor der Ernennung zum Professor, in der besondere Fachkenntnisse erworben wurden, bis zu fünf Jahren in vollem Umfang, darüber hinaus jedoch lediglich bis zur Hälfte als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden. Insgesamt können diese Zeiten nicht über zehn Jahre hinaus als ruhegehaltfähig anerkannt werden. Insbesondere Professoren haben jedoch sehr häufig vor ihrer Dienstzeit viele Jahre auf verschiedenen Gebieten besondere Fachkenntnisse erworben.

Durch eine Nichtberücksichtigung von Ausbildungszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeit würde das Versorgungsungleichgewicht zu Lasten der Hochschullehrer noch weiter verstärkt. Vor diesem Hintergrund plädiert der DHV dafür, zumindest für Hochschullehrer im Wege einer Sonderregelung, die in § 67 BeamtVG 2006 (in übergeleiteter Fassung) verortet werden kann, aufzunehmen.

gez.

Univ.-Prof. Dr. jur. Wolfgang Löwer

– Vorsitzender des Landesverbands Nordrhein-Westfalen im DHV –

Bonn, 13.02.2013