

## Welchen politischen Willen verfolgen die Gesetzgeber mit den W-Reformgesetzen?

Unmittelbar, nachdem das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zur W-Besoldung verkündet hatte, erklärte die damalige hessische Wissenschaftsministerin Eva Kühne-Hörmann gegenüber der Presse: „Die Hessische Landesregierung wird sorgfältig prüfen, wie unter strikter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Maßstäbe weiterhin eine leistungsbezogene Besoldung für Professoren gewährt werden kann. Bei der Neuordnung des Besoldungsrechts wird es für Hessen darum gehen, dass die Hochschulen im Wettbewerb um die klügsten Köpfe konkurrenzfähig bleiben. Ziel ist und bleibt, durch Leistungsanreize die Attraktivität einer wissenschaftlichen Karriere in Hessen zu stärken.“

Hier spricht der Wettbewerbsföderalismus. Die Hochschullehrerinnen und –lehrer in Hessen hatten mit der W-Besoldung gute Erfahrungen gemacht. Sie lagen, so das Statistische Bundesamt, bei den durchschnittlichen Bruttobezügen auf Platz 1 der Bundesländer. Das trifft sowohl auf die W2- als auch auf die W3-Besoldung zu, ebenfalls übrigens auf die traditionelle C2- und die C3-Besoldung. Nur bei der C4-Besoldung lag Hessen auf Platz 2, nach Baden-Württemberg. Der Vergaberahmen stellte in Hessen kein Hindernis für eine attraktive Bezahlung dar, denn das rechnerisch zu ermittelnde Durchschnittsgehalt war von vornherein im Gesetz um den maximal zulässigen Wert von 10 % erhöht worden.

Die Frage nach dem politischen Willen muss deshalb präzisiert werden. Ein einheitlicher Wille existiert nicht. Das liegt nicht nur an der Föderalismusreform des Jahres 2006, mit der den Ländern die Verantwortung für die Beamtengehälter übertragen wurde. Der Wille ist vor allem deshalb nicht einheitlich, weil die Länder Föderalismus so verstehen, dass sie in Konkurrenz zueinander stehen. Hessen ist eines der wenigen Geberländer. Hessen kann sich Leistungsanreize leisten.

Der Gesetzgebungsprozess wird deshalb exemplarisch aus Sicht dieses Bundeslandes dargestellt. Einige Vertreter aus den Ministerien anderer Länder sind anwesend und können ihre Sicht beisteuern. Viele Wege haben sich angeboten.

1) Akademischer Berufsschullehrer. Es hätte die Möglichkeit bestanden, die evident zu niedrigen Grundgehälter für ausreichend zu erklären, wenn die gleichen Tätigkeiten anders bewertet werden oder sich die Aufgaben und Tätigkeiten eines Professors wesentlich verändert hätten. Durch die Entstehung der Massenuniversität, noch verstärkt durch die Einführung des Miniaturabschlusses Bachelor, wird die ehemals ehrwürdige Universität zur akademischen Berufsschule. Die dort Tätigen werden im Regelfall in gleicher Höhe wie in A 13 und A 14 vergütet. Für das akademische Hochamt wird die Besoldungsgruppe W 4 eingeführt. Dieser Ansatz wurde in Hessen andiskutiert, aber nicht dauerhaft verfolgt. Die erforderliche Ausdifferenzierung von Professorenämtern entspricht in keiner Weise dem Zeitgeist. Im Gegenteil haben einige Hochschulen vehement die Einführung eines einheitlichen Professorenamts gefordert. Einheitlich W 3 einzuführen ist aber nicht finanzierbar. Einheitlich W 2 zu geben, erfreut niemanden. Wenigstens für Universitäten einheitliche W 3 einzuführen, widerspricht dem hessischen Mantra, Fachhochschulen und Universitäten seien zwar nicht gleich, aber gleichwertig.

2) Zurück in die Zukunft. Die Wiedereinführung der C-Besoldung hatte sich ein Bundesland aus fiskalischen Gründen zur Prüfung vorbehalten, dann aber doch verworfen.

3) Ausstieg aus dem Beamtenrecht. Das Grundgehalt in der W-Besoldung ist nur dann zu niedrig, wenn als Maßstab das Alimentationsprinzip herangezogen wird. Dieses gilt aber nur zugunsten der Beamten, nicht aber zugunsten von Angestellten im öffentlichen Dienst. Würden Hochschullehrerinnen und –lehrer nur noch als Angestellte eingestellt werden, dann könnten und müssten die Gehälter und ihre Bestandteile ausgehandelt werden. Immerhin befinden sich von den 2.800 Hochschullehrerinnen und –lehrern 10 % im Angestelltenverhältnis. Sie werden außertariflich bezahlt. Ihr Bruttogehalt ist deutlich höher als die entspre-

chende Beamtenbesoldung, damit im Netto die gleichen Gehälter erzielt werden. Das Land vergibt Zusatzmittel an die Hochschulen, damit diese die Nettogleichheit sicher stellen können. Hochschullehrerinnen und –Lehrer im Angestelltenverhältnis sind damit ein teurer Spaß. Noch teurer wäre es, wenn auch die Alterssicherung äquivalent wäre. Aus diesen Gründen ist das Angestelltenmodell nicht flächendeckend zu empfehlen.

4) Verrechtlichung der Leistungsbezüge. Überaus niedrige Grundbezüge werden kompensiert durch Leistungsbezüge, deren Voraussetzungen im Einzelnen durch das Gesetz festgelegt werden, so dass einklagbare Ansprüche entstehen. Diese vom Bundesverfassungsgericht ins Gespräch gebrachte Lösung kam von vornherein für kein Land ernsthaft in Frage, denn Leistungsbezüge zeichnen sich gerade durch ihre Flexibilität aus, die mit einer vollständigen Verrechtlichung verloren ginge.

5) Garantierte Mindestleistungsbezüge. Die Grundbezüge bleiben niedrig, können aber durch Leistungsbezüge aufgestockt werden. Den meisten Hochschullehrern dürfte dies gelingen. Wer es nicht schafft, der erhält nach z.B. fünf Jahren wenigstens einen Mindestleistungsbezug. Einige Länder haben diesen Weg gewählt.

6) Besoldungsordnung P. Die alte Besoldungsordnung W bleibt unverändert bestehen. Der Gesetzgeber schafft aber eine zusätzliche neue Besoldungsordnung P (Professoren), die den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Die Professoren erhalten die freie Wahl. Wollen sie in der leistungsbetonten alten Besoldungsordnung W verbleiben, in der sie hohe Leistungsbezüge erlangt haben? Oder wechseln sie über in die neue Besoldungsordnung P mit einem deutlich höheren Grundgehalt, aber niedrigeren Leistungsanreizen? Ebenso, wie der Wechsel von C nach W freiwillig war und ist, so sollte auch der Wechsel von W alt nach P freiwillig sein. Jedoch wäre der Wechsel damit verbunden gewesen, dass die bereits erworbenen Leistungsbezüge nicht unverändert hätten mitgenommen werden können. Das erhöhte Grundgehalt wäre vollständig auf die Leistungsbezüge angerechnet worden. Das Hessische Innenministerium konnte sich mit der Schaffung einer zusätzlichen Besoldungsordnung nicht anfreunden.

7) Anhebung des Grundgehalts. Naheliegender ist, wenn das Grundgehalt für W 2 für zu niedrig befunden wird, dieses moderat anzuheben. Als Orientierung könnte die Besoldungsgruppe A 15 herangezogen werden. Die Kultusministerkonferenz war sich einig, dass zumindest die alte Dienstaltersstufe 8 erreicht werden sollte. Bis zur Stufe 10 gingen die Überlegungen. Streitig diskutiert wurde, ob auch eine entsprechende Anhebung des W3-Grundgehalts politisch sinnvoll oder sogar auf Grund des Abstandsgebots rechtlich notwendig war. Die Besoldungsgruppe W 3 könnte dann an A 16 sich orientieren. Auch für diese Besoldungsgruppe waren die Stufen 8 aufwärts im Gespräch. Etliche Länder haben sich für eine solche Anhebung des festen Grundgehalts entschieden. Der Freistaat Bayern und das Land Hessen hingegen gingen bei der Reform von der Zielmarke aus, dass das neue Grundgehalt nicht mehr als 10 % tiefer liegen sollte als das Endgehalt in der C-Besoldung. Die Grundgehälter würden dann ungefähr bei der Dienstaltersstufe 12 in der vergleichbaren A-Besoldung liegen. Ein solch hohes Gehalt ist als Festgehalt nicht finanzierbar. Ein Startgehalt in Höhe eines Endgehalts ist auch aus Motivationsgründen nicht angemessen.

8) Erfahrungsstufen. Die Bezeichnung deutet darauf hin, dass Abschied genommen werden soll von einer Koppelung des Gehalts an das Lebensalter oder das pauschaliert festgesetzte Dienstalter. In Hessen wird nur die professorale Erfahrung berücksichtigt. Die Ausgestaltung der Stufen ist ganz unterschiedlich. Im Bund gibt es drei Stufen; je sieben Jahre sind für die Stufen eins und zwei vorgesehen. Bayern hat ebenfalls drei Stufen, fünf Jahre für Stufe 1 und sieben Jahre für Stufe 2. In Sachsen wurden vier Stufen eingeführt; die ersten drei umfassen jeweils fünf Jahre. Hessen hat sich für fünf Stufen entschieden, die die Stufen acht bis zwölf der ehemaligen Dienstaltersstufen in der A-Besoldung abdecken; die ersten vier Stufen umfassen jeweils fünf Jahre.

9) Leistungsträger würdigen. Die parlamentarische Beratung verlief in Hessen zunächst völlig ruhig und einvernehmlich. Nach der Sommerpause 2012 entdeckte aber die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen den Leistungsgedanken. Die vorgesehenen Erfahrungsstufen wurden publikumswirksam als leistungsfeindlich gegeißelt. Die SPD-Fraktion wollte in ihrer Kritik nicht zurückstehen. Schließlich wurden auch einige Abgeordnete der Koalition aus CDU und FDP hellhörig. Die Erfahrungsstufen standen kurz vor der Abschaffung. Jedoch setzte sich die politische Zielsetzung durch, dass die neue W-Besoldung maximal 10 % unter dem Endgehalt in der C-Besoldung liegen sollte. Ein festes Grundgehalt in dieser Höhe war nicht finanzierbar. Als politischer Kompromiss blieb es bei den Erfahrungsstufen, aber Leistungsträger, die bereits Leistungsbezüge erworben haben, wurden davor geschützt, dass durch die Anrechnung des gestiegenen Grundgehalts auf die Leistungsbezüge von diesen nichts mehr übrig bleibt. Nach dem Vorbild von Bayern wurde die Anrechnung mit einer Kappungsgrenze versehen, so dass trotz Anrechnung mindestens 50 % der Leistungsbezüge bestehen bleiben. Die Kosten der Reform stiegen dadurch beträchtlich. Die reine Anpassung der Grundgehälter hätte jährlich 1 Mio. € gekostet. Wegen der Beibehaltung erworbener Leistungsbezüge stellte der Gesetzgeber zusätzlich 3 Mio. €, insgesamt also 4 Mio. € jährlich zur Verfügung. Außerdem wurde der Vergaberahmen abgeschafft.

10) Was wird aus W 1? Wenn die höheren Besoldungsgruppen W 2 und W 3 besser dotiert werden, dann ist es zumindest eine Frage der Gerechtigkeit, vielleicht auch eine Rechtsfrage, ob die unterste Besoldungsgruppe W 1 einfach abgehängt werden darf. In Hessen wurde diese Problematik gesehen, aber bewusst ausgeklammert, um fristgerecht wenigstens eine Reform der beanstandeten Besoldungsgruppe W 2 sowie der Besoldungsgruppe W 3 zu erreichen. Für die Besoldungsgruppe W 1 wäre zu überlegen, ob eine Anhebung des Grundgehalts ausreicht. Auch die Eröffnung von Leistungsbezügen ist in der Diskussion.

Der öffentliche Dienst im Zeichen der Schuldenbremse. Wir befinden uns nicht mehr im Jahr 2002, als von der rot-grünen Bundesregierung euphorisch die Einführung der Leistungsbezahlung für den gesamten öffentlichen Dienst verkündet wurde. Weder im Tarifbereich noch in der allgemeinen Beamtenbesoldung kam es zu nennenswerten Anteilen leistungsbezogener Vergütung. Die Professorenbesoldung, bei der die Leistungsbezahlung erst näher überprüft wird, wenn sie 40 % des Grundgehalts übersteigt, ist also nicht Vorreiter einer allgemeinen Entwicklung geworden, sondern erscheint aus heutiger Sicht als Ausnahmephänomen. Die Anhebung der Grundgehälter wird Rückwirkungen auf die Leistungsbezüge haben. In Hessen werden die Hochschulen die Vergabe neuer Leistungsbezüge darauf abstimmen, in welchem Umfang Leistung bereits durch Erfahrungsstufen honoriert wird. Die einmalige Hochsetzung der Grundgehälter ist Geschichte. Die Grundgehälter werden nun nur noch im Rahmen der allgemeinen Besoldungsentwicklung angehoben werden. Die neue hessische Landesregierung, als erstes Flächenland in schwarz-grüner Zusammensetzung, hat in ihrer Koalitionsvereinbarung eine Nullrunde für das nächste Jahr angekündigt. Für die Folgejahre wird die allgemeine Besoldungserhöhung auf ein Prozent beschränkt. Die Koalitionspartner bekennen sich zur verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse. Sie wollen den Kurs der Haushaltskonsolidierung entschlossen verfolgen und spätestens im Jahr 2019 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Der „Wettstreit um die klügsten Köpfe“ geht weiter, aber finanzielle Anreize werden eine bescheidenere Rolle spielen.

Dr. Gerhard Uebersohn