

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 28. Juli 2008

über die Popularklage

des Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. R. A. in H. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der Art. 21 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 und Art. 32 Abs. 8 des Bayerischen Besoldungsgesetzes (BayBesG, BayRS 2032-1-1-F) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung besoldungsrechtlicher und anderer Vorschriften vom 7. Dezember 2004 (GVBl S. 491),
2. des Unterlassens des bayerischen Gesetzgebers, in Abweichung von den Vorgaben des Bundesbesoldungsrechts eine amtsangemessene Besoldung der nach dem 1. Januar 2005 eingestellten Professoren an den bayerischen Universitäten sicherzustellen

Aktenzeichen: Vf. 25-VII-05

Leitsätze:

1. Durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV wird das Recht jedes einzelnen Professors auf amtsangemessene Alimentation garantiert.
2. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Besoldung der Professoren (Besoldungsordnung W) Leistungsbestandteile enthält. Der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers werden durch das Alimentationsprinzip Grenzen gesetzt. Dessen Kernbestand ist nur gewahrt, wenn die amtsangemessene Besoldung – allein – durch die festen Gehaltsbestandteile sichergestellt ist.
3. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen W 2 und W 3 gewährleisten derzeit eine noch amtsangemessene Alimentation.

4. Art. 32 Abs. 8 Satz 4 BayBesG, wonach bis zu 10 v. H. der für Fachhochschulprofessoren zur Verfügung stehenden Stellen als Stellen der Besoldungsgruppe W 3 ausgebracht werden können, verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage sind Art. 21 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 und Art. 32 Abs. 8 des Bayerischen Besoldungsgesetzes (BayBesG, BayRS 2032-1-1-F) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung besoldungsrechtlicher und anderer Vorschriften vom 7. Dezember 2004 (GVBl S. 491), die Regelungen zur Besoldung der Professoren an Hochschulen enthalten.

Mit dem Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung (Professorenbesoldungsreformgesetz – ProfBesReformG) vom 16. Februar 2002 (BGBl I S. 686) ersetzte der Bundesgesetzgeber die in Dienstaltersstufen gegliederte C-Besoldung durch eine altersunabhängige W-Besoldung. Die festen Bezüge in W 2 betragen ursprünglich 3.724 €, in W 3 beliefen sie sich auf 4.522 €. Mit Wirkung ab 1. August 2004 wurden die Beträge auf 3.890,03 € bzw. 4.723,61 € angehoben (Anhang 27 Nr. 3 zu Art. 3 Nr. 2 BBVAnpG 2003/2004, BGBl I 2003 S. 1798). Zum 1. Oktober 2007 erfolgte durch den Landesgesetzgeber eine weitere Erhöhung auf 4.006,73 €

bzw. 4.865,32 € (Anlage 4 zu Art. 2 Abs. 4 BayBVAnpG 2007/2008, GVBI 2007 S. 931). Die neu gefassten §§ 33 bis 35 BBesG sehen zusätzlich zu dem als Mindestbezug gewährten Grundgehalt variable Bezüge vor. In den Besoldungsgruppen W 2 und W 3 werden gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 BBesG Leistungsbezüge aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen, für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung oder der Hochschulleitung vergeben. Nach § 35 BBesG kann das Landesrecht ferner die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen vorsehen.

Zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben erließ der Landesgesetzgeber das Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher und anderer Vorschriften vom 7. Dezember 2004 (GVBI S. 491). Art. 21, 22 und 32 Abs. 8 BayBesG lauten danach wie folgt:

Art. 21

Besoldungsordnungen

(1) Die Ämter der Professoren an Hochschulen werden den Besoldungsgruppen W 2 und W 3 der Bundesbesoldungsordnung W zugeordnet.

(2) ¹Die Ämter der hauptberuflichen Vorsitzenden der Leitungsgremien [nunmehr: Präsidenten und Präsidentinnen] werden der Besoldungsgruppe W 3 der Bundesbesoldungsordnung W, die Ämter der Kanzler werden den Besoldungsordnungen A und B zugeordnet. ²Der Amtsbezeichnung ist ein Zusatz beizufügen, der auf die Hochschule hinweist, der der Amtsinhaber angehört.

Art. 22

Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge

(1) ¹Aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen können Leistungsbezüge nach § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) gewährt werden, um einen Professor für die Hochschule zu gewinnen (Berufungs-Leistungsbezüge) oder zum Verbleiben an der

Hochschule zu bewegen (Bleibe-Leistungsbezüge). ²Bleibe-Leistungsbezüge dürfen nur gewährt werden, wenn der Professor einen Ruf an eine andere, in der Regel außerbayerische Hochschule vorlegt oder das Einstellungsinteresse eines anderen Dienstherrn oder Arbeitgebers glaubhaft macht. ³Bei der Gewährung von Bleibe-Leistungsbezügen sollen Vorteile aus dem nicht erforderlichen Ortswechsel durch einen Abschlag gegenüber dem Berufungsangebot angemessen berücksichtigt werden.

(2) ¹Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge werden in der Regel unbefristet vergeben. ²Ein neuer oder höherer Leistungsbezug nach § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBesG soll frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit der letzten Gewährung aus einem solchen Anlass gewährt werden.

(3) Bei der Gewährung von unbefristeten Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezügen kann festgestellt werden, dass diese an den allgemeinen Besoldungsanpassungen mit dem Vom-Hundert-Satz teilnehmen, um den die Grundgehälter der Bundesbesoldungsordnung W angepasst werden.

Art. 32

Übergangsbestimmungen

...

(8) ¹Planstellen für Professoren der Bundesbesoldungsgruppen C 2, C 3 und C 4, die im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes frei sind oder nach diesem Zeitpunkt frei werden, sind in Planstellen für Professoren der Bundesbesoldungsgruppen W 2 und W 3 umzuwandeln. ²Dabei sind Planstellen der Bundesbesoldungsgruppen C 2 und C 3 in Planstellen der Bundesbesoldungsgruppe W 2, Planstellen der Bundesbesoldungsgruppe C 4 in Planstellen der Bundesbesoldungsgruppe W 3 umzuwandeln. ³Satz 2 ist entsprechend anzuwenden, wenn Professoren auf ihren Antrag ein Amt der Bundesbesoldungsordnung W übertragen wird. ⁴Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst wird ermächtigt, bis zu 10 v. H. der insgesamt für Professoren an staatlichen Fachhochschulen und in Fachhochschulstudiengängen an anderen staatlichen Hochschulen zur Verfügung stehenden Stellen als Stellen der Bundesbesoldungsgruppe W 3 auszubringen.

...

Die Antragsteller rügen mit der Popularklage ferner, dass es der bayerische Gesetzgeber unterlassen habe, in Abweichung von den Vorgaben des Bundesbesol-

dungsrechts eine amtsangemessene Besoldung der nach dem 1. Januar 2005 eingestellten Professoren an den bayerischen Universitäten sicherzustellen.

II.

Die Antragsteller stützen ihre Popularklage auf folgende Erwägungen:

1. Zur Zulässigkeit:

a) Neben den Antragstellern zu 1 und 2 als natürlichen Personen mit Wohnsitz in Bayern sei auch der Antragsteller zu 3 als Berufsvertretung der Hochschullehrer und des wissenschaftlichen Nachwuchses antragsberechtigt. Zwar sei der Landesverband ein nicht eingetragener Verein; wie die Gewerkschaften könnten sich jedoch auch andere berufsständische Interessenvertretungen im Rahmen ihres Aufgabenbereichs auf Teilrechtsfähigkeit berufen.

b) Die angegriffenen Vorschriften weisen nach Auffassung der Antragsteller einen eigenständigen landesrechtlichen Regelungsgehalt auf, auch wenn sie die bundesrechtlichen Vorgaben zur Reform der Professorenbesoldung in §§ 32 bis 35 BBesG umgesetzt hätten. Der Landesgesetzgeber verfüge hierbei über erhebliche Spielräume. Beispielsweise lockere § 33 Abs. 4 BBesG den bundesrechtlichen Zugriff, indem er nähere Regelungen zu den Leistungsbezügen dem Landesrecht überlasse.

Im Übrigen seien die bisherigen Art. 74 a und 75 GG, die dem Bund neben der Kompetenz für das Hochschulrahmenrecht umfassende Gesetzgebungsbefugnisse auf den Gebieten des Besoldungs- und Versorgungsrechts der Beamten eingeräumt hätten, durch die Föderalismusreform zwischenzeitlich aufgehoben worden. Die Übergangsvorschrift des Art. 125 a Abs. 1 GG bestimme, dass auf den aufgehobenen Vorschriften beruhendes Bundesrecht, das infolge der Föderalismusreform nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gleichwohl als Bundes-

recht fortgelte, aber jederzeit durch Landesrecht ersetzt werden könne. Da die Professorenbesoldung zu dieser Gruppe von Rechtsvorschriften gehöre, sei der bayerische Gesetzgeber jedenfalls nunmehr zum Erlass abweichender Regelungen befugt.

Unter dem Blickwinkel der Grundrechte der Beamten aus Art. 95 BV bestehe auch eine Verpflichtung, die amtsangemessene Alimentation der Universitätsprofessoren durch geeignete Regelungen im Landesbesoldungsgesetz sicherzustellen. Insofern sei von einem verfassungswidrigen Unterlassen des bayerischen Gesetzgebers auszugehen.

2. Zur Begründetheit:

Das durch die angegriffenen Normen erreichte Besoldungsniveau werde dem Gebot amtsangemessener Alimentation (Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV) nicht gerecht; als Folge ergebe sich auch eine unzureichende Höhe der Versorgung. Durch die partielle Gleichstellung von Universitäten und Fachhochschulen sowie durch den Umstellungsmodus von C 2- bis C 4-Stellen zu W 2- und W 3-Stellen werde gegen das Abstufungsgebot für Stellen unterschiedlicher Tätigkeit verstoßen.

a) Die Alimentations- und Versorgungspflicht des Dienstherrn gegenüber dem Beamten und seiner Familie sei einer der prägenden Grundsätze des Berufsbeamtentums. Diese in der Bayerischen Verfassung und im Grundgesetz gewährleistete Institution könne ihre Aufgabe, auf dem Boden der Demokratie eine vom politischen Wechsel unabhängige, stabile und neutrale, gesetzesabhängige sowie qualitativ hochwertige Wahrnehmung der staatlichen Verwaltungsaufgaben sicherzustellen, nur erfüllen, wenn die Amtswalter in materieller Hinsicht ausreichend abgesichert seien. Das Einkommen des Beamten müsse seinem Dienstrang sowie der Bedeutung und Verantwortung seines Amtes und der Beanspruchung durch das Amt angemessen sein. Dies verlange mehr als die Sicherung eines knappen Auskommens auf einem dem allgemeinen Sozialstaatsprinzip entsprechenden niedrigen Niveau.

aa) Durch die Besoldungsreform habe der Bundesgesetzgeber die Bezüge der Hochschullehrer verglichen mit dem Niveau der 15. Stufe der C 3- und C 4-Besoldung, die 5.358,37 € bzw. 6.173,79 € betragen habe, um rund ein Viertel herabgesetzt. Zwar lägen die fixen Bezüge der W-Besoldung deutlich über den Eingangsgehältern der Besoldungsgruppen C 3 und C 4. Im statistischen Mittel werde die erste Universitätsprofessur jedoch erst im Alter von 41 Jahren erworben. Die gleichbleibende W-Besoldung sei daher regelmäßig niedriger als die Anfangsbezüge in der C-Besoldung. Für das Lebens Einkommen aus einer akademischen Arbeitsvita bedeute das einen Verlust von bis zu 400.000 €. Da weder das Anforderungsprofil noch das Aufgabenfeld des Hochschullehrers markant abgesenkt worden sei, seien Einbußen in dieser Größenordnung nicht gerechtfertigt. Schon die Einstellungs voraussetzungen, insbesondere die erforderlichen wissenschaftlichen Leistungen, die z. B. durch eine Habilitation erbracht werden müssten, belegten, dass es sich um eine höherwertige Tätigkeit handle, als die derzeitige besoldungsmäßige Einstufung nahelege. Zu berücksichtigen sei auch die verfassungsrechtlich abgesicherte Stellung der Wissenschaft, die sowohl die Forschung als auch die Lehre erfasse. Die Universitätsprofessur sei wohl das Amt im Staatsdienst, das die höchsten Anforderungen an den akademischen Werdegang seines Inhabers stelle. Gleichwohl würden beispielsweise Richter der Besoldungsgruppe R 1 ab der Dienstaltersstufe 8 bzw. 12 knapp besser oder gleich gut besoldet wie W 2- und W 3-Professoren. Richter der Besoldungsgruppe R 3 lägen bereits rund 900 € über dem W 3-Professor. Wenn ein W 2-Professor am Ende seines Arbeitslebens wie ein Studienrat besoldet werde, stelle dies keine amtsangemessene Alimentation dar. Die Grundbezüge aus W 2 und W 3 seien nicht geeignet, die Gewinnung ausreichend hoch qualifizierten und motivierten Nachwuchses durch materielle Anreize sicherzustellen.

bb) Für die Beurteilung der Amtsangemessenheit sei allein das Grundgehalt maßgeblich, da es sich bei den Zugewinnmöglichkeiten durch die Leistungsbezüge, wie regelmäßig oder wahrscheinlich diese auch immer seien, um bloße Chancen handle. Weder nach Bundes- noch nach bayerischem Recht bestehe ein An-

spruch auf die Vergabe von Leistungsbezügen. Es sei systemimmanent und gewollt, dass eine Reihe von Professoren mit den Mindestbezügen nach der Besoldungsordnung W auskommen müsse. Leistungsbezüge in einem „gedeckelten“ Vergaberahmen setzten voraus, dass der durchschnittliche Professor keine Leistungszulage erhalte, damit für die überdurchschnittlich eingeschätzten Professoren Zusatzleistungen zur Verfügung stünden. Die Alimentationspflicht des Dienstherrn orientiere sich jedoch an der abstrakten Wertigkeit des Amtes und gerade nicht an der individuellen Leistung des Amtsinhabers. Im Übrigen lägen die Möglichkeiten, Zusatzleistungen zu erhalten, zum Teil außerhalb des Selbstverantwortungszugriffs des einzelnen Hochschullehrers und dürften daher nicht als Qualitätsmerkmal angesehen werden.

cc) Der bayerische Gesetzgeber habe es in der Hand, durch die Einführung eines obligatorischen, unbefristeten Leistungsbezugs für die (Erst-)Berufung eines Professors ein dem Amt angemessenes Besoldungsniveau sicherzustellen. Die Verpflichtung des Landesgesetzgebers, dieses Gestaltungsmittel einzusetzen, sei nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform durch die in Art. 125 a GG enthaltene Befugnis zur landesrechtlichen Gesetzgebung ohne Einschränkungen zum Tragen gekommen. Der bayerische Gesetzgeber müsse daher das bestehende Bundesbesoldungsrecht nicht mehr beachten, sondern sei einzig und allein an die Vorgaben der Bayerischen Verfassung gebunden.

b) Aus dem Alimentations- in Verbindung mit dem Leistungsprinzip ergebe sich, dass die Dienstbezüge nach der Bedeutung des jeweiligen Amtes und der damit verbundenen Verantwortung abgestuft sein müssten. Bedenken bestünden insofern wegen der in Art. 21 Abs. 1, Art. 32 Abs. 8 Satz 4 BayBesG geschaffenen Möglichkeit, bis zu 10 v. H. der insgesamt für Professoren an staatlichen Fachhochschulen und in Fachhochschulstudiengängen an anderen staatlichen Hochschulen zur Verfügung stehenden Stellen der Bundesbesoldungsgruppe W 3 zuzuordnen. Künftig werde es daher voraussichtlich W 3-Fachhochschulprofessoren geben, die eine deutlich höhere Grundbesoldung erhielten als ihre W 2-Universitätskollegen. Das Amt des Fachhochschulprofessors sei dem des Universitätspro-

fessors jedoch schon deswegen nicht gleichwertig, weil einer Habilitation vergleichbare wissenschaftliche Leistungen nicht erforderlich seien. Auch das Aufgabenspektrum der Hochschullehrer in den verschiedenen Hochschulformen stelle sich sehr unterschiedlich dar.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Popularklage abzuweisen. Zur Begründung nimmt er Bezug auf die Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage sowohl für unzulässig als auch für unbegründet.

a) Zur Zulässigkeit:

aa) Soweit die Antragsteller die Verfassungswidrigkeit der Art. 21 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 und Art. 32 Abs. 8 Satz 1 BayBesG rügen, handle es sich um eine verdeckte Rechtssatzbeschwerde gegen Bundesrecht, da die angegriffenen Vorschriften des Bayerischen Besoldungsgesetzes bundesrechtlich determiniert seien. Diese könnten daher nicht Gegenstand einer Popularklage sein. Art. 21 Abs. 1 BayBesG wiederhole lediglich den bundesrechtlichen Grundsatz, dass Professoren nicht mehr der Bundesbesoldungsordnung C, sondern der Bundesbesoldungsordnung W zuzuordnen seien (vgl. § 32 BBesG). Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BayBesG setze die Regelung in § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBesG um, die neben dem als Mindestbezug gewährten Grundgehalt die Vergabe von variablen Leistungsbezügen aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen vorsehe. Feste Leistungsbezüge seien mit Bundesrecht nicht vereinbar. Art. 32 Abs. 8 Satz 1 BayBesG sei ebenfalls kein tauglicher Prüfungsgegenstand, da der Landesgesetzgeber insoweit keinen Umsetzungsspielraum habe.

Durch die Föderalismusreform habe sich an dieser Beurteilung nichts geändert. Der Landesgesetzgeber habe bei Erlass der genannten Vorschriften den bundesrechtlichen Vorgaben folgen müssen.

bb) Soweit Art. 32 Abs. 8 Sätze 2 bis 4 BayBesG angegriffen werde, fehle es an der substantiierten Darlegung einer Grundrechtsverletzung. Mit Art. 32 Abs. 8 Sätze 2 und 3 BayBesG werde die bisherige Abstufung in der Bundesbesoldungsordnung C in das neue System der Bundesbesoldungsordnung W transferiert. Inwieweit in der Ausbringung unterschiedlicher Stellen an Universitäten ein Verstoß gegen das Abstufungsgebot und damit gegen Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV liegen solle, werde von den Antragstellern nicht schlüssig vorgetragen. Art. 32 Abs. 8 Satz 4 BayBesG enthalte lediglich eine Ermächtigung des zuständigen Staatsministeriums. Dessen Aufgabe sei es, bei der Ausfüllung der Ermächtigungsnorm sicherzustellen, dass an Fachhochschulen ausgebrachte W 3-Stellen eine Stellenbeschreibung und ein Anforderungsprofil erhielten, welche diese Zuordnung rechtfertigten.

cc) Auch der Antrag, ein verfassungswidriges Unterlassen des Gesetzgebers festzustellen, sei unzulässig. Eine Grundrechtsverletzung durch Unterlassen sei nur denkbar, wenn eine entsprechende Handlungspflicht des Gesetzgebers bestehe. Eine solche sei jedoch nicht plausibel dargetan. Zwar sei mit der Föderalismusreform die Gesetzgebungszuständigkeit für das Besoldungsrecht auch im Bereich der Professorenbesoldung auf die Länder übergegangen. Mit der seit 1. September 2006 bestehenden Kompetenz allein lasse sich indes keine in verfassungswidriger Weise durch gesetzgeberisches Unterlassen verletzte Handlungspflicht begründen. Vielmehr sei dem Gesetzgeber ein Prüfungs- und Entscheidungsspielraum auch in zeitlicher Hinsicht eingeräumt. Nach dem Zeitplan der Staatsregierung würden Eckpunkte einer Dienstrechtsreform im Jahr 2008 vorgelegt. Mit der gesetzgeberischen Umsetzung werde in der nächsten Legislaturperiode begonnen.

b) Zur Begründetheit:

Die angegriffenen Vorschriften seien mit Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV vereinbar. Der Gesetzgeber sei verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, die bestehenden Vorschriften zu ändern.

aa) Die Besoldung müsse die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit des Beamten gewährleisten und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus ein Minimum an Lebenskomfort ermöglichen. Schon die Grundgehälter der Bundesbesoldungsgruppen W 2 und W 3 lägen im Vergleich zu den Bezügen anderer Staatsbeamter im oberen Bereich. Das Grundgehalt der Besoldungsgruppe W 2 bewege sich in etwa auf dem Niveau des Endgrundgehalts der Besoldungsgruppe A 13, das Grundgehalt der Besoldungsgruppe W 3 in etwa auf dem der Stufe 11 der Besoldungsgruppe A 15. Vor diesem Hintergrund bestünden keine Zweifel, dass die Grundgehälter in der derzeitigen Höhe die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Professoren absicherten. Das mit den Grundgehältern etablierte Mindestbesoldungsniveau sei dem Professorenamt auch angemessen. Nach den Bezügedaten des Freistaates Bayern seien die Professoren der Besoldungsgruppen C 3 und C 4 in den letzten Jahren in die Altersstufen 6 bis 15 eingeordnet gewesen. Das Grundgehaltsniveau der Professoren der Besoldungsgruppe C 3 habe demnach zwischen 3.823,50 €, also knapp unter dem W 2-Grundgehalt, und 5.358,37 € gelegen. Das W 3-Grundgehalt liege ebenfalls über der Stufe 6 der Besoldungsgruppe C 4 (4.630,86 €). Verglichen mit der Dienstaltersstufe 10 der C 2-, C 3- und C 4-Besoldung ergäben sich zwar Absenkungen zwischen 4 % und 13 %. Angesichts des sehr hohen Ausgangsniveaus der C-Besoldung sei dies jedoch verfassungsrechtlich vertretbar. Einen Anspruch des Beamten auf Bezüge in einer bestimmten Höhe gebe es nicht.

Das neue Besoldungssystem sei so konzipiert, dass ein Professor im Regelfall zusätzlich zum festen Grundgehalt Leistungsbezüge erhalte. Diese dürften bei der Prüfung der Amtsangemessenheit der W-Besoldung im Vergleich zu der einer anderen Systematik folgenden C-Besoldung nicht außer Betracht bleiben. Mit den

Regelungen zu den Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen sei sichergestellt, dass auch durchschnittliche Professoren in den Genuss von Dienstbezügen kommen könnten, die spürbar über den Grundgehältern lägen. Hinzu kämen Funktionsleistungsbezüge. Der W 2-Professor könne beispielsweise zusätzlich zu seinem Grundgehalt weitere 5.241,48 €, insgesamt also bis zu 9.131,51 € (Besoldungsgruppe B 10) erhalten, in Einzelfällen sogar mehr (vgl. § 33 Abs. 2 BBesG). Dass ein Professor während seiner gesamten Berufstätigkeit nur mit dem Grundgehalt besoldet werde, sei unrealistisch. Durch die Regelung des Besoldungsdurchschnitts und des Vergaberahmens in § 34 BBesG und Art. 26 BayBesG sei gewährleistet, dass das Besoldungsniveau der Professoren insgesamt betrachtet nicht abgesenkt werde. Nur die Verteilung der Bezüge innerhalb der Professorenschaft habe sich verändert.

Die Professorenbesoldung sei auch in Relation zur Richterbesoldung sowie zu den Spitzenämtern der A-Besoldung angemessen. Die für ein Amt geforderte Vorbildung sei zwar ein Indiz für die Würdigung der mit einem Amt verbundenen Verantwortung, aber nicht das allein ausschlaggebende Kriterium.

Mit der Reform der Professorenbesoldung habe der Gesetzgeber die gewissermaßen fiktive Honorierung von Leistung durch die Altersstufen beseitigt und einen Teil der Bezüge an die tatsächlich erbrachte, individuelle Leistung gekoppelt. Im Ergebnis handle es sich nur um eine konsequentere Umsetzung des Leistungsprinzips im Besoldungsrecht, die sich im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit bewege. Alimentationsprinzip und Leistungsprinzip hätten von Verfassung wegen den gleichen Stellenwert und seien nach dem Grundsatz der Konkordanz zum Ausgleich zu bringen.

bb) Durch Art. 32 Abs. 8 Satz 4 BayBesG werde weder eine Gleichstellung von Universitäten und Fachhochschulen erreicht, noch werde das Besoldungsniveau von Universitäts- und Fachhochschulprofessoren nivelliert. Es werde lediglich die Grundlage dafür geschaffen, dass Stellen für Professoren an Fachhochschulen in der Besoldungsgruppe W 3 ausgebracht werden könnten, wenn sich der konkrete

Aufgabenbereich einzelner Fachhochschulprofessuren der Tätigkeit von Universitätsprofessoren annähern sollte.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

Auch der Antragsteller zu 3, ein nicht eingetragener Verein, ist antragsbefugt. Zwar setzt die Antragsberechtigung in der Regel voraus, dass der Antragsteller eine natürliche oder juristische Person ist. Etwas anderes gilt aber für Gewerkschaften und andere berufsständische Interessenvertretungen (VerfGH vom 21.11.1986 = VerfGH 39, 96/134; VerfGH vom 5.7.1990 = VerfGH 43, 95/103). Auch deren Unterorganisationen können eine Popularklage erheben, wenn sie körperschaftlich organisiert sind und ihr Betätigungskreis berührt ist (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, RdNrn. 8 f. zu § 61; Hüßtege in Thomas/Putzo, ZPO, 28. Aufl. 2007, RdNr. 5 zu § 50; Vollkommer in Zöller, ZPO, 26. Aufl. 2007, RdNr. 35 zu § 50). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der Antragsteller zu 3 vertritt die beruflichen Interessen der Hochschullehrer sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses an den Universitäten in Bayern und verfügt über die erforderliche Organisation.

2. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu gehören auch die von den Antragstellern angegriffenen Bestimmungen der Art. 21 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 und Art. 32 Abs. 8 BayBesG. Zwar können landesrechtliche Vorschriften, die gegenüber einer bundesrechtlichen Regelung über-

haupt kein substantielles Gewicht haben, sondern lediglich eine „zitierende“ Wiedergabe darstellen, mangels eines selbständigen Regelungsgehalts nicht in zulässiger Weise zum Gegenstand einer Popularklage gemacht werden (VerfGH vom 24.10.1984 = VerfGH 37, 140/143; VerfGH vom 21.11.1985 = VerfGH 38, 152/158; VerfGH vom 26.10.2004 = VerfGH 57, 129/135). So liegt der Fall hier aber nicht.

Ob die angegriffenen Bestimmungen bei ihrem Erlass im Hinblick auf die bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 33 bis 35 BBesG einen eigenen landesrechtlichen Regelungsgehalt aufwiesen, kann dahingestellt bleiben. Bei der Prüfung, ob eine Rechtsvorschrift verfassungswidrig ist, hat der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich den Rechtszustand im Zeitpunkt der Entscheidung zugrunde zu legen (vgl. VerfGH vom 27.5.1998 = VerfGH 51, 74/81; VerfGH vom 12.12.2005 = VerfGH 58, 271/273). Jedenfalls seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) am 1. September 2006 kommt den Normen des Bayerischen Besoldungsgesetzes, die Gegenstand der Popularklage sind, eine eigenständige landesrechtliche Bedeutung zu.

Im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform wurde Art. 74 a GG a. F., der eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten vorsah, gestrichen. Damit verfügen gemäß Art. 70 Abs. 1 GG seither die Länder über die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit zur Regelung dieser Materie (BT-Drs. 16/813 S. 14). Zwar gilt nach dem neu gefassten Art. 125 a Abs. 1 GG das Bundesbesoldungsgesetz als Bundesrecht fort, es kann aber durch Landesrecht ersetzt werden, ohne dass es einer Ermächtigung durch den Bundesgesetzgeber bedarf (BT-Drs. 16/813 S. 20). Im Hinblick darauf hat der bayerische Gesetzgeber durch das Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 (BayBVAnpG 2007/2008) und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 931) u. a. bereits die Grundgehaltssätze der W-Besoldungsgruppen angehoben (vgl. LT-Drs. 15/9290 S. 1, 13).

3. Die von den Antragstellern als verletzt erachtete institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums nach Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV gewährt – soweit die persönliche Rechtsstellung des Beamten betroffen ist – ein grundrechtsähnliches Recht, dessen Verletzung in zulässiger Weise mit der Popularklage gerügt werden kann (VerfGH vom 23.11.1988 = VerfGH 41, 119/121; VerfGH 57, 129/135; VerfGH vom 20.9.2005 = VerfGH 58, 196/202). Das von Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV erfasste Alimentationsprinzip garantiert den Beamten einen Anspruch auf amtsangemessene Besoldung und Versorgung (VerfGH vom 21.10.1983 = VerfGH 36, 157/159).

4. Soweit die Antragsteller die Feststellung beantragen, der bayerische Gesetzgeber habe dadurch gegen die Bayerische Verfassung verstoßen, dass er es unterlassen habe, in Abweichung von den Vorgaben des Bundesbesoldungsrechts eine amtsangemessene Besoldung der Professoren sicherzustellen, kommt ihrem Begehren keine eigenständige Bedeutung zu.

Ein Unterlassen des Normgebers kann nur dann Gegenstand einer Popularklage sein, wenn in substantiiertem Weise geltend gemacht wird, der Normgeber sei aufgrund einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet. Dies setzt voraus, dass sich der Antragsteller auf einen ausdrücklichen Auftrag der Verfassung berufen kann, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt, oder dass er ein relevantes Unterlassen des Normgebers rügt, weil dieser im Zusammenhang mit einer bestimmten Rechtsmaterie etwas nicht getan habe, wozu er unter Beachtung des Gleichheitssatzes verpflichtet gewesen wäre (VerfGH vom 12.7.1995 = VerfGH 48, 55/57). Um eine solche Fallgestaltung geht es hier jedoch nicht. Im Kern handelt es sich bei dem Begehren der Antragsteller nicht um die Beanstandung eines (echten) Unterlassens des Gesetzgebers, sondern um einen Angriff gegen ein tatsächliches Regulationsergebnis innerhalb bestehender Normen; dies ist bereits Gegenstand der gegen bestimmte besoldungsrechtliche Regelungen gerichteten Popularklage (vgl. VerfGH vom 18.11.2002 = VerfGH 55, 160/173). Dass der Landesgesetzgeber möglicherweise erst seit dem Inkrafttreten der Föderalismusre-

form über die entsprechende eigenständige Regelungskompetenz verfügt, ändert an dieser Beurteilung nichts.

5. Allerdings greifen die Antragsteller nicht ausdrücklich die seit der Anpassung durch das Gesetz vom 20. Dezember 2007 landesrechtlich geregelten Grundgehaltssätze der W-Besoldungsgruppen an. Da ihre Rüge, das Niveau der W-Besoldung sei nicht amtsangemessen, letztlich aber nur näher geprüft werden kann, wenn die Grundgehaltssätze in die Überlegungen einbezogen werden, erscheint ihr Begehren insoweit auslegungsbedürftig und auslegungsfähig. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Popularklage auch gegen § 1 Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 4 des Gesetzes zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 (BayBVAnpG 2007/2008) und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 931) richtet.

V.

Die Popularklage ist unbegründet.

A.

Die in Art. 21 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 und Art. 32 Abs. 8 Sätze 1 bis 3 BayBesG zur Besoldung von Professoren an Hochschulen enthaltenen Regelungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen W 2 und W 3 gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 4 BayBVAnpG 2007/2008 sind noch mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

1. Das durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV gewährleistete Prinzip der Alimentation der Beamten ist noch nicht verletzt.

a) Die Bayerische Verfassung hat sich ebenso wie das Grundgesetz für eine Wiederherstellung des Berufsbeamtentums unter Berücksichtigung der dafür gelten-

den hergebrachten Grundsätze entschieden (Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV, Art. 33 Abs. 4 und 5 GG). Beide Verfassungen sehen im Berufsbeamtentum eine Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll. Die Beamten sind dazu berufen, die dem Staat und den übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts übertragenen Gemeinschaftsaufgaben als Sachwalter und Treuhänder der Gesamtheit der Staatsbürger wahrzunehmen (VerfGH vom 24.10.1984 = VerfGH 37, 140/145; VerfGH 57, 129/136; BVerfG vom 17.10.1957 = BVerfGE 7, 155/162; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 3 zu Art. 95 m. w. N.).

Von einem hergebrachten Grundsatz im Sinn des Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV kann nur gesprochen werden, wenn es um Regelungen geht, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt so prägen, dass ihre Beseitigung auch das Berufsbeamtentum als solches, also seine essentiellen Grundsätze, antasten würde. Die hergebrachten Grundsätze betreffen nur jenen Kernbestand an Strukturprinzipien, die allgemein oder doch überwiegend und während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (VerfGH vom 30.7.1969 = VerfGH 22, 110/123; VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/97 f.; VerfGH 57, 129/136; BVerfG vom 13.11.1990 = BVerfGE 83, 89/98).

Zu diesen hergebrachten Grundsätzen zählt das Alimentationsprinzip. Es verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Die Besoldung des Beamten stellt kein Entgelt für konkrete Dienstleistungen in einem bestimmten Zeitabschnitt dar, sondern ist eine Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte

ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt (VerfGH 58, 196/210 f.; BVerfG vom 3.7.1985 = BVerfGE 70, 251/267; BVerfG vom 27.9.2005 = BVerfGE 114, 258/287 f.).

b) Welche Konsequenzen sich aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums für eine konkrete gesetzliche Normierung ergeben, kann nur anhand der jeweiligen Gesamtumstände des Regelungszusammenhangs beurteilt werden. Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV belässt dem Gesetzgeber einerseits einen weiten Spielraum politischen Ermessens, damit er die Beamtengesetzgebung den Erfordernissen des freiheitlich-demokratischen Staates und seiner Entwicklung anpassen kann; dies gilt auch für das Besoldungsrecht (vgl. BVerfG vom 22.3.1990 = BVerfGE 81, 363/375 f.; BVerfG vom 6.5.2004 = BVerfGE 110, 353/364 f.). Andererseits rechtfertigt der Gedanke der Fortentwicklung des Beamtenrechts keine Aufweichung des Kernbestands der verfassungsrechtlich geschützten Strukturprinzipien. Der einzelne hergebrachte Grundsatz ist vielmehr in seiner Bedeutung für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu würdigen; davon hängt ab, in welcher Weise und in welchem Ausmaß er zu beachten ist (VerfGH 57, 129/137). Die angegriffenen Regelungen stehen zu diesen Vorgaben nicht in Widerspruch.

aa) Aus dem Alimentationsprinzip folgt kein Anspruch des Beamten auf Besoldung in einer bestimmten Höhe und in einer bestimmten Form (BVerfG vom 12.2.2003 = BVerfGE 107, 218/237 f.). Da dem Gesetzgeber insofern ein weiterer Ermessensspielraum zusteht, ist er – unterstellt, es wäre kein dem Professorenamt angemessenes Besoldungsniveau gewährleistet – verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, gerade durch die Einführung eines obligatorischen, unbefristeten Leistungsbezugs für die (Erst-)Berufung eines Professors eine angemessene Alimentation sicherzustellen. Mit der Popularklage kann der Gesetzgeber grundsätzlich nicht gezwungen werden, ein konkretes Gestaltungsmittel einzusetzen. Es gehört nicht zu den Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofs, dass er selbst anstelle des Gesetzgebers eine bestimmte Regelung vorgibt (vgl. VerfGH vom 24.11.1989 = Ver-

fGH 42, 156/173; Meder, RdNr. 17 a zu Art. 98). Eine solche Verfahrensweise wäre mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 5 BV) nicht zu vereinbaren.

bb) Aus Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV ergibt sich auch keine Verpflichtung des Gesetzgebers, die Professoren an Hochschulen – wie dies in der C-Besoldung der Fall war – weiterhin nach Dienstaltersstufen zu besolden. Dieser Besoldungsstruktur liegt u. a. der Gedanke zugrunde, dass die Leistung eines Beamten mit dem Lebensalter und der damit verbundenen Zunahme an Erfahrungen steigt. Mit den Dienstaltersstufen hat der Gesetzgeber daher ein Leistungselement in das Besoldungssystem aufgenommen. Von Verfassungs wegen muss er Leistungselemente in der Besoldung nicht in der Form fester Dienstaltersstufen regeln. Im Rahmen des weiten Spielraums seines politischen Ermessens steht es dem Normgeber frei, das Besoldungsrecht fortzuentwickeln, die Struktur der Besoldungsordnungen zu ändern und neue Akzente zu setzen (BVerfG vom 14.12.2000 = ZBR 2001, 204). Daran ist er auch nicht dadurch gehindert, dass die A-Besoldung der Beamten und die R-Besoldung der Richter nach wie vor weitgehend auf Dienstaltersstufen basieren. Andernfalls ließe sich, wenn man eine Besoldungsordnung in ihrem Bestand nicht versteinern will, eine vom Gesetzgeber für notwendig gehaltene Neuregelung nicht bewerkstelligen (BVerfGE 110, 353/364).

Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, in diesem Zusammenhang zu überprüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat oder ob er eine bessere Regelung als die getroffene hätte finden können. Der Verfassungsgerichtshof kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (BVerfG vom 6.10.1983 = BVerfGE 65, 141/148; BVerfGE 110, 353/364 f.). Er kann die angegriffenen Normen auch nicht mit der Begründung korrigieren, sie seien beamten- und hochschulpolitisch bedenklich, weil sie die Gewinnung ausreichend qualifizierten und motivierten wissenschaftlichen Nachwuchses nicht sicherstellen könnten (VerfGH vom 12.4.1967 = VerfGH 20, 51/57; VerfGH vom 14.1.1972 = VerfGH 25,

1/12 f.; BVerfGE 110, 353/364). Insoweit handelt es sich um politische und nicht um verfassungsrechtliche Überlegungen.

cc) Dass die Besoldung der Professoren Leistungsbestandteile enthält, ist dem Grundsatz nach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Mit der Neuregelung der Professorenbesoldung hat sich der Gesetzgeber für die Einführung einer stärker leistungsorientierten Besoldung mit einer wettbewerbsfähigen, flexiblen Bezahlungsstruktur entschieden. Das neue Besoldungssystem ist nach der Intention des Normgebers geprägt durch feste, abgesenkte Grundgehälter, die durch variable leistungsorientierte Gehaltsbestandteile ergänzt werden, um dem Leistungsprinzip mehr als bisher Rechnung tragen zu können (BT-Drs. 14/6852 S. 1, 14; LT-Drs. 15/1666 S. 1, 11).

(1) Das in Art. 94 Abs. 2, Art. 116 BV verankerte Leistungsprinzip gehört ebenfalls zu den das Berufsbeamtentum bestimmenden hergebrachten Grundsätzen. Nach Art. 94 Abs. 2 Satz 1 BV stehen die öffentlichen Ämter allen wahlberechtigten Staatsbürgern nach ihrer charakterlichen Eignung, nach ihrer Befähigung und ihren Leistungen offen, die, soweit möglich, durch Prüfungen im Wege des Wettbewerbs festgestellt werden. Für die Beförderung der Beamten gelten gemäß Art. 94 Abs. 2 Satz 2 BV dieselben Grundsätze. Art. 116 BV greift die allgemeine, auf das Leistungsprinzip ausgerichtete Zugangsmöglichkeit zu den öffentlichen Ämtern ebenfalls auf, indem er bestimmt, dass alle Staatsangehörigen ohne Unterschied entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen sind. Dem Leistungsprinzip liegen zwei unterschiedliche Zielsetzungen zugrunde. Zum einen hat es eine individuelle Funktion; es umschreibt die Anreizwirkung für den einzelnen Beamten, Leistung zu erbringen. Andererseits soll es die Effizienz der Verwaltung sichern, indem im allgemeinen Interesse eine optimale Besetzung der Ämter und Dienstposten sichergestellt wird (VerfGH 57, 129/137; Lecheler, ZBR 1998, 331/341).

Demnach ist das Leistungsprinzip in erster Linie bei der Besetzung der öffentlichen Ämter mit geeigneten Beamten und für deren Fortkommen von Bedeutung.

Eine leistungsbezogene Entlohnung gehört dagegen nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinn des Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV. Die Besoldung wird vielmehr, wie bereits dargelegt, durch das Alimentationsprinzip geprägt, dessen Kernbestand auch im Rahmen einer Fortentwicklung des Beamtenrechts nicht angetastet werden darf (BVerfG vom 19.9.2007 = DVBl 2007, 1359/1360). Das Gehalt wird nicht als Entgelt für erbrachte Leistungen, sondern als Unterhaltszuwendung gezahlt (Battis/Grigoleit, Möglichkeit und Grenzen leistungsdifferenzierender Besoldung von Universitätsprofessoren, 1999, S. 16 f.). Anders als in einem Arbeitsverhältnis stehen Entlohnung und Leistung im Beamtenverhältnis nicht in einem synallagmatischen Bezug zueinander. Zweck der Besoldung ist vielmehr in erster Linie, eine wirtschaftlich gesicherte Position des Beamten zu gewährleisten, ihn so in die Lage zu versetzen, unsachlichen oder parteilichen Einflussnahmen zu widerstehen, und seine Bereitschaft zu einer ausschließlich an Gesetz und Recht orientierten Amtsführung zu fördern (BVerfG DVBl 2007, 1359/1361).

(2) Dies schließt jedoch nicht aus, dass – wie bereits bisher in Form der Dienstaltersstufen der C-Besoldung – Leistungsgesichtspunkte bei der Alimentierung der Professoren berücksichtigt werden. Es ist dem Gesetzgeber grundsätzlich auch nicht verwehrt, bereits bestehende Leistungselemente zu verstärken oder anders auszugestalten (BVerfGE 110, 353/365 ff.; Hartmer, ZBR 1999, 217/223). Dass die auf Dienstaltersstufen basierende C-Besoldung durch eine Besoldungsstruktur mit Grundgehältern (W 2 und W 3) und zusätzlichen Leistungsbezügen z. B. aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen ersetzt wurde (Art. 21 Abs. 1, Art. 22 Abs. 1 Satz 1, Art. 32 Abs. 8 Sätze 1 bis 3 BayBesG), ist daher dem Grundsatz nach nicht zu beanstanden.

Der Gestaltungsfreiheit des Besoldungsgesetzgebers werden insoweit aber durch das Alimentationsprinzip Grenzen gesetzt. Sein Kernbestand ist nur dann gewahrt, wenn die amtsangemessene Besoldung – allein – durch die festen Gehaltsbestandteile sichergestellt ist. Flexible Besoldungsbestandteile, in deren Genuss naturgemäß nicht jeder Beamte kommen kann, haben dabei außer Betracht zu blei-

ben. Gestaltungsspielräume des Besoldungsgesetzgebers bei der Regelung von Leistungselementen sind daher nur oberhalb der vom Alimentationsprinzip garantierten Mindesthöhe der amtsangemessenen Besoldung eröffnet (Battis/Grigoleit, a. a. O., S. 17 f.; Hartmer, ZBR 1999, 217/224).

(3) Für die Beurteilung der Amtsangemessenheit der Besoldung der W 2- und W 3-Professoren können nur deren Grundgehälter herangezogen werden. Nicht maßgeblich sind insoweit die Leistungsbezüge aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen (Art. 22 BayBesG), für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung (Art. 23 BayBesG) und für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung oder der Hochschulleitung (Art. 24 BayBesG) sowie die Forschungs- und Lehrzulagen aus Drittmitteln (Art. 27 BayBesG).

Nach der Struktur der W-Besoldung kann und wird es Professoren geben, die lediglich das Grundgehalt ihrer Besoldungsgruppe erhalten (BT-Drs. 14/6852 S. 21). Allerdings mag es, wie die Staatsregierung darlegt, unwahrscheinlich sein, dass ein Professor dauerhaft nur das Grundgehalt erhält. Für die verfassungsrechtliche Prüfung der Professorenbesoldung ist aber entscheidend, ob das niedrigste in Betracht kommende Gehalt, auch wenn es nur zeitweise bezogen wird, noch amtsangemessen ist.

Dass die durchschnittlichen Besoldungsausgaben für Professoren durch den Übergang von der C- auf die W-Besoldungsstruktur nicht abgesenkt wurden, vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern. Die Festlegung eines Vergaberahmens gemäß Art. 26 BayBesG i. V. m. § 34 BBesG stellt sicher, dass das Gesamtvolumen der Ausgaben des jeweiligen Dienstherrn an den Hochschulen nach der C-Besoldung zumindest erhalten bleibt (BT-Drs. 14/6852 S. 1, 15; LT-Drs. 15/1666 S. 3). Demnach bewirkt die Einführung der W-Besoldung letztlich eine Neuverteilung der Bezüge unter den Professoren. Dem Alimentationsprinzip wird aber nicht dadurch Rechnung getragen, dass eine angemessene Besoldung bei Berücksichtigung aller bayerischen Professoren dem Durchschnitt nach gewähr-

leistet ist. Durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV wird das Recht jedes einzelnen Professors auf angemessene Alimentation garantiert.

dd) Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen W 2 und W 3 gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 4 BayBVAnpG 2007/2008 gewährleisten eine noch amtsangemessene Alimentation; dementsprechend ist auch die Versorgung nicht zu beanstanden.

(1) Das Alimentsprinzip garantiert den Beamten die Zahlung von Dienstbezüge, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung in einer – nach der Bedeutung des Amtes und der damit verbundenen Verantwortung abgestuften – Höhe, welche den standesgemäßen Unterhalt sichert (VerfGH vom 9.6.1972 = VerfGH 25, 74/79, 82; VerfGH vom 21.10.1983 = VerfGH 36, 157/159). Der angemessene Lebensunterhalt muss sich an der jeweiligen Stellung des Beamten orientieren; die bloße Absicherung eines Existenzminimums wird den Anforderungen des Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV nicht gerecht.

Es steht außer Frage, dass die Ämter der Besoldungsgruppen W 2 und W 3 überaus hohe Anforderungen an den akademischen Werdegang und die Qualifikation ihrer Inhaber stellen. Voraussetzung für die Einstellung von Professoren an Universitäten sind nach Art. 7 Abs. 1 BayHSchPG beispielsweise ein abgeschlossenes Hochschulstudium, die pädagogische Eignung des Bewerbers und seine besondere Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit, die in der Regel durch die Qualität einer Promotion nachgewiesen wird. Erforderlich sind weiter zusätzliche wissenschaftliche Leistungen, die u. a. im Rahmen einer Habilitation erbracht werden können. Die besondere Qualität der Tätigkeit und die Verantwortung der Hochschullehrer erschließen sich aus den Regelungen der Art. 2 und 3 BayHSchG, die die vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben der Hochschulen im Bereich von Forschung und Lehre umschreiben. Durch die verfassungsrechtliche Absicherung der Freiheit von Wissenschaft und Lehre (Art. 108 BV) wird die Bedeutung der Professorenämter ebenfalls hervorgehoben.

(2) Andererseits steht dem Gesetzgeber gerade bei Regelungen des Besoldungsrechts ein weiter Ermessensspielraum zu, weil er innerhalb dieser Materie nicht nur auf das Verhältnis einzelner Ämter zu benachbarten oder nahestehenden Ämtern achten muss, sondern auch übergreifende Gesichtspunkte berücksichtigen kann (VerfGH 25, 74/79; BVerfGE 110, 353/364). Dem Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV ist auch kein allgemeiner Grundsatz dahingehend zu entnehmen, dass der Besoldungsgesetzgeber die bisherige Relation verschiedener Ämter beibehalten müsste (VerfGH 25, 1/12; 25, 74/83). Die Bewertung eines Amtes und damit auch die besoldungsrechtliche Einstufung hat der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit vorzunehmen. Eine veränderte Bewertung für die Zukunft ist ihm selbst dann unbenommen, wenn sich die Merkmale, nach denen die betreffenden Ämter zu beurteilen sind, nicht verändert haben. Er darf sich bei der Neuregelung nur nicht von unsachlichen Erwägungen leiten lassen (BVerfG vom 4.2.1981 = BVerfGE 56, 146/163 ff.). Hier kommt hinzu, dass für einen Vergleich von Ämtern verschiedener Besoldungsordnungen, wie ihn die Antragsteller vornehmen, in der Regel weder eindeutige noch zwingende rechtliche Parameter zu finden sind und vorliegend vor allem vielfältige hochschulpolitische Erwägungen eine Rolle spielen. Schon deshalb ist bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung Zurückhaltung geboten (vgl. VerfGH vom 18.1.1968 = VerfGH 21, 14/18; VerfGH 25, 74/82; BVerfG vom 9.5.1961 = BVerfGE 12, 326/333; BVerfG vom 31.1.1962 = BVerfGE 13, 356/362).

Die Grundgehälter der Besoldungsgruppen W 2 und W 3 bewegen sich in einem Rahmen, wie er auch sonst für die Besoldung von Beamten der – hier maßgebenden – Laufbahn des höheren Dienstes nicht unüblich ist. Vergleiche mit der Besoldungsstruktur anderer Besoldungsgruppen sind von vornherein nur beschränkt aussagekräftig, weil sie konzeptionell Verschiedenartiges unmittelbar gegenüberstellen. Der Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe W 2 liegt jedenfalls deutlich über der Eingangsbesoldung in den Ämtern der Besoldungsgruppen A 13 und A 14 und entspricht nahezu der Eingangsbesoldung der Besoldungsgruppe A 15. Der Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe W 3 liegt auch noch deutlich über der Eingangsbesoldung in der Besoldungsgruppe A 16. Dass die W-Besoldung

darauf aufbauende Leistungselemente nicht nach dem (ebenfalls begrenzt leistungsabhängigen) System der Dienstaltersstufen (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 2 BBesG; dazu BT-Drs. 13/3994 S. 39), sondern nach anderen, flexibleren Kriterien ausgestaltet, ist der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen. Das Verhältnis zur Alimentation anderer Ämter des höheren Dienstes erscheint nicht evident sachwidrig (vgl. BVerfGE 110, 353/364 f.). Im Übrigen ist im praktischen Vollzug nur ausnahmsweise damit zu rechnen, dass Professoren lediglich das Grundgehalt beziehen (BT-Drs. 14/6852 S. 12). Es ist ferner zu bedenken, dass sich das Recht des öffentlichen Dienstes gegenwärtig in einer Phase der Fortentwicklung befindet. Nach der Übertragung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten durch die Föderalismusreform auf die Länder beabsichtigt der Landesgesetzgeber, wie die Staatsregierung dargelegt hat, im Rahmen einer Dienstrechtsreform auf eine stimmige Gesamterregung hinzuwirken. Vor diesem Hintergrund lässt sich ein Verstoß gegen Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV derzeit nicht feststellen.

2. Art. 118 Abs. 1 BV ist ebenfalls nicht verletzt. Der Gleichbehandlungsgrundsatz schränkt den unter V. A. 1. dargestellten weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung besoldungsrechtlicher Fragen nicht über die Grenzen des Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV hinaus ein.

B.

Art. 32 Abs. 8 Satz 4 BayBesG, wonach bis zu 10 v. H. der für Fachhochschulprofessoren zur Verfügung stehenden Stellen als Stellen der Besoldungsgruppe W 3 ausgebracht werden können, verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.

1. Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV ist nicht verletzt.

a) Ein Eingriff in die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums scheidet nicht deshalb aus, weil durch Art. 32 Abs. 8 Satz 4 BayBesG keine abschließende Entscheidung über die Bewertung bestimmter Dienstposten getroffen wird. Die

angegriffene Norm enthält eine Ermächtigung, die eine partielle besoldungsmäßige Gleichstellung der Hochschullehrer an Universitäten einerseits und an Fachhochschulen andererseits im Hinblick auf das höchste Amt der Besoldungsordnung W ermöglicht. Nach der früheren Rechtslage war das höchste Amt der Besoldungsordnung C, die C 4-Professur, den Universitätsprofessoren vorbehalten und die niedrigste Besoldungsgruppe C 2 grundsätzlich auf die Fachhochschulen beschränkt; nur die Ämter der Besoldungsgruppe C 3 waren regelmäßig an allen Hochschulen vertreten. Demgegenüber eröffnet Art. 32 Abs. 8 Satz 4 BayBesG die – wenn auch zahlenmäßig beschränkte – Einstufung von Fachhochschulprofessoren in die höchste Besoldungsgruppe W 3 der Besoldungsordnung W. Dies hat zur Folge, dass es Fachhochschulprofessoren geben kann, die höher eingestuft und besser besoldet werden als ihre Universitätskollegen. Bereits durch die gesetzliche Regelung, die diese Möglichkeit ausdrücklich eröffnet, und nicht erst durch die Ausweisung konkreter W 3-Stellen an Fachhochschulen wird der Schutzbereich des Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV berührt.

b) Bei der Einordnung der Professorenämter in die Besoldungsordnung W hat der Gesetzgeber ebenfalls den hergebrachten Grundsatz zu beachten, wonach dem Bediensteten ein Lebensunterhalt zu gewähren ist, der nach seiner Amtsstellung, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards angemessen ist. Die Dienstbezüge müssen auch innerhalb einer Besoldungsordnung nach dem Dienstrang abgestuft sein (VerfGH vom 22.1.1969 = VerfGH 22, 12/15 f.; VerfGH vom 4.12.1998 = VerfGH 51, 170/175; BVerfGE 56, 146/165; Meder, RdNr. 13 zu Art. 95).

Die Professuren an Universitäten einerseits und an Fachhochschulen andererseits haben im Ämtergefüge der Hochschullehrer einen unterschiedlichen Stellenwert. Dies kommt sowohl in den Einstellungsvoraussetzungen als auch im jeweiligen Aufgabenbereich zum Ausdruck. Während der Universitätsprofessor seine besondere Qualifikation durch eine Habilitation oder gleichwertige wissenschaftliche

Leistungen nachzuweisen hat (Art. 7 Abs. 1 BayHSchPG), muss der Fachhochschulprofessor praxisbezogene Leistungen bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erbracht haben (Art. 7 Abs. 3 BayHSchPG). Auch das Aufgabenspektrum ist unterschiedlich ausgestaltet. Universitätsprofessoren sind gleichwertig in Forschung und Lehre tätig und müssen beide Bereiche zu einer wissenschaftsbezogenen Ausbildung verbinden. Demgegenüber betreiben die Fachhochschullehrer anwendungsbezogene Lehre, die zur selbständigen Anwendung wissenschaftlicher Methoden in der Berufspraxis befähigen soll. Im Gegensatz zur Grundlagenforschung an den Universitäten beschränkt sich die Forschung an den Fachhochschulen auf anwendungsorientierte Vorhaben (Art. 2 Abs. 1 BayHSchG, vgl. auch Art. 11 BayHSchPG).

c) Dieser unterschiedliche Stellenwert der Dienstposten muss sich grundsätzlich auch in der Alimentation niederschlagen (vgl. zur Amtsbezeichnung der Hochschullehrer BVerfG vom 29.6.1983 = BVerfGE 64, 323). Allerdings steht es dem Besoldungsgesetzgeber im Rahmen seines weiten Gestaltungsermessens (vgl. oben V. A. 1. b) dd) (2)) frei, vorhandene Ämter neu zu bewerten (BVerfGE 56, 146/163 ff.). Der Normgeber hat hier die Möglichkeit eröffnet, lediglich für die Spitzenkräfte an den Fachhochschulen die Besoldung flexibler zu gestalten. Eine allgemeine Gleichstellung der Dienstposten und eine generelle Nivellierung der Besoldung der Professoren an Universitäten und Fachhochschulen sind damit nicht verbunden. Angesichts der zahlenmäßigen Begrenzung auf höchstens 10 % der Stellen an den Fachhochschulen ist die angegriffene Regelung im Hinblick auf Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV verfassungsrechtlich noch vertretbar. In der Praxis wird sich zeigen, ob und inwieweit Fachhochschulprofessuren ein Anforderungs- und Aufgabenprofil aufweisen, das eine solche herausgehobene Einstufung rechtfertigt.

2. Aus den dargelegten Gründen lässt sich auch eine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV nicht feststellen.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).