

## Pressemitteilung

zur

### **Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juli 2008**

über eine Popularklage

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

I.

**Gegenstand der Popularklage** sind Regelungen zur Besoldung der Professoren an Hochschulen. Die Antragsteller rügen mit der Popularklage ferner, dass es der bayerische Gesetzgeber unterlassen habe, in Abweichung von den Vorgaben des Bundesbesoldungsrechts eine amtsangemessene Besoldung der nach dem 1. Januar 2005 eingestellten Professoren an den bayerischen Universitäten sicherzustellen.

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 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 u. a. die mit der Popularklage angegriffenen Vorschriften. Sie betreffen die Zuordnung der Professorenämter zur W-Besoldung, die Leistungsbezüge aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen und die Einstufung von Fachhochschulprofessoren in die Besoldungsgruppe W 3. Zum 1. Oktober 2007 erhöhte der Landesgesetzgeber die festen Bezüge in W 2 auf 4.006,73 € und in W 3 auf

## II.

Die **Antragsteller** sind der Auffassung, die Besoldung der Professoren 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 Besoldungsreform habe der Bundesgesetzgeber die Bezüge der Hochschullehrer um rund ein Viertel herabgesetzt. Da weder das Anforderungsprofil noch das Aufgabenfeld des Hochschullehrers markant abgesenkt worden sei, seien Einbußen in dieser Größenordnung nicht gerechtfertigt. Die Universitätsprofessur sei wohl das Amt im Staatsdienst, das die höchsten Anforderungen an den akademischen Werdegang seines Inhabers stelle. Wenn ein W 2-Professor am Ende seines Arbeitslebens wie ein Studienrat besoldet werde, stelle dies keine amtsangemessene Alimentation dar. Für deren Beurteilung 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. Die Grundbezüge aus W 2 und W 3 seien auch nicht geeignet, die Gewinnung ausreichend hoch qualifizierten und motivierten Nachwuchses sicherzustellen.

Durch Art. 21 Abs. 1, Art. 32 Abs. 8 Satz 4 BayBesG werde die Möglichkeit geschaffen, bis zu 10 v. H. der insgesamt für Professoren an staatlichen Fachhochschulen zur Verfügung stehenden Stellen der Bundesbesoldungsgruppe W 3 zuzuordnen. Diese partielle Gleichstellung verstoße gegen das Abstufungsgebot für Stellen unterschiedlicher Tätigkeit, da das Amt des Fachhochschulprofessors dem des Universitätsprofessors nicht gleichwertig sei.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklage sowohl für unzulässig als auch für unbegründet.

Soweit die angegriffenen Vorschriften des Bayerischen Besoldungsgesetzes bundesrechtlich determiniert seien, könnten sie nicht Gegenstand einer Popularklage zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof sein.

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

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. Es bestünden keine Zweifel, dass die Grundgehälter die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Professoren absicherten. Das mit den Grundgehältern etablierte Mindestbesoldungsniveau sei dem Professorenamt auch angemessen. 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.

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.

### III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage am 28. Juli 2008 als unbegründet abgewiesen. Die Entscheidung stützt sich auf folgende Grundsätze:

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 Alimentsationsprinzip 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.

#### Zu der Entscheidung im Einzelnen:

1. Die Popularklage ist zulässig.
  - a) Ob die angegriffenen Bestimmungen des Bayerischen Besoldungsgesetzes bei ihrem Erlass im Hinblick auf die bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 33 bis 35 BBesG einen eigenen landesrechtlichen Regelungsgehalt aufwiesen, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls seit dem Inkrafttreten der Förderalismusreform kommt ihnen eine eigenständige landesrechtliche Bedeutung zu. Seither verfügen die Länder über die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit zur Regelung der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten.
  - b) Soweit die Antragsteller ein Unterlassen des bayerischen Gesetzgebers rügen, kommt ihrem Begehren keine eigenständige Bedeutung zu. Im Kern handelt es sich dabei nicht um die Beanstandung eines (echten) Unterlassens des Gesetzgebers, sondern um einen Angriff gegen

ein tatsächliches Regelungsergebnis innerhalb bestehender Normen; dies ist bereits Gegenstand der gegen besoldungsrechtliche Regelungen gerichteten Popularklage.

2. Die Popularklage ist jedoch unbegründet.

a) Das durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV gewährleistete Prinzip der Alimentation der Beamten wird durch die W-Besoldung der Professoren noch nicht verletzt.

Das Alimentsprinzip gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. 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.

aa) Aus Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV ergibt sich 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 zu-grunde, 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 ihm frei, das Besoldungsrecht fortzuentwickeln, die Struktur der Besoldungsordnungen zu ändern und neue Akzente zu setzen.

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. 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. Insoweit handelt es sich um politische und nicht um verfassungsrechtliche Überlegungen.

bb) 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 dem Grundsatz nach nicht zu beanstanden.

Der Gestaltungsfreiheit des Besoldungsgesetzgebers werden aber durch das Alimentationsprinzip Grenzen gesetzt. Sein Kernbestand ist nur dann gewahrt, wenn die amtsangemessene Besoldung – allein – durch die festen Gehaltsbestandteile sichergestellt ist. 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. 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.

cc) Die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen W 2 und W 3 gewährleisten eine noch amtsangemessene Alimentation; dementsprechend ist auch die Versorgung nicht zu beanstanden.

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. Dem Gesetzgeber steht jedoch gerade bei Regelungen des Besoldungsrechts ein weiter Ermessensspielraum zu. 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. 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.

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. Das Verhältnis zur Alimentation anderer Ämter des höheren Dienstes erscheint nicht evident sachwidrig. Im Übrigen ist im praktischen Vollzug nur ausnahmsweise damit zu rechnen, dass Professoren lediglich das Grundgehalt beziehen. 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 Gesamtsregelung hinzuwirken. Vor diesem Hintergrund lässt sich ein Verstoß gegen Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV derzeit nicht feststellen.

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.

Bei der Einordnung der Professorenämter in die Besoldungsordnung W hat der Gesetzgeber ebenfalls den hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums zu beachten, wonach dem Bediensteten ein der Amtsstellung angemessener Lebensunterhalt zu gewähren ist. Die Dienstbezüge müssen auch innerhalb einer Besoldungsordnung nach dem Dienstrang abgestuft sein.

Die Professuren an Universitäten einerseits und an Fachhochschulen andererseits haben im Ämtergefüge der Hochschullehrer einen unterschiedlichen Stellenwert. Dies kommt sowohl in den Einstellungs Voraussetzungen als auch im jeweiligen Aufgabenbereich zum Ausdruck. Allerdings steht es dem Besoldungsgesetzgeber im Rahmen seines weiten Gestaltungsermessens frei, vorhandene Ämter neu zu bewerten. 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.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

