

Kempen, Bernhard

Article

Nachtrag: Wer gewinnt durch die geplante Föderalismusreform?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Kempen, Bernhard (2006) : Nachtrag: Wer gewinnt durch die geplante Föderalismusreform?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 11, pp. 3-6

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164310>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Nachtrag: Wer gewinnt durch die geplante Föderalismusreform?

3

Ergänzend zu den Beiträgen, die im ifo Schnelldienst Nr. 10/2006 zur Föderalismusreform veröffentlicht wurden, stellt Prof. Dr. Bernhard Kempen seine Meinung zu diesem Reformvorhaben dar.

Balance zwischen föderaler Vielfalt und notwendiger Einheitlichkeit gerät aus dem Gleichgewicht

Die nahende Föderalismusreform bricht mit bislang gültigen Leitgedanken der föderalen Zuständigkeitsverteilung und ersetzt sie durch neue Leitbegriffe. Wurde vormals in der Zuständigkeitsverklammerung von Bund und Ländern ein ausgeklügeltes System föderaler *cheques and balances* gesehen, geht es nun um die »Entflechtung« der Zuständigkeiten im Interesse handlungsfähiger, effektiv agierender Zuständigkeitsträger. So berechtigt das Reformanliegen auch ist, im geschnürten »Reformpaket« droht die sachbezogen austarierte Balance zwischen belebender föderaler Vielfalt und staatsnotwendiger Einheitlichkeit aus dem Gleichgewicht zu geraten. Im Verlauf der weniger sach- denn machbezogen geführten Reformdiskussion sah sich der Bund genötigt, auch solche Zuständigkeiten preiszugeben, deren Ausübung zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit er noch vor kurzem für »erforderlich« hielt (Art. 72 Abs. 2 GG). So verliert der Bund nun die Zuständigkeit für die Besoldung und Versorgung der Beamten (Art. 74a Abs. 1 GG), die er noch im September 2005 in Anspruch nahm.

Keine Zuständigkeit für die Besoldung der Beamten

Was die »Stärkung der Personalhoheit der Länder«, als welche die bevorstehende Rückkehr zum längst überwundenen Rechtszustand von 1971 angepriesen wird, in ihren praktischen Auswirkungen

bedeuten mag, das können sich am ehesten die Professoren vorstellen, die schon in den Genuss der W-Besoldung gekommen sind. Die neue Professorenbesoldung hat zu einem Mehrebenensystem der besoldungsrelevanten Rechtsquellen geführt, weil der Bund bewusst darauf verzichtet hat, in diesem Bereich von der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit erschöpfend Gebrauch zu machen. Erst aus der Zusammenschau von bundesrechtlichen, landesrechtlichen und hochschuleigenen Normen ist die individuelle Besoldung der W-Professoren zu ermitteln. Ihre Intransparenz und Komplexität, ihr politisch gewollter Sparcharakter hat zu einem Akzeptanzproblem geführt, und das ist längst noch nicht das größte Problem.

Die grundlegenden Strukturen der Professorenbesoldung hat der Gesetzgeber nur in großen zeitlichen Abständen verändert. Im Jahr 1975 ist die Besoldungsgruppe C eingeführt worden, die im Wesentlichen unverändert bis zum Jahr 2002 bestehen blieb. Das Professorenbesoldungsreformgesetz von 2002 freilich könnte sich schon in nächster Zukunft als Auslaufmodell und Ladenhüter entpuppen. Die Föderalismusreform beschert den Ländern die Zuständigkeit für die Professorenbesoldung und Versorgung, ohne dass irgendjemand auch nur die Frage gestellt hätte, ob der Kompetenzübergang nicht das Risiko eines wissenschaftsinadäquaten Reformrhythmus in sich birgt. Wird es dem »Wettbewerb um die besten Köpfe«, der ein nationaler und ein internationaler Wettbewerb ist, gut tun, wenn schon im nächsten Jahr abermals ein neues Besoldungsregime eingeführt wird? Gewiss, für die allernächste Zeit ist mit einer neuerlichen Professorenbesoldungsnovelle nicht in allen Bundesländern zu rechnen. Doch gehört nicht allzu viel Phantasie zu der Vorstellung, dass einige Bundesländer rasch von der neu gewonnenen ausschließlichen Zuständigkeit Gebrauch machen werden. Wie wird sich dann der Wechsel zu einem



Bernhard Kempen*

* Prof. Dr. Bernhard Kempen ist Präsident des Deutschen Hochschulverbandes, Bonn. Der Artikel ist eine gekürzte und leicht veränderte Fassung eines Beitrags für die Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR 5/2006).

möglicherweise als P-Besoldung titulierten neuen Landesbesoldungsregime auf den schwierigen Personalwettbewerb in der Wissenschaft auswirken?

Vor einem Kurswechsel sollte jedenfalls die Vergewisserung stehen, welches Ziel bislang angepeilt wurde. Die Urheber der Reform, die sich heute ihrer Vaterschaft kaum mehr berühmen, wollten durch die Abschaffung der Besoldungsalterstufen und die Einführung flexibler leistungsabhängiger Besoldungsbestandteile zwei Ziele erreichen, ein offen angestrebtes und ein insgeheim verfolgtes. Das offen angestrebte heißt »Modernisierung«, gelegentlich auch »Leistungssteigerung«, das insgeheim angestrebte heißt »Einsparung«.

Das Verfolgen des letztgenannten Ziels, das Einsparen staatlicher Mittel, wurde und wird von den politisch Verantwortlichen im Bund und in den Ländern so vehement bestritten, als sei es strafbar, mit öffentlichen Haushaltsmitteln sparsam umzugehen. Die politische Unehrllichkeit könnte den Professoren schmeicheln, bringt die Notlüge doch auch Respekt gegenüber der Wissenschaft zum Ausdruck. Allein, die Sparfolgen wirken sich für die Betroffenen zu massiv aus, um für politische Schmeichelei empfänglich zu werden. Dabei ist das ganze Ausmaß des Minderverdienstes für die W-Besoldeten noch gar nicht abzusehen. Erst im Vergleich des auch das Ruhegehalt einbeziehenden Lebenseinkommens von C- und W-Besoldeten ist der Verlust erfassbar. Auf der Grundlage der von der Bundesregierung selbst vorgelegten Zahlen für einen »durchschnittlich« leistungsfähigen Hochschullehrer in der W-Besoldung errechnet sich gegenüber dem »durchschnittlich« leistungsfähigen Hochschullehrer in der C-Besoldung ein Verlust an Lebenseinkommen in der Größenordnung von 90 000 bis 400 000 €. Freilich streicht der Staat dieses Mindereinkommen nicht gänzlich ein. Der Vergaberahmen (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BBesG) sorgt dafür, dass die ausgekehrte Summe für die Professorenenschaft an den Hochschulen bezogen auf das Stichjahr 2001 (fast) konstant bleibt. Ein Einspareffekt ergibt sich vielmehr vor allem aus der nur eingeschränkten Ruhegehaltspflicht der flexiblen Besoldungsbestandteile.

Die Bundesländer werden im Vollbesitz der Gesetzgebungszuständigkeit für die Professorenbesoldung das Rad nicht neu erfinden können. Aber können sie es in eine andere Richtung lenken? Gab bislang das in Art. 33 Abs. 5 GG als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums verankerte Alimentationsprinzip dem Gesetzgeber eine vergleichsweise klare, nicht zuletzt durch die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts konturierte Direktive, so wird diese normative Kraft zukünftig nicht mehr zu erwarten sein. Denn mit der im Zuge der Föderalismusreform ebenfalls vorgesehenen Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 um die Worte »und fortzuentwickeln« ist die Tür weit aufgestoßen für eine Ausweitung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums. Zwar beeilt sich die Begründung zum Verfassungsänderungs-

entwurf zu versichern, dass »die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (...) auch weiterhin zu berücksichtigen (sind)«. Doch stimmt gerade diese Versicherung nachdenklich. Welchen Sinn hat die textliche Ergänzung, wenn es nicht darum geht, die vorkonstitutionell tradierten Grundsätze an den Rändern aufzuweichen? Die Direktionskraft der Grundsätze dürfte mit der Verfassungsänderung jedenfalls nicht eine Stärkung, sondern eine Schwächung erfahren. Ob und in welcher Form künftig der »Gesetzesvorbehalt im Beamtenrecht« für die Professorenbesoldung Geltung und Wirksamkeit beanspruchen kann, ist derzeit nicht sicher zu prognostizieren. Die Hürde vor der Einführung von »Billig-« oder »Barfußprofessoren«, über deren Forschungs- und Lehrqualität sich niemand Illusionen machen sollte, wird nicht wegfallen, aber sie wird niedriger.

Zukünftige Besoldungsvielfalt

Noch aber ist die Föderalismusreform nicht unter Dach und Fach. Solange sie nicht vollendet ist, lohnt es, die W-Besoldung nicht nur wegen ihrer aktuellen Auswirkungen auf den Professorenarbeitsmarkt, nicht nur wegen ihrer mutmaßlichen Verfassungswidrigkeit, sondern auch wegen ihrer föderalen Vorprägung für die in Zukunft auf 17 Einheiten sich erstreckende Besoldungsvielfalt in Augenschein zu nehmen.

In Ermangelung einer belastbaren Statistik kann es im Folgenden nur darum gehen, vorläufig und schlaglichtartig einige Entwicklungen und Tendenzen anzudeuten, die im Umgang mit der W-Besoldung zu beobachten sind. Die Beobachtungen stützen sich dabei ganz wesentlich auf anonymisierte Informationen seitens der Abteilung für juristische Berufungsberatung des Deutschen Hochschulverbandes in Bonn, der für sich in Anspruch nimmt, seit Einführung der W-Besoldung mehr als 60% aller Berufungsfälle in Deutschland beratend begleitet zu haben.

Eine erste Erkenntnis ist, dass offenbar auch unter dem Regime der W-Besoldung das Dienstalter keineswegs als Besoldungsfaktor ausgeklammert ist. Junge Nachwuchswissenschaftler haben es außerordentlich schwer, mit dem ersten Ruf einen Berufungs-Leistungsbezug zu erhalten. Viel hängt in dieser Konstellation von dem individuellen Verhandlungsgeschick des Rufinhabers ab. Vor derselben Schwierigkeit stehen aber auch Mehrfachberufene, die von der C-Besoldung in die W-Besoldung wechseln möchten. Rufinhabern, die in den Dienstaltersstufen der C-Besoldung noch nicht weit vorangeschritten sind, gereicht ihr jugendliches Alter zum Nachteil, denn ihnen gelingt es oftmals nicht, einen mit der C-Besoldung äquivalenten Zustand herauszuhandeln. Hier ist es nicht selten schon als großer Erfolg zu verbuchen, wenn es dem Rufinhaber trotz mehrfacher Vorrufe gelingt, in der W-3-Besoldung in den Bereich des C-4-Endgrundgehaltes vorzustoßen.

Die W-Besoldung erweist sich als Mobilitätshemmnis für die Generation der aktiven nach C 4 besoldeten Professorinnen und Professoren. In dieser Gruppe ist jetzt die Bereitschaft weniger ausgeprägt, sich um einen Ruf zu bemühen. Die Erwartung, in der W-Besoldung trotz hervorragender wissenschaftlicher Leistung in einem aufwendigen Verfahren um bescheidene Besoldungsbestandteile kämpfen zu müssen, hält viele von einer Bewerbung ab. Umgekehrt gehen viele Hochschulen vermehrt dazu über, reine »Privatdozenten-Listen« zu beschließen, weil die Anwerbung eines C-3- oder C-4-Kollegen ohnehin als aussichtslos eingeschätzt wird.

Individuelle Zielvereinbarungen, von denen einige Hochschulen Gebrauch machen, lassen leicht dienst- und besoldungsrechtliche Verwerfungen entstehen. So ist gelegentlich zweifelhaft, ob und in welcher Höhe ein Leistungsbezug, der variabel an den Grad einer Zielerfüllung geknüpft wird, unbefristet oder befristet erteilt ist. Dies hat Konsequenzen für die Frage der Ruhegehaltsfähigkeit. Der Zielvereinbarungskultur immanent ist das Risiko, Zuflucht in irrealen Versprechenswelten zu suchen. Die Gefahr, in der scientific community Reputation zu verspielen, wird dabei von beiden Verhandlungsseiten ebenso unterschätzt wie die Gefahr, mit dem Strafrecht nähere Bekanntschaft zu machen.

Die besonderen Leistungsbezüge (§ 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BBesG) spielen bisher nur eine sehr untergeordnete Rolle. Die Verfahren zur Gewährung dieser Art flexibler Bezüge werden voraussichtlich erst im Jahr 2007 in fester Übung stehen.

Die Bandbreite der erzielten Verhandlungsergebnisse in der W-Besoldung ist beträchtlich. In Einzelfällen sind, sowohl in Berufungs- wie in Bleibeverhandlungskonstellationen, Besoldungsregionen erreicht worden, die in der C-Besoldung unerreichbar waren. Das Überschreiten der sog. B-10-Grenze (§ 33 Abs. 2 BBesG) mit einer Besoldung von mehr als 130 000 €/Jahr ist freilich auf einzelne Fälle beschränkt. Andererseits gibt es die große Zahl von erstberufenen Professorinnen und Professoren, die über Gehälter in der Größenordnung von 47 000 bis 54 000 €/Jahr verfügen. Der Blick auf diese Besoldungsverhältnisse hält in den marktnahen Fächern insbesondere der Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, der Ingenieur- und Technikwissenschaften sowie der Naturwissenschaften nachweislich viele und oft die besten Nachwuchskräfte davon ab, eine Professur anzustreben.

In der sog. Expertenkommission »Reform des Hochschuldienstrechts«, die auf Geheiß der damaligen Bundesministerin für Bildung und Wissenschaft Bulmahn in der Vorbereitungsphase des Professorenbesoldungsreformgesetzes tätig war, wurde in dem Konzept der W-Besoldung, garantierte Grundgehälter mit nicht-garantierten flexiblen Bezügen zu kombinieren, bereits »ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko« gesehen. Die Kommission hat sich gleichwohl

dafür entschieden, ein klares Votum zugunsten des neuen Besoldungskonzepts abzugeben. Ob es sich dabei um einen Fall tatkräftiger Risikofreude oder eher um einen Fall kollektiver leichtsinniger Verantwortungslosigkeit handelt, mag hier dahinstehen. Ein abschließendes Urteil wird leichter fallen, wenn die höchsten Gerichte entschieden haben werden. Dass solche Entscheidungen nicht mehr lange auf sich warten lassen, steht fest: in mehreren Ländern haben W-Besoldete den Rechtsweg beschritten. Im Kern wird es in diesen Verfahren um die Frage der Amtsangemessenheit der Alimentation gehen.

In § 33 Abs. 3 Satz 1 BBesG hat es der Bundesgesetzgeber den Ländern ausdrücklich überlassen, »das Nähere zur Gewährung der Leistungsbezüge« zu regeln, wobei er »das Nähere« auch gleich beispielhaft verdeutlicht. »Insbesondere«, so fährt das Gesetz fort, seien Bestimmungen »über das Vergabeverfahren, die Zuständigkeit für die Vergabe sowie die Voraussetzungen und die Kriterien der Vergabe«, »zur Ruhegehaltsfähigkeit befristet gewährter Leistungsbezüge (...)« und »über die Teilnahme von Leistungsbezügen an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen« zu treffen. Die Einbeziehung der Länder entspringt dabei weniger dem Bedürfnis nach Förderung eines kompetitiven Föderalismus, als vielmehr dem gesetzgeberischen Unvermögen, »insbesondere« die schwierige Frage nach der Leistungsbewertung in der Wissenschaft überzeugend zu beantworten. Nach der Art eines Schwarzer-Peter-Spiels hat der Bund die Frage an die Länder weitergeschoben. Das ist zwar unter dem Gesichtspunkt der vom Bund für »erforderlich« (Art. 72 Abs. 2 GG) gehaltenen »Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse« merkwürdig, aber nicht verfassungswidrig. Aus dem Grundgesetz ergibt sich keine Verpflichtung des Bundes, von einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch zu machen. Verfassungsrechtlich fragwürdig wird es aber, wenn und soweit die Länder ihrerseits den Schwarzen Peter an die Hochschulen weiter geschoben haben. Der Gesetzesvorbehalt hat im Beamtenrecht eine besondere Ausprägung erfahren. Es ist grundsätzlich ausgeschlossen, die Alimentation des Beamten im Wege der Delegation aus der strengen parlamentarischen Entscheidungszuständigkeit zu entlassen. Der Parlamentsvorbehalt, der im Bereich der Beamtenbesoldung gilt, verlangt vom Gesetzgeber, dass er die Grundlagen der Beamtenbesoldung selbst regelt und Letztentscheidungsspielräume im Besoldungsvollzug nur begrenzt zur Verfügung stellt. Es wäre demnach Aufgabe des Landesgesetzgebers gewesen, Zuständigkeit, Verfahren und inhaltliche Kriterien für die Gewährung von Leistungsbezügen in formell-gesetzlicher Form zu entwickeln. Dieser Verpflichtung ist der Landesgesetzgeber in den einzelnen Bundesländern auf durchaus unterschiedliche Weise nachgekommen. Eine Gegenüberstellung der landesspezifischen W-Besoldungsregeln ergibt, dass die formell-gesetzliche Regulationsdichte stark variiert. In allen Bundesländern ist es im Ergebnis aber den Hoch-

schulen überantwortet, im Wege von »Satzungen« oder »Richtlinien« die Einzelheiten der Vergabe von Leistungsbezügen auszuformen. Ob die Technik einer Regelungsdelegation auf die Hochschulen im Streitfall verfassungsgerichtlicher Überprüfung standhält, muss bezweifelt werden.

Schwerer noch als der potentielle verfassungsrechtliche Flurschaden wiegt der Schaden, der auf dem Berufungsmarkt der Professorinnen und Professoren längst entstanden ist: Die von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Besoldungsregularien behindern die für den wissenschaftlichen Wettbewerb denknotwendig vorausgesetzte Mobilität in unerträglicher Weise. Wie soll eine wettbewerbliche Mobilität der Wissenschaftsakteure möglich sein, wenn im Hin und Her von befristet oder unbefristet, als Einmalzahlung oder fortlaufend gewährten, ruhegehaltsfähigen und nicht-ruhegehaltsfähigen Leistungsbezügen, im Hin und Her von unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahren die ökonomischen Rahmenbedingungen eines Ortswechsels mit unendlich vielen Unwägbarkeiten verbunden sind?

Die Rückkehr zur alten, im Einzelnen aber auch trügerischen Besoldungsidylle der C-Besoldung mag gegenüber den skizzierten Ungereimtheiten der W-Besoldung das geringere Übel sein, realistisch ist diese Option nicht. Einstweilen bleibt abzuwarten, ob im bestehenden System der W-Besoldung die Rechtsprechung die notwendigen Reparaturen veranlasst. Die Erfahrungen mit dem noch gar nicht zur vollen Entfaltung gelangten Besoldungspartikularismus in Deutschland lassen, sollte die Föderalismusreform diese Entwicklung fortsetzen, nichts Gutes erwarten. Alle Hoffnung richtet sich dann auf ein hoffnungslos überfordertes Instrument: Das der Koordination der Bundesländer. Und doch wäre dies die einzige Hoffnung – dass die Bundesländer mit vereinten Kräften die W-Besoldung zu einem wissenschaftsadäquaten und verfassungskonformen Besoldungssystem weiter entwickeln.