

Gawel, Erik

Working Paper

Neuordnung der Professorenbesoldung in Sachsen

Working Paper, No. 128

Provided in Cooperation with:

University of Leipzig, Faculty of Economics and Management Science

Suggested Citation: Gawel, Erik (2014) : Neuordnung der Professorenbesoldung in Sachsen, Working Paper, No. 128, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Leipzig

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/95930>

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.

UNIVERSITÄT LEIPZIG

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Faculty of Economics and Management Science**

Working Paper, No. 128

Erik Gawel

Neuordnung der Professorenbesoldung in Sachsen

März 2014

ISSN 1437-9384

Neuordnung der Professorenbesoldung in Sachsen

Von Univ.-Prof. Dr. Erik Gawel, Leipzig*

Mit dem Sächsischen Dienstrechtsneuordnungsgesetz vom 18.12.2013 ordnet nunmehr auch Sachsen die Professorenbesoldung mit Wirkung zum 01.04.2014 neu. Das BVerfG hatte mit seinem Urteil vom 14.02.2012 die Beamtenbesoldung in der Besoldungsgruppe W2 in Hessen als „evident unzureichend“ verworfen und damit bundesweit eine Neugestaltung der W-Besoldung erforderlich gemacht. Wie in den parallelen Reformgesetzen oder -vorhaben des Bundes und zahlreicher anderer Länder ist eine (gestufte) Anhebung der Grundgehaltssätze von W2 und W3 bei einer gleichzeitigen (Teil-) Konsumtion der bisher bezogenen Leistungszulagen vorgesehen. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Neuregelungen sowie ihre Auswirkungen auf das Bezügesystem und geht u. a. der Frage nach, inwieweit den Anforderungen des BVerfG auf diese Weise genügt werden kann.

I. Hintergrund der Neuordnung

Als Reaktion auf die vom BVerfG als „evident unzureichend“¹ verworfene W2-Besoldung in Hessen haben zwischenzeitlich zahlreiche Länder, darunter Hessen,² Bayern,³ Brandenburg,⁴ Sachsen-Anhalt,⁵ Schleswig-Holstein,⁶ Bremen,⁷ Rheinland-Pfalz⁸ und NRW⁹, sowie der Bund¹⁰ Neuregelungen jeweils mit Wirkung zum 01.01.2013 vorgenommen. Darüber hinaus befinden sich Gesetzesentwürfe weiterer Länder im Gesetzgebungsverfahren oder liegen als

* Der Verfasser ist Universitäts-Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Institutionenökonomische Umweltforschung, am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ, und an der Universität Leipzig, dort Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement. Am UFZ leitet er das Department Ökonomie. Der Autor dankt Dr. Martin Hellfeier vom Deutschen Hochschulverband für wertvolle Hinweise.

¹ BVerfG, Urte. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10, Rn. 166, NVwZ 2012, 357. Dazu Wolff, Die Verfassungswidrigkeit der W-Besoldung, ZBR 2012, 145; Scheffel, Neue Perspektiven für eine leistungsabhängige Alimentation?, DÖD 2012, 217; Knopp, Das Urteil des BVerfG vom 14.2.2012 zur W-Besoldung bei Hochschullehrern, LKV 2012, 145; Gröpl, Amtsangemessene Besoldung im Beamtenrecht, RiA 2012, 97; Schwabe, Das verfassungswidrige Professorengehalt, NVwZ 2012, 610; Classen, Anmerkung zur Entscheidung des BVerfG vom 14.02.2012 (2 BvL 4/10; JZ 2012, 257) - Zur Verfassungsmäßigkeit der Besoldung von Professoren, JZ 2012, 465; Budjarek, Spielräume einer Neuregelung der Professorenbesoldung, DÖV 2012, 465.

² Gesetz zur Ersetzung von Bundesrecht auf dem Gebiet der Besoldung der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer vom 12.12.2012 (HGVB. I 647). Dazu kritisch Gawel, Neuordnung der W-Besoldung in Hessen: Verfassungsrechtliche Probleme bleiben, LKRZ 2013, 177 und 239; ders., Widersprüchlich und verfassungsrechtlich fragwürdig. Zur Neuordnung der W-Besoldung in Hessen, Forschung und Lehre 2013, 564; wohlwollender Wolff, Die Reform der Professorenbesoldung – eine Zwischenbilanz, WissR 2013, 126, 133.

³ Gesetz zur Änd. der Professorenbesoldung v. 11.12.2012 (BayGVBl. I S. 624).

⁴ Gesetz zur Neuregelung des brandenburgischen Besoldungsrechts und des brandenburgischen Beamtenversorgungsrechts v. 20.11.2013 (GVBl. I Nr. 32 und Nr. 34 [Berichtigung]).

⁵ Gesetz zur Änd. landesbesoldungs- und -beamtenrechtlicher Vorschriften v. 30.07.2013 (GVBl. LSA S. 400).

⁶ Gesetz zur Änd. des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein – strukturelle Änderung der Besoldung von Professorinnen und Professoren v. 14.6.2013 (GVBl. I S. 272).

⁷ Gesetz zur Änd. dienstrechtlicher Vorschriften v. 1.10.2013 (Brem.GBl. S. 546).

⁸ Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechtes v. 18.06.2013 (GVBl. Nr 16 S. 384).

⁹ Dienstrechtsanpassungsgesetz v. 24.05.2013 (GV. NRW S. 234).

¹⁰ Professorenbesoldungsneuordnungsgesetz v. 11.06.2013 (BGBl. I 1514). Dazu Gawel, Neuregelung der W-Besoldung des Bundes, NVwZ 2013, 1054; ders., W-Besoldung - Was taugen die Neuregelungen?, NJW 30/2013, 3.

Referentenentwürfe vor.¹¹ Lediglich Berlin und das Saarland zeigen bisher keine Anstalten, den verfassungswidrigen Zustand durch gesetzgeberisches Handeln zu beseitigen und spekulieren offenbar darauf, als Folge eines entsprechend verzögerten Urteilsspruchs mit Direktwirkung auf ihr Landesrecht eine verlängerte Übergangsfrist zu erhalten und entsprechende Finanzmittel einzusparen. Angesichts der fehlenden Bindung des BVerfG-Urteils durch Gesetzeskraft nach § 31 Abs. 2 BVerfGG für Regelungen anderer Länder¹² und der Feststellung im Urteil, eine allgemeine rückwirkende Behebung des Verfassungsverstößes sei „mit Blick auf die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses nicht geboten“¹³, besteht dabei wohl sogar Aussicht auf Erfolg.¹⁴ Auch Sachsen hat es als einziges jener Länder mit bereits in Kraft getretenen Neuregelungen vermieden, eine rückwirkende Neuordnung mit Wirkung zum 01.01.2013 vorzunehmen, sondern belässt es angesichts der erst zum 01.04.2014 in Kraft tretenden Änderung durch das Sächsische Dienstrechtsneuordnungsgesetz¹⁵ weitere 15 Monate über die vom BVerfG für Hessen formulierte Neuordnungsfrist bei einem verfassungswidrigen Zustand (dazu auch unten VI.).

Hat es das BVerfG noch ausdrücklich offen gelassen, in welcher Form eine aus Grundgehalt und Leistungszulagen zulässigerweise zusammengesetzte Besoldung von Professoren insgesamt eine den „alimentativen Mindestanforderungen“ genügende Ausprägung zu erfahren hat,¹⁶ so setzen die bisher bekannt gewordenen Entwürfe und in Kraft getretenen Neuregelungen ausnahmslos, wenngleich in unterschiedlicher Ausgestaltung, auf eine spürbare Anhebung der Grundvergütungen der Besoldungsgruppen W2 und W3 unter grundsätzlicher Beibehaltung des bisherigen Leistungszulagensystems. Ebenso flächendeckend sind dabei jedoch Anrechnungen bisher bezogener Leistungszulagen auf die Anhebung der Grundbezüge vorgesehen (sog. Konsumtion).¹⁷ Auf diese Weise wollen Bund und Länder in erster Linie sicherstellen, dass die Mehrausgaben als Folge des BVerfG-Urteils begrenzt bleiben. Die fiskalische Motivation wird in den Gesetzesbegründungen offen thematisiert,¹⁸ die Anrechnung zu- meist aber auch mit Systemnotwendigkeiten begründet: So verweist der Gesetzentwurf des Bundes darauf, dass ohne Verrechnung früherer Zulagen dauerhaft ein Nebeneinander von Besoldungssystemen und eine dauerhafte Besserstellung der im alten System berufenen Professoren zu besorgen sei.¹⁹ Der hessische ebenso wie der bayerische Gesetzgeber befürchten gar eine „Überalimentation“.²⁰ Daneben wird ein zu vermeidender „Verstoß gegen den Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung“²¹ oder gar Unverhältnismäßigkeit „gegenüber der Besoldung anderer Ämter mit vergleichbaren Anforderungen und Verantwortung“²² ange-

¹¹ Siehe etwa die Übersicht des Deutschen Hochschulverbandes unter http://www.hochschulverband.de/cms1/fileadmin/redaktion/download/pdf/w-portal/w-besoldung_stand_der_dinge.pdf (Stand Februar 2014) (abgerufen 16.02.2014).

¹² *Bethge*, in: Maunz u. a., Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 31 Rn. 165 m w. N.

¹³ BVerfGE 131, 239, 266; BVerfGE 130, 263, 313.

¹⁴ *Sachs*, Reform der W2-Besoldung – Konsumtion bereits erworbener Leistungsbezüge?, NWVBl. 2013, 309, 316 f.

¹⁵ Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen v. 18.12.2013, SächsGVBl Nr. 18, S. 970.

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10, Rn. 184.

¹⁷ Siehe hierzu bereits eingehender *Gawel*, Konsumtionsregeln bei der Neuordnung der W-Besoldung: Formen und Auswirkungen, DÖV 2013, 285; *Sachs*, NWVBl. 2013, 309.

¹⁸ HessLT-Drs. 18/6074, S. 16 f.; BT-Drs. 17/12455, S. 67; SachsAnhLT-Drs. 6/1871, S. 13, 27; zurückhaltender BayLT-Drs. 16/13863, S. 2 f., und NRWLT-Drs. 16/1625, S. 73; verbrämt in SächsLT-Drs. 5/12230, S. 391 („Erhaltung des Vergabebudgets“).

¹⁹ BRat-Drucks. 50/13, S. 16.

²⁰ HessLT-Drucks. 18/6074, S. 16; BayLT-Drucks. 16/13863, S. 11.

²¹ BayLT-Drucks. 16/13863, S. 11.

²² HessLT-Drucks. 18/6074, S. 16 (zu § 11 Abs. 1).

führt. In den Ländern Hessen, Bayern und Sachsen sowie beim Bund ist ferner die Einführung von „Erfahrungsstufen“ beim Grundgehalt Bestandteil des grundsätzlich fortbestehenden zweigliedrigen Systems aus Grund- und Leistungsbezügen. Dieses Stufensystem staffelt die Grundbezüge nach zwischen den Gebietskörperschaften recht unterschiedlich bemessenen Stufen „professoraler Erfahrungszeiten“ (z. B. § 3 Abs. 1 Satz 2 HPBesG). In Sachsen ist nur von „Stufen“ die Rede (§ 35 Abs. 1 SächsBesG 2014), ohne von den übrigen Stufensystemen konzeptionell nennenswert abzuweichen. Zugleich löst das Dienstrechtsneuordnungsgesetz als besoldungs- und versorgungsrechtliche Vollregelung das nach der Föderalismusreform bisher in Teilen noch weitergeltende Bundesrecht komplett ab.

Es fragt sich, inwieweit die Neuordnung der Besoldungsordnung W in Sachsen den vom BVerfG gesetzten Anforderungen gerecht werden kann. Nachfolgend werden zunächst die besoldungsrechtlichen Grundelemente des neuen SächsBesG in den Blick genommen (II.). Anschließend werden verschiedene verfassungsrechtliche oder rechtspolitische Schwachstellen identifiziert und gewürdigt: Dies betrifft das gestufte Grundgehaltssystem (III.), die Konsumtion von Zulagen (IV.), die Ruhegehaltfähigkeit (V.) und die Dynamisierung von Zulagen (VI.) sowie die Übergangsregelung bis zum 31.03.2014 (VII.). Ein Fazit beschließt diesen Beitrag (VIII.).²³

II. Grundzüge des neuen sächsischen Besoldungsrechts für Professoren

1. Beibehaltung des zweigliedrigen Systems

Um dem vom BVerfG festgestellten verfassungswidrigen Zustand abzuhelpen, hat es das Gericht ausdrücklich offen gelassen, ob dies durch Rückkehr zur C-Besoldung, die Anhebung von Grundgehaltssätzen oder aber im Wege einer alimentationsgerechten Ausgestaltung der Leistungsbezüge zu geschehen habe.²⁴ Die Neuordnung in Sachsen hält – wie alle anderen bisher bekannt gewordenen Reformvorhaben – an dem bisherigen zweigliedrigen System unter Einschluss von Besoldungsbestandteilen, die nach individueller Leistung bemessen werden, fest. Die erforderliche alimentative Grundabsicherung obliegt damit (weiterhin) allein den nunmehr aber deutlich angehobenen Grundgehaltssätzen. Hinzu treten additiv die gemäß individueller Leistung differenzierten Zulagen, die nach Art und Ausgestaltung nahezu unverändert in Landesrecht übernommen werden (§ 36 SächsBesG).

Aus diesem zweigliedrigen System ergibt sich eine klare Funktionsteilung: Neben die die alimentative Mindestabsicherung eines amtsangemessenen Unterhaltes garantierenden Grundbezüge, die für alle Inhaber eines Amtes (wenngleich modifiziert nach Erfahrungsstufen) einheitlich ausgestaltet sind, treten zusätzlich die nach individuellen Leistungsmerkmalen gestaffelten Zulagen. Das BVerfG hat klargestellt, dass in einem System individuell leistungsbedingter und nicht allen Amtsträgern sicher zustehenden Zulagen die Grundbezüge allein die Alimentationsaufgabe erfüllen müssen. Ein grundsätzlich zulässiges duales Besoldungssystem realisiere so eine „Überschneidung des Leistungsprinzips mit dem Alimentationsprinzip“²⁵. Aber auch der Gesetzgeber bekräftigt ausdrücklich diese Funktionsteilung, indem er durch die künftige Ausgestaltung der Zulagengewährung „als Ermessensvorschrift [...] klarzustellen“ beabsichtigt, „dass auf die Gewährung von Leistungsbezügen kein Rechts-

²³ Wegen der außerordentlichen Komplexität der Detailregelungen beschränkt sich dieser Beitrag auf den Fall eines gewöhnlichen Hochschullehrers und lässt Sonderregelungen für hauptamtliches Leitungspersonal oder Spezialfragen wie Verschränkungen mit anderen Ämtern (etwa als Richter) außer Betracht.

²⁴ BVerfG, NVwZ 2012, 357, Rn. 184.

²⁵ BVerfG, NVwZ 2012, 357, Rn. 154.

anspruch besteht“.²⁶ Diesem Verständnis auöeralimentativer Exklusivität entspricht es auch, wenn der sächsische Gesetzgeber besondere Leistungsbezüge auf den Fall „erheblich über dem Durchschnitt liegende[r] und in der Regel über mehrere Jahre erbrachte[e] besondere[r] Leistungen“ beschränkt (§ 36 Abs. 3 Satz 1 SächsBesG), was den Bezug für die weit überwiegende Mehrheit der Professoren („unter-“ sowie „durchschnittliche“ ebenso wie nur „mäßig überdurchschnittliche“) ausschließen dürfte.²⁷ Leistungsbezüge werden so zum Ausnahmeereignis, was zwar fiskalisch charmant sein mag, aber kaum der Zielstellung des mit großer Geste eingeführten und auch künftig mit unveränderter Begründung weitergeführten Leistungszulagensystems, insbesondere der Zulagen für „besondere Leistungen“ nach § 36 Abs. 1 Nr. 2 SächsBesG entsprechen kann: Flächendeckende, monetär vermittelte Leistungsanreize (jenseits von Berufungs- und Bleibegewinnen oder Funktionsübernahmen) lassen sich jedenfalls kaum ausbringen, wenn umständliche Verfahren der Leistungsbewertung durchlaufen werden müssen, an deren Ende nur wenigen Personen nach langjähriger, „erheblich über dem Durchschnitt“ liegender Leistungserbringung, jedoch ohne jeden Rechtsanspruch, zunächst nur befristete, nicht dynamisierte, überdies widerrufliche und bis auf Weiteres nicht ruhegehaltfähige (dazu V.) besondere Leistungsbezüge in Aussicht stehen „können“.

Umgekehrt ist damit aber immerhin künftig die klare Aufgabenteilung zwischen den dem Alimentationsprinzip verpflichteten Grundbezügen und den am Leistungsprinzip ausgerichteten Zulagen innerhalb des zweigliedrigen Besoldungssystems unstreitig umrissen.²⁸ Dies ist etwa von Bedeutung, soweit die Konsumtion von Leistungszulagen bei der Überleitung mit der Besorgnis einer andernfalls eintretenden „Überalimentation“ oder sonstigen „Störung des Besoldungsgefüges“ begründet (dazu IV.2) oder bei eingeräumten alimentativen Defiziten im Bereich der Grundbezüge immer noch auf die Ergänzungsfunktion von Zulagen verwiesen wird (dazu III.2.b). Vielmehr muss sich das neue System konsequent an der Funktionsteilung messen lassen.

2. Anhebung der Grundgehälter und Einführung von Erfahrungsstufen

Zur ausreichenden alimentativen Grundsicherung werden die Grundgehaltssätze für W2 und W3 angehoben, und zwar differenziert nach vier Erfahrungsstufen (§ 35 Abs. 1 SächsBesG), welche im Wesentlichen die jeweiligen professoralen Erfahrungszeiten (Abs. 3 Satz 3) oder Zeiträume von (der Tätigkeit eines Professors gleichwertigen) Vortätigkeiten abbilden (Abs. 4). Anstelle des weitgehend am Lebensalter ausgerichteten Instituts der Dienstaltersstufen im C-System werden nunmehr „Erfahrungszeiten“ zur Stufenbildung herangezogen. Die neue Grundgehaltstabelle der Anlage 5 Nr. 4 (zu § 34 Abs. 1) sieht für die Besoldungsgruppen W2 und W3 vier Stufen vor, die in drei fünfjährigen Aufstiegsintervallen bis zum Erreichen der Endstufe 4 durchlaufen werden. Die Stufenlaufzeit beträgt jeweils fünf Jahre. Nach 15jährigem Aufstieg erreichen sächsische Professoren also künftig das Endgrundgehalt (Bayern: 12, Bund: 14, Hessen: 20). In der deutlich höheren C-Besoldung war dies aber typischerweise bereits nach einer einstelligen Laufzeit des Dienstaltersaufstiegs (bis zum Dienstalter 49) der Fall. Das Einstiegs-Grundgehalt der Besoldungsgruppe W2 orientiert sich an der Besoldungsgruppe A15, Stufe 7-8, jenes der Besoldungsgruppe W3 an A16, Stufe 8. Das

²⁶ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 350. So betont auch der hessische Gesetzgeber, dass das Grundgehalt für sich genommen bereits dem Alimentationsprinzip gerecht werden solle und auch weiterhin „gerade kein einklagbarer Rechtsanspruch auf die Vergabe von Leistungsbezügen“ bestehe. Diese würden „daher ausdrücklich als ‚zusätzlich‘ bezeichnet“ – siehe Hess LT-Drs. 18/6074, S. 12 f., mit Blick auf § 5 Abs. 1 Satz 1 HPBesG.

²⁷ So auch der hessische Gesetzgeber, demzufolge Leistungsbezüge nicht etwa für „durchschnittliche“, sondern nur für „exzellente“ Leistungen, also wohl nur ausnahmsweise zur Verfügung stehen (Hess LT-Drs. 18/6074, S. 13).

²⁸ Ebenso *Battis/Grigoleit*, Reformansätze zur Professorenbesoldung bislang mangelhaft, ZBR 2013, 71.

Endgrundgehalt W2 ist mit A15, Stufe 11-12, jenes von W3 mit A16, Endstufe 12, vergleichbar. Die durch Übergangsregelung weiterlaufende C4-Besoldung,²⁹ im Endgrundgehalt zwischen B3 und B4 angesiedelt, wird durch das Endgrundgehalt W3 auch künftig um etwa 10 Prozent unterschritten; analog gilt dies für W2 im Vergleich mit C3.

In der Besoldungsgruppe W1 wird zwar für Juniorprofessoren die bisherige „Bewährungszulage“³⁰ nach Nr. 1 Abs. 3 der Vorbemerkungen zur Bundesbesoldungsordnung W in das neue sächsische Stufensystem der Grundgehälter als Stufe 2 integriert, hingegen findet keinerlei Anpassung in der Bezüghöhe statt.

3. Teil-Konsumtion von Leistungsbezügen

Bei der Überleitung bisheriger Zulagen sieht § 82 Abs. 4 Satz 1 SächsBesG eine auf Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge begrenzte Anrechnung von Zulagen auf die (gestufte) Grundgehaltserhöhung vor. Eine Unterscheidung nach Befristung wird dabei nicht vorgenommen. Dabei müssen 30 Prozent der zum Umstellungsstichtag bezogenen und von der Anrechnung betroffenen Zulagen erhalten bleiben (Satz 2). Geschützt wird also nicht der Erhöhungsbetrag, sondern die Bezugswirksamkeit der innegehabten Zulagen. Mehrere nebeneinander zustehende Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge werden dabei anteilig verrechnet (Satz 3). Beim späteren Erfahrungsaufstieg findet eine analoge weitere Verrechnung statt, soweit nicht die 30-Prozent-Sperre greift (Satz 7). Entsprechende Entscheidungen sind den Beamten schriftlich mitzuteilen (§ 82 Abs. 6 SächsBesG).

4. Ruhegehaltfähigkeit von Zulagen

Bei der Ruhegehaltfähigkeit von Zulagen wird die generelle Deckelungsregelung neu gefasst. Künftig sind im Regelfalle (vorbehaltlich der Ausnahmen in § 37 Abs. 2 (Einzelfallregelung) und gemäß § 40 Abs. 2 SächsBesG (gemeinsame Berufungen)) maximal 30 Prozent des jeweiligen Endgrundgehaltes ruhegehaltfähig (§ 37 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 SächsBesG).³¹ Gegenüber der bisherigen Deckelung auf 40 Prozent des einheitlichen W-Grundgehaltes ergibt sich so eine ganz erhebliche Steigerung des im Regelfalle maximal ruhegehaltfähigen Betrages (Tab. 1).³²

²⁹ Siehe Anlage 15 zu § 19 Abs. 2 SächsBesG.

³⁰ Diese stand „ab dem Zeitpunkt der ersten Verlängerung des Beamtenverhältnisses“ zu, nachdem gemäß § 70 Satz 2 SächsHSFG im Anschluss an eine positive Evaluierung nach drei Jahren eine Verlängerung ausgesprochen wurde.

³¹ Als „Endgrundgehalt“ definiert der Gesetzgeber in § 63 Abs. 2 Satz 1 SächsBesG „das Grundgehalt der Endstufe der entsprechenden Besoldungsgruppe“. Insoweit dürfte die Besorgnis verfehlt sein, einzelne Professoren müssten bei später Erstberufung und Eintritt in den Ruhestand von einer niedrigeren als der Endstufe aus eine entsprechende Kappung mit Blick auf ihr *individuelles Endgehalt* hinnehmen – so aber TU Dresden in der Stellungnahme der Landesrektorenkonferenz, SächsLT-Drs. 5/12230, Teil IV, Stellungnahmen Teil 2, S. 7.

³² Auch die erweiterten Deckelungsregelungen „im Einzelfall“ nach § 37 Abs. 2 SächsBesG (vormals § 13 Abs. 3 SächsBesG 2013) für einen prozentual begrenzten Personenkreis werden nach unten korrigiert, ohne dabei angesichts der höheren Endgrundgehälter den absoluten Deckelungsrahmen zu verkürzen.

Tabelle 1: Regel-Ruhegehaltsdeckelung nach altem und neuem Besoldungsrecht
(mit Bezügen nach Stand 1.4.2014)

	Im Regelfall maximal ruhegehaltfähiger Betrag in Euro	
	W2	W3
<i>Neuregelung</i> (30 Prozent vom Endgrundgehalt) § 37 Abs. 1 Satz 1 u. Abs. 3 Satz 1 SächsBesG 2014	7.449,20	8.577,57
<i>Altregelung</i> (40 Prozent vom Grundgehalt) § 13 Abs. 2a Satz 1 u. Abs. 4 Satz 1 SächsBesG 2013	6.473,64	7.841,78

Zugleich wird die Mindestbezugsdauer für die Wirkung einer erklärten Ruhegehaltfähigkeit für *unbefristete* Leistungsbezüge nach Vorgaben des BVerfG³³ von drei auf zwei Jahre abgesenkt (§ 37 Abs. 1 Satz 2 SächsBesG). Für *befristete* Berufungs-, Bleibe- oder besondere Leistungsbezüge gilt weiterhin eine Zehnjahresfrist (§ 37 Abs. 3 Satz 1 SächsBesG), nach deren Ablauf die Ruhegehaltfähigkeit freilich nur erklärt werden „kann“.

In allen Fällen setzt damit die Ruhegehaltfähigkeit künftig einen gesonderten Erklärungsakt voraus, der im Ermessen der zuständigen Behörde steht („kann“). Damit wird die bisherige *gesetzliche* Ruhegehaltfähigkeit *unbefristeter* Zulagen (§ 13 Abs. 2a Satz 1 SächsBesG 2013) mit Wirkung für die Zukunft aufgegeben. Allerdings genießen bestehende ruhegehaltfähige Zulagen, soweit sie unbefristet sind, Bestandsschutz (§ 82 Abs. 4 Satz 5 SächsBesG). Diese müssen vor dem 01.04.2014 „gewährt oder in sonstiger Weise zugesichert“ sein.

5. Sonstige Aspekte der Neuordnung

Im Übrigen hält Sachsen an dem überholten Institut des „Vergaberahmens“ fest, auch wenn dieser nunmehr aus administrativen Gründen zu einem „Vergabebudget“ (§ 38 SächsBesG), weiterentwickelt wird.³⁴ Dieses Vergabebudget sieht aber auch weiterhin auf Hochschulebene Vorgaben zum Gesamtbetrag der Leistungsbezüge vor, differenziert nach Universitäten und Fachhochschulen. Ein Universitätsprofessor bezieht nach § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsBesG im Jahr 2014 durchschnittlich 81.500 Euro, ein Fachhochschulprofessor dagegen nur 70.100 Euro. Abzüglich der durchschnittlichen Grundbezüge und multipliziert mit der Anzahl der Planstellen ergibt sich so für jede einzelne Hochschule (je Hochschulbereich) der über Zulagen „zu bemessende“ Betrag.³⁵ Andere Bundesländer wie Hessen und NRW haben sich im Zuge der Neuordnung von derartigen Deckelungen verabschiedet unter Verweis auf eine mangelnde Steuerungswirkung, den damit verbundenen Verwaltungsaufwand und den Widerspruch zur Politik der Hochschulautonomie mit globaler Budgetverantwortung.³⁶

Auch hält Sachsen daran fest, sog. Forschungs- und Lehrzulagen, die eine individuelle Bezügesteigerung aus eingeworbenen Drittmitteln ermöglichen, ausschließlich aus „Mitteln privater Dritter“ zu gewähren und nicht etwa – wie nunmehr in Hessen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 HPBesG) – auch auf öffentliche Mittel Dritter auszudehnen (§ 39 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG).

³³ Siehe BVerfG, Beschl. v. 20.3.2007 – 2 BvL 11/04, BVerfGE 117, 372.

³⁴ Dazu SächsLT-Drs. 5/12230, S. 354 ff.

³⁵ Eine temporäre Überschreitung im Zuge der Neuordnung ist nach § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsBesG möglich.

³⁶ Dazu Gawel, Neuordnung der W-Besoldung in Hessen: Verfassungsrechtliche Probleme bleiben, LKRZ 2013, 177, 179.

Wesentliche Teile der Forschungsförderung der öffentlichen Hand (EU-Mittel, BMBF, DFG, Umweltbundesamt u.a.m.) bleiben so für das Instrument weiterhin unerreichbar. Forschungs- und Lehrzulagen sind nunmehr allerdings auch Juniorprofessoren und Akademischen Assistenten zugänglich. Beide Ämter werden im Übrigen besoldungsrechtlich gleichgestellt (§ 35 Abs. 2 SächsBesG).

III. Besoldungshöhe der Grundgehälter im Stufenmodell

1. Referenz der Besoldungsordnung A

Das BVerfG hat es auf der Grundlage des in ständiger Rechtsprechung eingeräumten weiten besoldungsrechtlichen Ermessensspielraums des Gesetzgebers wohlweislich vermieden, zur Höhe der als alimentativ amtsangemessen anzusehenden Bezüge von Professoren konkret Stellung zu nehmen und sich auf die Feststellung beschränkt, dass eine Vergütung jedenfalls „nicht im unteren Bereich der Besoldung des höheren Dienstes (Besoldungsordnung A) angesiedelt sein darf“.³⁷ Als *unteren* Bereich hat das BVerfG dabei mit Blick auf die beanstandete hessische Regelung eine Größenordnung eines W2-Grundgehalts angesehen, die „zwischen der Stufe 8 und der Stufe 9 von insgesamt zwölf Stufen der Besoldungsgruppe A 14 BBesO“ bzw. „knapp unter der Stufe 6“ von A15 lag.³⁸

Die bisherigen Neuregelungen möchten dem dadurch aufgezeigten Alimentsdefizit offensichtlich dadurch entgegen, dass die Grundbezüge nunmehr an den „oberen“ Bereich der Besoldungsordnung A angelehnt werden (A15 und A16). Dabei wird übersehen, dass das BVerfG die beanstandete W2-Besoldung in Hessen bereits ausdrücklich mit A15 verglichen und das Vergleichsergebnis (knapp unter Stufe 6 von A15) für „evident unzureichend“ erklärt hat: „Damit erreicht das Grundgehalt eines W2-Professors nicht die Besoldung eines jungen Regierungsdirektors bzw. Studiendirektors.“³⁹ In Sachsen liegt per 01.04.2014 das Endgrundgehalt W2 allerdings noch immer unter jenem für A15, das Endgrundgehalt für W3 leicht oberhalb der korrespondierenden Größe für A16 (aber noch deutlich unter B2). Ein W2-Professor liegt damit hinsichtlich seines Endgrundgehaltes weiterhin nur zwischen A14 und A15 und mit Blick auf die Stufensystematik von A15 im Endgrundgehalt zwischen der 11. und 12. (von zwölf) Stufen. Damit erreicht selbst das Endgrundgehalt eines W2-Professors immer noch nicht die Besoldung eines erfahrenen Regierungsdirektors bzw. Studiendirektors.

Auch wenn die Ausführungen des BVerfG zur *konkreten* Höhe einer alimentativen Mindestsicherung sehr zurückhaltend formuliert sind, lässt sich ihnen doch deutlich mehr entnehmen als jene schlichte Dichotomie des „unten“ und „oben“, auf das sich jetzt die Neuregelungen mit Blick auf die A-Besoldung durchweg beziehen wollen.⁴⁰ Dass eine Besoldung am „unteren“ Ende der Besoldungsordnung A nicht in Betracht komme, leitet das BVerfG aus lediglich einer von mehreren Einordnungsüberlegungen ab, nämlich das Sorgetragen von Hochschullehrern „für die Ausbildung der Nachwuchskräfte in akademischen Berufen“, ⁴¹ was es naheliegender Weise ausschließe, dass diese jenen besoldungsrechtlich gleichgestellt seien. Der „Umstand, dass ein W2-Professor möglicherweise eine geringere Besoldung als ein der Besoldungsordnung A zugeordneter wissenschaftlicher Beamter erhält, der die Qualifikati-

³⁷ BVerfG, NVwZ 2012, 357, Rn. 174.

³⁸ BVerfG, NVwZ 2012, 357, Rn. 169.

³⁹ BVerfG, NVwZ 2012, 357, Rn. 169.

⁴⁰ Auch Teile der Literatur wollen sich damit bereits zufrieden geben, so etwa *Wolff*, WissR 2013, 126, 135 („Forderung [...], bei der Besoldung an vergleichbare Ämter in der A-Besoldung, deutlich abgesetzt von den Eingangsämtern, anzuknüpfen, dürfte damit erfüllt sein.“); ähnlich – wenngleich ohne jede Prüfung oder Begründung – *Brinktrine*, Schriftliche Stellungnahme v. 15.3.2013 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drs. 17/12455, ADRs. 17(4)689G, S. 3 („rechtlich nicht zu beanstanden“, „im Einklang mit den Vorgaben“ des BVerfG). Ohne Wertung hingegen *Sachs*, NWVBl. 2013, 309; *Battis/Grigoleit*, ZBR 2013, 73.

⁴¹ BVerfG, NVwZ 2012, 357, Rn. 174.

onsvoraussetzungen für eine Berufung zum Professor nicht erfüllt“ wird nämlich als *weiteres* Indiz für die evidente Unangemessenheit der Grundgehaltssätze“ bewertet.⁴² Darüber hinaus verweist das BVerfG mit Blick auf die Voraussetzungen beim Ämterzugang auf die „hohe[n] Anforderungen an den akademischen Werdegang und die Qualifikation ihrer Inhaber“. An der dadurch typischerweise „langen und mit Unsicherheiten behafteten Qualifikationsphase [...] kann das Besoldungsrecht nicht vorbeigehen.“⁴³ Schließlich werden auch die „vielfältige[n] und anspruchsvolle[n] Aufgaben in Forschung und Lehre sowie administrativer Art“ sowie „die besondere Qualität der Tätigkeit und der Verantwortung des Professorenamtes“ betont. Diese Tätigkeit sei „durch ein einzigartiges, verfassungsrechtlich durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG abgesichertes Maß an Selbstbestimmtheit und Eigenverantwortung gekennzeichnet, das sich auch bei der Bestimmung der Wertigkeit des Amtes innerhalb des besoldungsrechtlichen Gefüges niederschlagen muss.“⁴⁴

Ganz grundsätzlich habe der Gesetzgeber zur Beachtung des Alimentationsprinzips im Übrigen „die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen“⁴⁵

Nimmt man alle Hinweise zusammen, so muss die Professorenvergütung Abstand zu akademischen Nachwuchskräften, aber auch zu wissenschaftlichen Beamten in A ohne Berufungsfähigkeit halten und überdies dafür Sorge tragen, dass die besonderen Voraussetzungen beim Ämterzugang, die lange Qualifikationsphase sowie die besondere Qualität und Verantwortung der Tätigkeit bei der Bestimmung der Wertigkeit innerhalb des Besoldungsgefüges angemessen zum Ausdruck kommen. Eine mit „jungen“ Regierungsdirektoren (A15-6) vergleichbare Besoldung bei W2 wurde vor diesem Hintergrund bereits als evident unzureichend bewertet. Nunmehr soll in Sachsen stattdessen eine mit „erfahrenen“ akademischen Direktoren, die aber ihr Endgrundgehalt noch gar nicht erreicht haben (A15-11), vergleichbare Besoldung für W2-Professoren amtsangemessen sein. Ein akademischer Direktor ist zwar keine Nachwuchskraft, erfüllt aber in seinen Zugangsvoraussetzungen zum Amt die besonderen Berufungsvoraussetzungen zum Professor gerade nicht und ist typischerweise auch unter professoraler Leitung tätig. Akademische Direktoren sind ferner sowohl im Qualifikationsgang als auch in der Qualität und Verantwortung der Amtswahrnehmung sowie schließlich im gesellschaftlichen Ansehen und in ihrer Wettbewerbssituation am Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Kräfte deutlich von Professoren geschieden. Eine Professorenbesoldung, die nicht einmal das Endgrundgehalt von A15 erreicht, kann daher nicht amtsangemessen sein.

Diese fehlende Angemessenheit verschärft sich noch, wenn nicht nur Endgrundgehälter verglichen, sondern über die Stufenmodelle die Lebenszeitalimentation in den Blick gerät (dazu unten III.2). So dürfte es kaum den alimentativen Mindestanforderungen des Grundgesetzes entsprechen, wenn ein nicht-promovierter, 35 Jahre alter Regierungsdirektor (A15-7) einem diesem möglicherweise dienstrechtlich vorgesetzten, 50jährigen W2-Professor (bei durch spätere Berufung verzögertem Erfahrungsaufstieg in Stufe 2) mit gänzlich anderer Ämterzugangsvoraussetzung, Qualifikationsweg, Verantwortung, Inanspruchnahme und gesellschaftlichem Ansehen des Amtes besoldungsrechtlich annähernd gleichgestellt wird. Dieses Problem wird z. T. gesehen, aber unter Hinweis auf die Möglichkeit ausgleichender Berufungszugänge für nicht weiter beachtlich erklärt.⁴⁶ Diese Rechtfertigung greift allerdings nicht durch,

⁴² Ebenda, Rn. 174.

⁴³ Ebenda, Rn. 174.

⁴⁴ Ebenda, Rn. 174.

⁴⁵ Ebenda, Rn. 145; ebenso BVerfGE 44, 249, 265 f.; 99, 300, 315; 107, 218, 237; 114, 258, 288.

⁴⁶ So etwa Wolff, WissR 2013, 126, 139: „Für Quereinsteiger und sonstige Vorzeiten bilden die Berufungszuschläge die Möglichkeit der individuellen angemessenen Berücksichtigung.“

da das BVerfG dem bisherigen (und künftig kaum veränderten) Zulagensystem eine ausreichende alimentative Wirkung abspricht und in einem entsprechend dualen System die Alimentation ausschließlich anhand der Grundbesoldung beurteilt. Dies wird, wie unter II.1 dargestellt, vom sächsischen Gesetzgeber ausdrücklich aufgegriffen, der Zulagen konsequent vom Regel- zum Ausnahmestitut macht. Vor diesem Hintergrund können aber offensichtliche alimentative Defizite im Stufensystem nicht mehr unter Hinweis auf dann wohl naheliegende, aber eben nicht sichere Kann-Zulagen für unbeachtlich erklärt werden.

Der vom BVerfG als weiteres „Indiz für die evidente Unangemessenheit der Grundgehaltssätze“ herangezogene Umstand, „dass ein W2-Professor möglicherweise eine geringere Besoldung als ein der Besoldungsordnung A zugeordneter wissenschaftlicher Beamter erhält, der die Qualifikationsvoraussetzungen für eine Berufung zum Professor nicht erfüllt“, wird in Sachsen jedenfalls nicht beseitigt. Vielmehr stehen jetzt W2-Professoren akademischen Direktoren der Stufe A15 allenfalls knapp gleich, soweit jene nicht infolge verspäteten Erfahrungsaufstiegs sogar hinter diese zurückfallen. Dabei werden weder der lange Qualifikationsweg noch die zur Berufung offenbar förderlichen Vorerfahrungen eines Spätberufenen angemessen berücksichtigt. Ein Zurückfallen der Endgrundgehälter hinter akademische Direktoren, die hinsichtlich der Ämterzugangsvoraussetzungen nicht die Qualifikationserfordernisse für eine Professur erfüllen, kann daher nicht verfassungskonform sein. Die Ausführungen des BVerfG zur Einordnung des Professorenamtes in die Besoldungsrelation erschöpfen sich mitnichten im bloßen Gebot, gegenüber „unteren“ A-Besoldungsgruppen Distanz zu halten, sondern können in ihrer Gesamtheit wohl zutreffend nur so verstanden werden, dass auch die W2-Besoldung zu A15 insgesamt erkennbaren Abstand hält und nicht lediglich in der Referenz von (evident unzureichendem) A15-6 auf A15-11 vorrückt, ohne auch nur das Endgrundgehalt von A15-12 zu erreichen. Bereits die W2-Besoldung muss daher mindestens erkennbaren Abstand zu A15 aufweisen, um den alimentativen Mindestanforderungen gerecht werden zu können. Die sächsische Neuregelung für W2 genügt diesen Anforderungen offensichtlich nicht.

Wegen des – allerdings bescheidenen – Abstandes des Endgrundgehaltes von W3 gegenüber dem Endgrundgehalt A16 wird man zumindest die Höhe des W3-Endgrundgehaltes insoweit für nicht mehr für „evident“ unzureichend halten müssen, wenn doch erhebliche Bedenken hinsichtlich der schlichten Unzureichendheit verbleiben.

2. Erfahrungsaufstieg und Lebenszeitalimentation

a) Stufenmodell: Erfahrung als Diskriminierungsmerkmal beim Grundgehalt

Das Stufenmodell beim Grundgehalt führt zur faktischen Wiedereinführung von Dienstaltersstufen im Gewande des Erfahrungsaufstiegs. Hier gehen der Bund sowie die Länder Sachsen, Bayern und Hessen einen zweifelhaften Sonderweg. Im Schrifttum werden Erfahrungsstufen Aspekten kontrovers beurteilt. Einerseits werden erhebliche Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Anforderungen an die Systemgerechtigkeit von zweigliedrigen, ausdrücklich auch leistungsbezogenen Besoldungssystemen⁴⁷ sowie mit Blick auf eine mittelbare Altersdiskriminierung geäußert.⁴⁸ Andererseits wird eine gestufte Honorierung von Erfahrung im Amt als im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes gesehen; insbesondere ergebe sich auch keine grundsätzliche Systemwidrigkeit in einem leistungsbezogenen Besoldungssystem.⁴⁹ Das BVerfG vermag sogar bereits dem traditionellen Dienstaltersaufstieg eine

⁴⁷ Battis/Grigoleit, ZBR 2013, 73, 77 ff.; differenziert Gawel, DÖV 2013, 285, 287 ff.

⁴⁸ Sehr kritisch Battis/Grigoleit, ZBR 2013, 73, 77 ff.

⁴⁹ Wolff, WissR 2013, 126, 137; Brinktrine (Fn. 40), S. 7.

„mittelbare Verwirklichung des Leistungsprinzips“⁵⁰ zu entnehmen, was freilich in dieser, auf bloßes Lebens- bzw. Dienstalter verkürzten Form nicht überzeugt. Allerdings könnte ein expliziter Erfahrungsaufstieg als zulässige, eigenständige Form einer pauschalierten Leistungsbewertung anzusehen sein, welche im Rahmen des weiten Gestaltungsermessens auch grundsätzlich mit dem individuellen Zulagensystem kombiniert werden könnte.⁵¹ Damit ist über die rechtspolitische Eignung eines solchen Kombinationsmodells noch nichts ausgesagt. Ohne weiteres dürfte aber die rechtliche Kritik an Stufenmodellen kaum verfassungs- oder unionsrechtlich relevantes Gewicht erlangen.⁵² Gleichwohl wirft die konkrete Ausgestaltung des Gesamtsystems (dazu unten) vor dem Hintergrund des Leistungsprinzips nach Art. 33 und der Gleichbehandlung nach Art. 3 GG durchaus Fragen auf.⁵³

b) Das Problem der Lebenszeitalimentation

In Sachsen erreichen Professoren künftig erst nach 15 Erfahrungsjahren, d. h. im Durchschnitt um das 56. Lebensjahr herum, ihr Endgrundgehalt. Später Berufene müssen möglicherweise sogar künftig auf niedrigeren Erfahrungsstufen in den Ruhestand treten. Damit nicht weiter vereinbar dürfte die bisherige Rechtsprechung sein, das Endgrundgehalt als „typisierenden“ Maßstab für die amtsangemessene Alimentation anzusehen.⁵⁴ Diese noch zu Zeiten der C-Besoldung entwickelte Sichtweise, bei der typischerweise 16 von 25 Amtsjahren eines Professors (von vollendeten 49. bis zum 65. Lebensjahr) in der Endgehaltsstufe verbracht werden, kann nicht auf ein System übertragen werden, bei dem dies meist nur für rund neun (oder noch weniger) Jahre der Fall ist.

Während ein Professor in Bayern nach zwölf, beim Bund nach 14 Jahren „professoraler Erfahrung“ die Höchstgrundvergütung erhält, stehen sächsische Professoren mit gleicher Erfahrung noch bei rund 95 % der vorgesehenen Höchstsätze, die sich wiederum zwischen den Gebietskörperschaften erheblich unterscheiden. Bekanntlich waren im C-System bereits nach durchschnittlich neun Jahren (Endstufe bei Dienstalter 49) deutlich höhere und im Übrigen hinsichtlich Ruhegehaltfähigkeit, Dynamisierung und Entfristung vollumfänglich ausgestattete Bezüge möglich. Bei einer erneuten verfassungsrechtlichen Prüfung müssen daher alle Elemente der *Lebenszeitbesoldung* der Professoren auf den Prüfstand, um Aussagen über den alimentativen Gehalt der Besoldung treffen zu können. Zu diesen Elementen gehören die Anrechnung von Vorzeiten, die Dauer des Stufenaufstieges (und damit der Anteil der Dienstzeit im Endgrundgehalt), die Voraussetzungen für den Stufenaufstieg sowie die Höhe der Stufenabschläge gegenüber dem Endgrundgehalt. Aus allen diesen Elementen fügt sich erst die neue gestaltete Lebenszeitalimentation. Eine sachgerechte Beurteilung der Alimentswirkung allein anhand der bloßen, nominellen *Höhe des Endgrundgehaltes* ohne Ansehen des Zeitpunktes des Erstbezuges und der fernerer Bezugsdauer ist schon deshalb nicht mehr möglich, weil die Neuregelungen große Mühe darauf verwenden, die durch die unausweichliche Anhebung der Grundgehälter *ceteris paribus* eintretende Verbesserung der Lebenszeitalimentation von Professoren durch geschickte Verschlechterungen bei den übrigen Determinanten in ihrer fiskalischen Bedeutung zu mildern,⁵⁵ dabei aber zugleich die alimentative Wirkkraft der An-

⁵⁰ BVerfG, NVwZ 2012, 357, Rn. 154.

⁵¹ A. A. Battis/Grogoleit, ZBR 2013, 73, 77 ff.; mit Blick auf das allgemeine Beamtenbesoldungsrecht bereits Battis, NVwZ 2009, 409, 411 f.; zweifelnd auch VG Berlin, Beschl. v. 23.10.2012 – VG/K 425.12 – BeckRS 2012, 58686, S. 9 f.

⁵² So zu Recht Wolff, WissR 2013, 126, 136 f.

⁵³ Dazu im Einzelnen Gawel, DÖV 2013, 285, 287 ff.; Battis/Grigoleit, ZBR 2013, 73, 74 ff.

⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 20.06.1996 – 2 C 6/96, Rn. 34.

⁵⁵ So auch Wolff, WissR 2013, 126, 137 f.: „Die Erfahrungsstufen sind für den Dienstherrn finanziell günstiger als wenn er die letzte Erfahrungsstufe vom Amtsantritt an leisten müsste.“

hebung der Grundgehälter zu konterkarieren. In welchem Umfang tatsächlich eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Lebenszeitalimentation gelingt, ist daher weniger klar, als es mit einem flüchtigen Blick auf die neuen Endgrundgehälter scheinen mag.

Zwar ist nachvollziehbar argumentiert worden, dass der Verzicht auf ein Stufenmodell grundsätzlich noch nicht notwendigerweise höhere Bezüge garantiert und dass eine „in sich angemessene [Regelung ...] nicht deshalb verworfen werden [muss], weil sie finanziell günstiger ist als ihre Alternative“.⁵⁶ Dies gilt aber naturgemäß nicht, wenn gerade die Angemessenheit in Frage steht und der Gesetzgeber bereits beim Endstufengehalt die äußerste Grenze zur „evidenten Unzureichendheit“ abzutasten bestrebt ist (dazu oben III.1). Die gegenüber dem jeweiligen Endgrundgehalt nochmals vorgenommene Absenkung in Stufen ist zweifellos finanziell günstiger, muss sich aber vor allem in der dadurch bewirkten Lebenszeitalimentation verfassungsfest rechtfertigen lassen. Da hilft auch keine beherzte Umkehrung der Betrachtungsrichtung, die der Stufenabsenkung des angeblich allein amtsprägenden Endgrundgehaltes sogar noch motivational relevante „Aufstiegsperspektiven“ für die Beamten andichten möchte.⁵⁷ Eine amtsangemessene Alimentation ist jedenfalls nicht nur als motivierende „Zukunftsperspektive“ zu eröffnen, sondern zu jedem Zeitpunkt der Amtswahrnehmung zu gewährleisten. Hieran bestehen aber erhebliche Zweifel.

c) Anrechnung von Vorerfahrung

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll es sich bei der Erfahrungsstufung nunmehr um ein pauschaliertes System der Leistungsbewertung handeln, da „mit zunehmender Berufserfahrung steigende [...] Anforderungen an die Amtsangemessenheit der Alimentation [...] abgebildet [werden]“ sollen. Zu diesem Zweck beschränkt sich das Stufensystem allerdings auf die Berücksichtigung professoraler Erfahrungszeiten im In- und Ausland einschließlich von Zeiten hauptberuflicher Leitungstätigkeiten „an einer deutschen Hochschule“ (§ 35 Abs. 4 Satz 1 u. 2 SächsBesG 2014). „Zeiten der beruflichen Qualifizierung (z. B. als Juniorprofessor) oder sonstige (im öffentlichen Dienst geleistete) Vordienstzeiten können hingegen nicht berücksichtigt werden.“⁵⁸ Dies unterscheidet nunmehr die Regelungen des § 35 zur W-Besoldung deutlich vom Stufenmodell der A-Besoldung, bei dem nach § 28 Abs. 1 SächsBesG Vorzeiten im öffentlichen Dienst, die nicht Voraussetzung zum Ämterzugang abbilden, zwingend zu berücksichtigen sind und darüber hinaus in Abs. 2 noch weitere, „für die Verwendung förderliche“ Vortätigkeiten im Rahmen einer Kann-Bestimmung ganz oder teilweise zur Anrechnung eröffnet sind. Selbst die in § 35 Abs. 4 Satz 2 als Kann-Bestimmung vorgesehene Berücksichtigung „von an ausländischen Hochschulen oder außerhalb des Hochschulbereichs wahrgenommenen Leitungstätigkeiten“ soll nach der Gesetzesbegründung nicht nur auf „besondere Einzelfälle“ beschränkt sein, sondern sogar für gewöhnliche Hochschullehrer „regelmäßig nicht in Betracht kommen“.⁵⁹

Dies bedeutet insgesamt nicht weniger, als dass spätberufene Professoren ohne vorheriges Leitungsamt unabhängig von ihrem beruflichen Vorleben und den dabei gesammelten Erfahrungen besoldungsrechtlich als Anfänger im Amt behandelt werden. Selbst mehrjährige Tä-

⁵⁶ So Wolff, WissR 2013, 126, 138.

⁵⁷ So SächsLT-Drs. 5/12230, S. 348: „Eröffnung von Zukunftsperspektiven durch Aufstieg in den Stufen“. Dass sich ein Erfahrungsaufstieg „rein psychologisch als Motivationsschub für die Betroffenen“ erweisen könnte, wie Wolff, WissR 2013, 126, 138, mutmaßt, erscheint doch eher zweifelhaft, soweit es sich um Veränderungen durch bloßen Zeitablauf handelt. Nach der sog. „Effizienzlohntheorie“ können erwartete spätere Anstiege vor allem das Halten von Mitarbeitern anreizen, was aber hier ebenfalls ausscheidet, da die Anstiege grundsätzlich mitgenommen werden können.

⁵⁸ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 349.

⁵⁹ Ebda., S. 350.

tigkeiten als Präsident oder Abteilungsleiter einer außeruniversitären Forschungseinrichtung sollen mangels Professorenamt ohne jede besoldungsrechtliche Berücksichtigung bleiben, wenn deren Tätigkeit der eines Professors „nicht gleichwertig“ sei (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3), was reichlich unbestimmt bleibt. Dies steht in erheblicher Spannung zu den vom BVerfG formulierten Anforderungen, wonach das Besoldungsrecht mit Blick auf die „hohe[n] Anforderungen an den akademischen Werdegang und die Qualifikation ihrer Inhaber“ nicht an der „langen und mit Unsicherheiten behafteten Qualifikationsphase [...] vorbeigehen“ könne.⁶⁰ Da der Qualifikationsweg zur Professur nicht standardisiert ist, sondern im Laufe der Zeit durch geeignete, aber vielgestaltige wissenschaftliche Tätigkeit „Berufungsfähigkeit“ im Sinne der Hochschulgesetze erreicht wird, wird man insoweit auch die jeweiligen, im Einzelfall höchst unterschiedlichen Qualifikationswege angemessen berücksichtigen müssen. Diese Qualifikationszeiten will aber § 35 Abs. 4 Satz 1 ausdrücklich abschneiden.

Die Gesetzesbegründung beruft sich zur Rechtfertigung darauf, dass in Sachsen ein „speziell auf den Karriereverlauf von Hochschullehrern abgestimmtes“ Stufenmodell vorgelegt worden sei, welches „das höhere Einstiegsalter berücksichtigt und somit im Regelfall auch bei einer Einstufung in Stufe 1 gewährleistet ist, dass die Endstufe erreicht [...] werden kann.“⁶¹ Für eine Erstberufung mit durchschnittlich 41 Jahren lässt sich diese Begründung nachvollziehen, denn das Stufenmodell sucht insoweit erkennbar Anschluss an vergleichbar erfahrene A-Beamte – auch wenn die besoldungssystematische Einordnung der A- und W-Ämter misslungen ist (dazu oben III.1). Warum allerdings in Abweichung von den Regelungen des § 28 SächsBesG für die A-Besoldung keine analoge Anrechnung von Vorerfahrungen für Professoren erfolgt, bleibt nicht nur unklar, sondern macht das Stufenmodell fragwürdig. Dass die Erfahrungszeiten als Professor zu einer Steigerung des Grundgehaltes führen, schließt es in keiner Weise aus, das berufliche Vorleben eines Professors angemessen zu berücksichtigen. Wenn es richtig ist, dass aus zunehmender Berufserfahrung steigende Anforderungen an die Amtsgemessenheit der Besoldung resultieren, können schlechterdings nicht Erstberufene mit 35 oder mit 50 Jahren gleichermaßen als professorale Anfänger eingestuft werden, ohne jede Berücksichtigung des beruflichen Vorlebens. Zwar ist die Stufe 1 der W-Besoldung erkennbar am durchschnittlich höheren Einstiegsalter für Professoren ausgerichtet. Dies kann jedoch nicht rechtfertigen, dass – anders als bei der Besoldungsordnung A – umfangreichere Vorerfahrungen oder selbst für die Berufung förderliche Tätigkeiten ohne jede besoldungsrechtliche Anerkennung bleiben und dass unterschiedliche Qualifikationswege zur Professur mit entsprechend abgestufter Vorerfahrung ebenfalls keine differenzierte Berücksichtigung erfahren. Abermals kann hier der Verweis auf bei höherer Vorerfahrung wohl mögliche höhere Berufungszulagen⁶² nicht verfangen, denn bereits das Grundgehalt muss im realisierten dualen Modell den alimentativen Mindestanforderungen genügen. Besonderheiten des Professorenamtes, die eine entsprechende Ungleichbehandlung gegenüber den Laufbahnämtern der A-Besoldung nahelegen würden, sind ebenfalls nicht erkennbar.

Diese Problematik wirkt auch auf den rechtfertigenden Vergleich mit der A-Besoldung zurück: Die unterschiedliche Berücksichtigung von Vorerfahrungszeiten führt dazu, dass vergleichbar erfahrene W-Beamte hinter die jeweils besoldungssystematisch für gleichwertig erachteten A-Beamten zurückfallen, weil jenen (anders als diesen) unter Annahme einer *standardisierten* Qualifikationszeit (ohne Ansehen der individuellen Laufbahn) ein weiterer Erfahrungsaufstieg *nur im spezifischen Amt* möglich ist. Dieser Umstand entwertet freilich die direkte Vergleichbarkeit der jeweiligen Endgrundgehälter. Und wenn es nun aber umgekehrt richtig sein soll, dass die professorale Tätigkeit derart aus den übrigen nicht-professoralen

⁶⁰ Ebenda, Rn. 174.

⁶¹ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 349 f.

⁶² So aber *Wolff*, WissR 2013, 126, 139.

Tätigkeiten herausgehoben sein soll, dass eine Berücksichtigung „sonstiger“ Erfahrungszeiten schlechterdings nicht in Betracht und ein „speziell auf den Karriereverlauf von Hochschullehrern abgestimmtes“ Modell zum Tragen kommen soll, so müsste dieses einzigartige Herausgehobensein dann wohl unmittelbar in den Grundbezügen zum Ausdruck kommen. Dies ist aber ebenfalls nicht der Fall. Dass der Gesetzgeber unter Betonung der Spezialität des Professorendaseins die Berücksichtigung sonstiger Zeiten kurzerhand als nicht angemessen abschneidet, aber zugleich im Niveau der Grundbesoldungsstufen keine erkennbare besoldungsrechtliche Würdigung dieser Besonderheit erkennen lässt, sondern sich hier schlicht an akademischen Direktoren orientiert, die sich jedoch umfangreiche Vorzeiten anrechnen lassen können, ist offensichtlich systemwidrig.

d) Anteil der Dienstzeit im Endgrundgehalt und Umfang der Totalalimentation

Durch das Stufenmodell wird die vom sächsischen Gesetzgeber auch weiterhin als amtsprägend angesehene Endgrundvergütung⁶³ für erhebliche Anteile der Dienstzeit sogleich wieder abgesenkt. Das Land vermeidet so, die unausweichliche Anhebung des bisher einheitlichen W-Grundgehaltes durchgängig für alle Besoldungsbezieher realisieren zu müssen. Während also „erfahrene“ Professoren in den Genuss der vollen vorgesehenen Alimentationskorrektur kommen, soll es für weniger erfahrene Professoren ausreichen, diese Beträge nur mit Abschlägen zu realisieren. Angesichts des ohnehin zweifelhaften Niveaus der Endgrundgehälter (dazu oben III.1) wird hier abermals klar, dass jene Länder (sowie der Bund) mit Stufenmodellen sehr sorgfältig die jeweils unterste Grenze der alimentativen Mindestabsicherung abzutasten bestrebt sind. Zwar sind Stufenmodelle besoldungsrechtlich wohl grundsätzlich anzuerkennen (dazu III.2.a). Unabhängig davon fragt sich aber, welche Lebenszeitalimentation aufgrund der Stufung (Anzahl und Höhe der Stufen, Aufstiegsvoraussetzungen, Dauer des Stufenaufstiegs bis zum Endgehalt) insgesamt realisiert werden kann und ob dieses Ergebnis noch mit jenem für die Lehre vom „amtsprägenden Endgrundgehalt“ herangezogenen Lebenszeitalimentationsmodell gleichwertig ist.

Offensichtlich sieht auch der sächsische Gesetzgeber – womöglich unter Berücksichtigung der an der hessischen Neuregelung geäußerten Kritik⁶⁴ – diesbezüglichen Rechtfertigungsbedarf und legt – anders als noch im Entwurf – in der finalen Begründung eine aufschlussreiche vergleichende Kalkulation der anteiligen Verweildauern im Endgrundgehalt vor.⁶⁵ Im Interesse der Rechtfertigung der selbst gewählten Regelung wird dabei bereits ein Regeleintritt in den Ruhestand mit 67 unterstellt, obwohl dieser nach § 46 Abs. 2 SächsBG erst ab dem Jahre 2031 als Regelfall gegeben sein wird. Auch wird für die A-Ämter des höheren Dienstes ein Eintritt nach Studienabschluss mit 27 Jahren unterstellt, obwohl doch bei sächsischem G8-Modell, nach Wegfall der Wehrpflicht und einer belegten Studien-Erfolgsquote von rund 80% der Absolventen innerhalb der Regelstudienzeit plus zwei Semestern⁶⁶ ein Eintritt in den höheren Dienst im Regelfalle durchaus im Alter von 25 möglich sein sollte. Die auf diese Weise statistisch „aufbereiteten“ Berechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass Professoren im neuen Stufenmodell 40 Prozent ihrer unterstellten Gesamtdienstzeit (26 Jahre vom 41. bis 67.

⁶³ Ebenda, S. 348.

⁶⁴ Der hessische Stufenaufstieg dauert sogar 20 Jahre und lässt selbst im Regelfalle das neue Endgrundgehalt erst mit über 60 Lebensjahren zu – dazu kritisch Gawel, LKRZ 2013, 177, 180; aus den Stellungnahmen zum Gesetzentwurf HessLT-Drs. 18/6074 u. a. Hippler, Stellungnahme vom 25.09.2012, S. 2 (Gesamtdokument S. 8), abrufbar unter <http://starweb.hessen.de/cache/AV/18/WKA/WKA-AV-047-T1.pdf> (03.03.2014); Mukherjee, Stellungnahme vom 01.10.2012, S. 1 (Gesamtdokument S. 33); Reymann, Stellungnahme vom 31.07.2012, S. 1 (Gesamtdokument S. 39); Krause, Stellungnahme vom 31.07.2012, S. 1 f. (Gesamtdokument S. 44 f.).

⁶⁵ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 348.

⁶⁶ Siehe Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 03.02.2014 – 037/14.

Lebensjahr) auf Endgrundgehaltsstufe verbringen (nämlich 9 von unterstellten 26 Dienstjahren bei 15jährigem Aufstieg), während ein A-Beamter nur 30 Prozent seiner aktiven Dienstzeit von annahmegemäß 40 Jahren (vom 27. bis 67. Lebensjahr), d. h. 12 von 40 Dienstjahren (bei 28 jährigem Aufstieg) nach Endgrundgehalt besoldet werde. Ergänzend weist die Begründung auf das Fehlen des in der A-Besoldung vorgesehenen Instituts der Hemmung im Stufenaufstieg (§ 27 Abs. 3) bei Professoren hin,⁶⁷ vergisst aber die Ungleichbehandlung zu erwähnen, die in der abweichenden Berücksichtigung von Vorerfahrungszeiten und der sachwidrigen Gleichbehandlung im Ausschluss der bei Professoren deutlich längeren Qualifikationszeiten liegt (dazu III.2.b).

Aus der Berechnung soll sich wohl ergeben, dass Professoren im Vergleich zur Lebenszeitbesoldung in A jedenfalls nicht schlechter gestellt seien. Bereinigt man die Rechnung um die verzerrenden Faktoren des überhöhten Eintrittsalters für Berufsanfänger mit Studienabschluss, zieht das bis auf weiteres noch relevante Versorgungseintrittsalter 65 heran und vergleicht man die Besoldungsentwicklung sachgerecht erst ab dem 41. Lebensjahr und bezieht überdies die weiterhin existierende C-Besoldung mit ein, so ergibt sich freilich ein anderes Bild (Tab. 1).

Tabelle 1: Typische Verweildauer auf Endgrundgehaltsstufen in BesO A, W und C

Besoldungs- ordnung	Einstieg	Ende	Vergleichbare Dienstzeit (ab 41. Le- bensjahr)	Dienstzeit im Endgrundgehalt in Jahren (ab 41)	
				Anzahl	Anteil
A	25	65	24	12 (ab 53)	50,0 %
W	41	65	24	9 (ab 56)	37,5 %
C	41	65	24	16 (ab 49)	66,6 %

Tabelle 1 zeigt deutlich, dass nicht nur der Anteil der Verweildauer im Endgrundgehalt in W gegenüber der C-Besoldung dramatisch um fast ein Drittel der gesamten Regel-Dienstzeit abgesenkt wurde, sondern dass auch gegenüber der Besoldungsordnung A, vergleicht man denn sachgerecht den Besoldungsverlauf ab dem 41. Lebensjahr, eine signifikante Schlechterstellung besteht. Während also ein akademischer Direktor in A15 nicht nur ein höheres Endgrundgehalt bezieht als ein W2-Professor (dazu III.1), verbleibt er zudem noch unter den hier getroffenen Annahmen auch drei Jahr länger in dieser höchsten Stufe. Vielleicht ist es ja wirklich schwieriger, professorale Erfahrung zu akkumulieren als solche als akademischer Direktor, so dass dieser bereits mit 53 „ausgereift“ erscheint, wohingegen W-Professoren erst ab 56 besoldungsrechtlich ihren vollen „Erfahrungswert“ erreichen. Gerade dann aber müsste der Gesetzgeber durch die entsprechenden Stufenhöhen die Wahrung des Grundsatzes der funktionsgerechten Besoldung zum Ausdruck bringen. Dies geschieht aber gerade nicht: Stufenhöhe und Aufstiegsdauer fallen bei W2 hinter A 15 zurück.

Eine in W fehlende Aufstiegshemmung dürfte wegen des Ausnahmecharakters als Begünstigungsmoment gegenüber A dabei weniger ins Gewicht fallen als die in der Praxis häufiger relevante Benachteiligung bei der Anrechnung von Vorerfahrungszeiten für Späterberufene. Für zahlreiche Professoren, die nach dem 41. Lebensjahr erstberufen werden, stellt sich daher die Situation noch schlechter dar, als in Tab. 1 ausgewiesen. Die dort ausgewiesene Rangfolge ist zudem robust sowohl gegenüber einer künftig verlängerten Dienstzeit bis 67 als auch gegenüber einem alternativen Eintrittsalter bei A-Ämtern mit 27, was zu einem Aufstieg bis

⁶⁷ Ebenda, S. 349.

zum 55. Lebensjahr führte. Entscheidend ist vielmehr, dass insbesondere W2 unter dem Gesichtspunkt der Lebenszeitalimentation – abgesehen von der Reihung bei der Höhe des Endgrundgehaltes – *nochmals* hinter A15 zurückfällt, weil auch die relative und absolute Bezugsdauer dieses Endgrundgehaltes im Regelfalle zu Lasten der W-Professoren abweicht – und zwar umso mehr, je später diese erstberufen werden, ohne ihre zuvor kumulierte Berufserfahrung angemessen berücksichtigt zu sehen.

Dieser Befund wird auch durch Berechnungen der zu erwartenden *Totalbesoldung* zwischen dem 41. und 65. Lebensjahr unter Verwendung der obigen Annahmen zum Besoldungsverlauf bestätigt. Die relative Besoldungslücke von W2 auf A15 variiert je nach Fallkonstellation (Eintrittsalter 25/27, Eintritt Versorgungsfall mit 65/67), liegt aber durchgängig bei drei bis vier Prozent, gemessen an den kumulierten Bezügen unter A15 im gleichen Lebensabschnitt.⁶⁸

Auf das für die Besoldungsordnung A bestehende Institut der *Aufstiegshemmung* (§ 27 Abs. 3 SächsBesG) wird für Professoren – anders als etwa in Hessen (§ 3 Abs. 4 HPBesG)⁶⁹ oder beim Bund (§ 32a Abs. 5 i.V.m. § 27 Abs. 5, 6 und 7 Satz 1 und 2 BBesG)⁷⁰ – mit Ausnahme des Falles einer vorläufigen Dienstenthebung (§ 35 Abs. 5 Satz 2 i. V. m. § 27 Abs. 5 SächsBesG) verzichtet. Sachsen umgeht damit Probleme multipler Leistungsbewertungen (für Grund- und Leistungsbezüge). Zugleich werden so immerhin – über die bereits erörterte Problematik des Stufenmodells hinaus – keine noch weitergehenden Zweifel an der Relevanz des Endgrundgehaltes als besoldungsrechtlichem Bewertungsmaßstab geweckt. Dies ist bei den Regelungen in Hessen sowie beim Bund der Fall, soweit nämlich der Stufenaufstieg bis zur Endgrundgehaltsstufe zusätzlich konditioniert und damit ebenfalls (wie die Zulagen) zum unsicheren Ereignis wird.

3. Besoldungsgruppe W1

Der Gesetzgeber sieht bei der Besoldungsgruppe W1 keinen Handlungsbedarf und belässt den (zweistufigen) Grundgehaltssatz faktisch unverändert. Juniorprofessoren, die nach § 67 SächsHSFG identische Dienstaufgaben wie Professoren wahrnehmen und gemäß § 63 Abs. 1 SächsHSFG bis auf die „zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen“ und „hochschuldidaktische Kenntnisse“ identische Zugangsvoraussetzungen zum Amt wie Professoren aufweisen, werden damit wie etwa gleichaltrige Regierungs- oder Studienräte im Eingangsamt der Besoldungsordnung A (A13) besoldet, die sich jedoch nach Zugangsvoraussetzungen, Verantwortung, Inanspruchnahme und Amtsansehen deutlich von Juniorprofessoren unterscheiden. Vor dem Hintergrund der BVerfG-Entscheidung zur amtsangemessenen Alimentation von Hochschullehrern erscheint dies offensichtlich nicht angemessen. Die Gesetzesbegründung will beim Vergleich mit A13 jedoch ausdrücklich keine „Benachteiligung“ erkennen und verweist dazu allen Ernstes auf die Befristung des W1-Beamtenverhältnisses auf Zeit und den Umstand, dass diese „Durchgangsamter [...] auch der Qualifikation der Amtsinhaber dienen“.⁷¹ Dies muss man wohl so verstehen, dass ein befristeter Verstoß gegen Alimentationsgrundsätze für hinnehmbar erklärt wird und im Übrigen auch dadurch gerechtfertigt werden könne, dass der Amtsinhaber ja künftig besser dotierte Ämter einnehmen könne. Die Abwegigkeit einer solchen Argumentation liegt offen zutage.

⁶⁸ Kumulierte Besoldung W2 von 41 bis 65: 1.559.289,60 Euro (Stand der Bezüge: 1.4.2014); zum Vergleich A15 mit Eintritt 27: 1.604.785,68 Euro (eigene Berechnungen).

⁶⁹ Dazu kritisch *Gawel*, LKRZ 2013, 177, 180 f.

⁷⁰ Dazu kritisch *Gawel*, NVwZ 2013, 1054, 1055. Siehe auch *Reich/Preißler*, BBesG, 2014, i. E.

⁷¹ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 345 f.

Die fehlende besoldungssystematische Rechtfertigung einer Gleichstellung mit akademischen Räten, zu deren akademischer Ausbildung gerade auch Juniorprofessoren berufen sind, was das BVerfG zum Anlass genommen hat, ein entsprechendes Abstandsgebot einzufordern (siehe oben III.1), kommt schließlich auch dadurch zum Ausdruck, dass nunmehr kurzerhand auch Akademische Assistenten in W1 einbezogen und damit den Juniorprofessoren gleichgestellt werden (§ 34 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG). Während Akademische Assistenten aber nach § 72 Abs. 1 Satz 5 SächsHSFG lediglich „Dienstleistungen erbringen“ und „mit den weiteren Dienstaufgaben eines Hochschullehrers vertraut zu machen sind“ sowie im Übrigen nach Abs. 2 Satz 1 „einem Professor oder einer Fakultät zugeordnet“ sind „und [...] bei ihrer wissenschaftlichen oder künstlerischen Arbeit betreut [werden]“, nehmen Juniorprofessoren nach § 67 SächsHSFG unterschiedslos Dienstaufgaben eines Professors wahr. Die besoldungsrechtliche Gleichstellung ist daher höchst zweifelhaft und kann nicht unter Verkennung der offensichtlichen Unterschiede im Ämterzugang und in den Dienstaufgaben unter schlichtem Hinweis darauf gerechtfertigt werden, dass beide Funktionen gleichermaßen auf das Professorenamt vorbereiten sollen. Dass beide Funktionen es gestatten, „zusätzliche wissenschaftliche Leistungen“ i. S. der Zugangsvoraussetzungen zum Professorenamt nach § 58 Abs. 1 Nr. 4 lit a SächsHSFG zu erbringen, rechtfertigt es nicht, die offensichtlichen Unterschiede in den eigentlichen Ämtern und ihren Dienstaufgaben besoldungsrechtlich zu nivellieren.

Die Zweifel werden auch dadurch verstärkt, blickt man auf die stark abweichenden Voraussetzungen der §§ 70 Satz 2 und 73 Satz 2 SächsHSFG für die jeweilige Verlängerung des Beamtenverhältnisses, an welches § 35 Abs. 2 Satz 2 SächsBesG das Vorrücken in Stufe 2 knüpft: Während Juniorprofessoren mittels eines förmlichen Evaluationsverfahrens „unter Einbeziehung einer externen Begutachtung“ ihre tatsächlich erbrachten Leistungen in der Forschung und in der Lehre begutachtet sehen und erst nach darauf gestützter Feststellung ihrer „Bewährung als Hochschullehrer“ verlängert sowie die Option zur Mitwirkung in Berufungskommissionen erhalten, bedarf es bei Akademischen Assistenten lediglich der Feststellung, dass „zusätzliche wissenschaftliche oder künstlerische Qualifikation nach § 58 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a oder b erworben“ wurden „oder zu erwarten ist, dass er oder sie innerhalb dieser Zeitspanne [der Verlängerung; d. Verf.] erwerben wird.“ (§ 73 Satz 2 SächsHSFG). Ganz offensichtlich sind die Anforderungen für das Vorrücken in Stufe 2 zwischen beiden Ämtern mitnichten gleichwertig und stellen daher insbesondere auch eine identische Besoldung nach der erstmaligen Verlängerung des Beamtenverhältnisses auf Zeit erheblich in Frage. Abgesehen von den abweichenden Verfahrensmaßstäben der Qualitätskontrolle (externe Evaluation versus fakultätsinterne „Feststellung“) weichen auch die materiellen Anforderungen (Bewährung *als Hochschullehrer* in Forschung und Lehre versus bloße *Aussicht* auf Erwerb der nötigen *wissenschaftlichen* Qualifikation *zum Hochschullehrer*) zu deutlich voneinander ab, um eine besoldungsrechtliche Gleichstellung nachvollziehbar zu tragen.

Sowohl die besoldungsrechtliche Gleichstellung der Akademischen Assistenten mit Juniorprofessoren, aber auch die Besoldung von Juniorprofessoren in einer Höhe, wie sie den von diesen akademisch ausgebildeten, etwa gleich erfahrenen Akademischen Räten zustehen würde, weckt daher erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Neuregelung.

IV. Konsumtion von Leistungszulagen

1. Streitstand und verfassungsrechtliche Maßstäbe

Herausragende Aufmerksamkeit hat bisher die Anrechnung innegehabter Leistungsbezüge gegen Erhöhungen des Grundgehaltes gefunden. In Bezug auf diese Konsumtion von Leistungszulagen, die auch in Sachsen gemäß § 82 SächsBesG vorgesehen ist (dazu oben II.3), ergeben sich die wohl stärksten verfassungsrechtlichen Bedenken.

Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Überlegungen ist zunächst der Umstand, dass es sich bei den Anrechnungsregelungen tatbestandlich zweifelsfrei um Besoldungskürzungen handelt, die einen Eingriff in das Eigentum darstellen, völlig unabhängig davon, ob zeitgleich dazu, aber ohne sachlichen Individual-Konnex das Grundgehalt erhöht wird.⁷² Die demgegenüber in verschiedenen Gesetzesbegründungen gebotene Darstellung, es handele sich vielmehr um eine Umwidmung, so dass sich im Ergebnis lediglich die Zusammensetzung der Besoldung ändere,⁷³ ist offensichtlich haltlos und wird auch in der Literatur nahezu einhellig abgelehnt.⁷⁴ Während das Grundgehalt für alle anzuheben ist, werden bestimmte Zulagen für einige im Gegenzuge gekürzt. Bei einer tatbestandlichen Umwandlung müssten hingegen Professoren ohne eine Zulage mangels Umwandlungsmasse beim Grundgehalt leer ausgehen, was weder Anforderungen des BVerfG entspräche noch die von den Gesetzgebern gewählten Anrechnungsmodelle zutreffend abbildet.

Als verfassungsrechtliche Prüfmaßstäbe für die Kürzung kommen grundsätzlich das Alimentationsprinzip nach Art. 33 Abs. 5 GG⁷⁵ oder aber – soweit man dies in der Folge des BVerfG-Urteils wegen der alimentativen Irrelevanz der Zulagen ablehnt⁷⁶ – Art. 14 und 3 Abs. 1 GG in Betracht. Dabei wären insbesondere die Verhältnismäßigkeit des Eigentumseingriffs sowie die Maßgaben des Vertrauensschutzes im Rahmen unechter Rückwirkung zu prüfen.

Das BVerfG räumt dem Gesetzgeber in ständiger Rechtsprechung bei der Konkretisierung der aus Art. 33 Abs. 5 GG resultierenden Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation einen weiten Entscheidungsspielraum sowohl hinsichtlich Höhe als auch Struktur der Besoldung ein.⁷⁷ Dabei sei die richterliche Kontrolle auf evidente Sachwidrigkeit zu beschränken und nicht darauf gerichtet, die „gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung“ aufzufinden.⁷⁸ Der Gestaltungsspielraum umgreift grundsätzlich auch strukturelle Neuregelungen und Systemwechsel, insbesondere auch – „bei entsprechender Besitzstandswahrung“ – Eingriffe in die Ämterrelationen untereinander; dies gelte selbst dann, wenn Ämterinhalt und Beurteilungskriterien im Übrigen unverändert blieben.⁷⁹ Allerdings dürfe sich der Gesetzgeber bei derartigen Neubewertungen nicht von unsachlichen Erwägungen leiten lassen;⁸⁰ führe die Neubewertung zu einer „deutlichen“ Verringerung der Besoldung, so bedürfe dies sachlicher Gründe.⁸¹ Insoweit seien Systemwechsel im Besoldungsrecht keineswegs unbeschränkt möglich; der Entscheidungsspielraum finde gerade bei Strukturveränderungen seine Schranke im Alimentationsprinzip selbst.

⁷² So zutreffend *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 312.

⁷³ So auch *SächsLT-Drs.* 5/12230, S. 391 („umgewidmet“). Ähnlich *BayLT-Drs.* 16/13863, S. 11 („Umwandlung“); *NRWLT-Drs.* 16/1625, S. 72 („Umwidmung“).

⁷⁴ *Wolff*, WissR 2013, 126, 143: „Anrechnungsregeln sind sowohl vom Normtext als auch von ihrer Wirkung her echte Kürzungsvorschriften“, „als Besoldungskürzungen zu werten“; *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 312: „Eingriff in das Eigentum“; *Gawel*, DÖV 2013, 285, 288; *ders.*, LKRZ 2013, 177, 182: „Umwandlung ist [...] gerade kein tragender Gedanke bei der Systemänderung“; *Battis/Grigoleit* 2013, 73, 74: „Sachverhalt offensichtlich verunklart“, „Kürzung“. A. A. wohl *Brinktrine* (Fn. 40) mit Blick auf Bundesrecht, S. 8: Durch bloße Änderungen der Zusammensetzung seien Hochschullehrer „im Ergebnis durch die Anrechnung [...] nicht beschwert“.

⁷⁵ Vgl. *Wolff*, WissR 2013, 126, 142 f., der aber alternativ auch Art. 14 und Art. 3 Abs. 1 GG als Maßstab anführt, „wobei die dadurch entstehenden Unterschiede nicht sehr groß sind.“

⁷⁶ So insbesondere *Battis/Grigoleit*, ZBR 2013, 73, 74; *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 311.

⁷⁷ BVerfGE 8, 1; 81, 363; 114, 258; 117, 372; 121, 241; erneut mit Ur. v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, Rn. 148. Dazu auch *Wolff*, Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Besoldungsrecht, DÖV 2003, 494.

⁷⁸ BVerfGE 103, 310; 117, 330; erneut mit Ur. v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, Rn. 148 f.

⁷⁹ BVerfGE 26, 141; 56, 146; 64, 367; erneut mit Ur. v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, Rn. 150.

⁸⁰ BVerfGE 26, 141; 56, 146; 64, 367; erneut mit Ur. v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, Rn. 151.

⁸¹ BVerfG, Ur. v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, Rn. 151.

Auch einen absoluten Bestandsschutz von Berufsvereinbarungen gegenüber gesetzlichen Eingriffen lehnt das BVerfG ab.⁸² Der Gesetzgeber könne in durch Berufsvereinbarungen gesicherte Rechtspositionen eingreifen, soweit er im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit liegende Ziele verfolge, wenn sich diese Ziele nur durch diesen Eingriff realisieren lassen und wenn er dabei die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Zumutbarkeit beachte.⁸³ Aus dem System an Kautelen, die das BVerfG vor einen gesetzlichen Eingriff in Berufsvereinbarungen platziert, erscheint vor allem der Umstand bedeutsam, dass die mit dem Eingriff verfolgte Zielstellung gerade nur durch Einschränkung der betroffenen Rechtsposition erreichbar sein muss. Stehen hingegen mildere Mittel zur Zielerreichung zu Gebote, so lässt sich der Eingriff wohl nicht mehr ohne weiteres rechtfertigen.

Bei besoldungsrechtlichen Regelungen lässt das BVerfG weiterhin in Anerkennung unvermeidlicher Generalisierungen und Typisierungen die sich „daraus ergebenden Unebenheiten, Friktionen und Mängel sowie gewisse Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen“ unbeanstandet, „sofern sich für die Gesamtregelung ein vernünftiger Grund anführen lässt.“⁸⁴ Das BVerfG lässt dabei allein fiskalische Zielstellungen im Regelfalle nicht genügen und verlangt - mit Blick auf Kürzungen der Altersversorgung von Beamten -, dass „zu den finanziellen Erwägungen [...] deshalb in aller Regel weitere Gründe hinzukommen [müssen], die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzung von Versorgungsbezügen als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen“.⁸⁵

Auch wenn „der Beamte grundsätzlich keinen Anspruch darauf hat, dass ihm die für die Bemessung der Bezüge maßgeblichen Regelungen, unter denen er in das Beamten- und Ruhestandsverhältnis eingetreten ist, unverändert erhalten bleiben“ und auch „Art. 33 Abs. 5 GG vor allem nicht die unverminderte Höhe der Bezüge [garantiert]“, darf sie der Gesetzgeber nur „kürzen, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist [...] Das kann vor allem dann der Fall sein, wenn er mit der Neufestsetzung der Bezüge oder der Umgestaltung ihrer Berechnungsgrundlage unerwünschte Vergünstigungen abbaut [...] oder der Änderung solcher Umstände Rechnung trägt, die auch für die Bemessung der Amtsangemessenheit der Alimention maßgeblich sind.“⁸⁶

Vor dem Hintergrund dieser ständigen Rechtsprechung stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit der mit der Konsumtion verbundene Eingriff in durch Zulagenvereinbarungen gesicherte Rechtspositionen auf eine *besoldungssystematische Zielstellung jenseits des rein Fiskalischen* gegründet werden kann. Dieser Zielstellung gegenüber müsste sich die Zulagenkonsumtion und ihre Ausgestaltung als geeignet, erforderlich und überdies verhältnismäßig erweisen. Insbesondere müsste sie als *mildestes Mittel* in Betracht kommen, soweit nämlich die Fortzahlung der Zulagen unentrinnbar dem so benannten (außerfiskalischen) Gestaltungsziel entgegentreten würde.

Darüber hinaus ist auch bei Systemänderungen als zusätzlich relevante Grenzziehung die *Beibehaltung erworbener statusrelevanter Leistungs differenzierungen* relevant: Anerkannt sei die aus dem Leistungsprinzip abzuleitende Grenze, dass ämterbezogene Unterschiede in der Besoldung, die im alten System durch Leistungen erworben wurden, im neuen System nicht vollständig zunichte gemacht werden dürfen.⁸⁷ Leistungsbezogene Spreizungen der Besol-

⁸² BVerfG, Urt. v. 8.2.1977 – 1 BvR 79/70; Urt. v. 7.11.1979 – 2 BvR 513/74.

⁸³ BVerfG, Beschl. v. 07.11.1979 – 2 BvR 513/73, 2 BvR 558/74, BVerfGE 52, 303 (Leitsatz 2).

⁸⁴ BVerfGE 26, 141, 159; 49, 260, 273; 65, 141, 148; 76, 256, 295; zusammenfassend BVerfGE 103, 310, 320. Siehe auch BVerfG, B. v. 06.05.2004 – 2 BvL 16/02, BVerfGE 110, 353.

⁸⁵ BVerfG, Urt. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, Rn. 122.

⁸⁶ Ebenda, Rn. 114.

⁸⁷ Mit Blick auf Beförderungen BVerfG, Urt. v. 05.07.1983 – 2 BvR 460/80, Rn. 35 = BVerfGE 64, 367 ff.; dazu auch Wolff, WissR 2013, 126, 145 f.

dung, wie sie bei Beförderungen oder sonstigen Übertragungen höherwertiger Ämter durch das Statusrecht entstehen, stehen für die Begünstigten unter verfassungsrechtlichem Schutz.⁸⁸ Die Übertragbarkeit dieser anhand statusrechtlicher Besoldungsunterschiede verschiedener Ämter entwickelten Rechtsprechung auf Leistungszulagen wird soweit ersichtlich überwiegend bejaht.⁸⁹ „Eine völlige Streichung dieser Zulagen wäre daher verfassungswidrig. Sofern die Regelungen aber eine Grenze der Kürzung vorsehen, die verhindert, dass diese Zulagen völlig verschwinden, ist diesem Gebot Genüge getan.“⁹⁰ Dies entspricht einem Verbot vollständiger Nivellierung. Die Aufrechterhaltung des alten oder eines bestimmten finanziellen Abstandes sei vom BVerfG hingegen nicht verlangt.⁹¹

Schließlich gilt: Da trotz der Systemumstellung in der Besoldungsordnung W gerade wesentliche Besoldungswertungen in Bezug auf das Leistungsprinzip und seine Berücksichtigung durch ein Zulagensystem nahezu unverändert beibehalten werden, wird man nicht nur „verlangen müssen“, dass die zuvor „erreichten Leistungsanerkennungen nicht völlig eingeebnet werden“,⁹² „bei der Kürzung muss [...] sich [der Gesetzgeber auch] vom Sinn der Kürzung und vom Gleichheitssatz leiten lassen.“⁹³

Konsumtionsregeln müssen sich danach zusammenfassend als geeignetes, milderes und verhältnismäßiges Mittel einer zulässigen besoldungssystematischen Neuordnungs-Zielstellung erweisen, das vorgefundene leistungsbezogene Besoldungsrelationen grundsätzlich achtet und sich bei vorgesehenen Kürzungen am Gleichheitssatz und an den Besoldungswertungen des trotz der Systemumstellung ja unverändert fortgeführten Leistungsprinzips orientiert.

Soweit ersichtlich, wird eine *vollständige* Konsumtion vorhandener Leistungszulagen durch Grundgehaltsanhebungen wohl einhellig für verfassungswidrig gehalten.⁹⁴ Da dies aber in keinem Neuregelungsgesetz der Fall ist, konzentriert sich die Diskussion auf die Begründung der Zulagenkonsumtion (IV.2) und deren konkrete Ausgestaltung als Teil-Konsumtion (IV.3-4).

2. Begründungen der Zulagenkonsumtion

Die Gesetzesbegründung bietet gleich einen ganzen Strauß an Rechtfertigungen für eine Zulagenkonsumtion auf.⁹⁵ Die mit der Neuregelung unausweichlich werdende Systemumstellung bewirke zunächst tatbestandlich gar keine Kürzung von Besoldungsbestandteilen, sondern lediglich eine Umwidmung, so dass sich im Ergebnis lediglich die Zusammensetzung der Besoldung ändere. Diese Darstellung wurde zuvor bereits als haltlos und im Widerspruch zur ganz h. M. gekennzeichnet (IV.1). Des Weiteren wird angeführt, die offensichtlich durch die Umstellung tangierte Besoldungsrelation zwischen den Hochschullehrern stelle „kein in diesem Zusammenhang zu berücksichtigendes schutzwürdiges Interesse dar“. ⁹⁶ Auch dem ist zuvor bereits überzeugend widersprochen worden (IV.1).

⁸⁸ *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 315.

⁸⁹ *Wolff*, WissR 2013, 126, 145 f.; ebenso *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 315; *Gawel*, DÖV 2013, 285, 288. A. A. *Brinktrine* (Fn. 40), S. 9; vergleichbar in allgemein gleichheitsrechtlichem Zusammenhang auch *Dürig*, in: *Maunz/Dürig, Grundgesetz*, 2012, Art. 3 Rn. 468.

⁹⁰ *Wolff*, WissR 2013, 126, 146.

⁹¹ *Ebenda*.

⁹² *Wolff*, WissR 2013, 126, 147.

⁹³ *Ebenda*, 148.

⁹⁴ *Wolff*, WissR 2013, 126, 146; *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 316; *Battis/Grigoleit*, ZBR 2013, 73, 75 f.

⁹⁵ *SächsLT-Drs.* 5/12230, S. 391.

⁹⁶ *SächsLT-Drs.* 5/12230, S. 391.

Der weitere Verweis auf die „Erhaltung des Vergabebudgets“⁹⁷ dürfte zu jenen Fiskalerwägungen gehören, die allein eine Besoldungskürzung verfassungsrechtlich nicht tragen können. Die im Übrigen angeführten Variationen zum Thema „Störungen im Besoldungsgefüge“ (Vermeiden einer „Bevorzugung“ von Bestandsprofessoren, „unangemessen hohe Gesamtbesoldung“, „Kollision mit dem Grundsatz funktionsgerechter Besoldung“ mit Blick auf die B-Besoldung und „Vermeidung von Störungen im Besoldungsgefüge insgesamt“) entbehren in einem beizubehaltenden dualen Besoldungssystem mit erwünschter, auch erheblicher leistungsbezogener Gehaltsdifferenzierung, weitestgehend einer sachlichen Grundlage, was an anderer Stelle im Schrifttum bereits eingehend gewürdigt wurde.⁹⁸

Es bleibt daher wohl vor allem die „Belassung von Gestaltungsmöglichkeiten der Hochschulen“ als Argument, wohinter sich die zulässige Zielstellung verbergen dürfte, auch künftig im Rahmen eines dualen Besoldungssystems über individuelle Zulagen weiterhin Leistungs-differenzierung zu ermöglichen und entsprechende Anreize auszubringen. Dies schließt die Möglichkeit ein, auch künftig Zulagen neu vergeben zu können.⁹⁹ Es ist argumentiert worden, dass die „Sicherung der Finanzierbarkeit [...] demgegenüber kein eigenständiges Ziel [ist], sondern ein Instrument, dass [sic!] an dieser Legitimation teilnimmt“.¹⁰⁰ Die „Sicherung der Finanzierbarkeit“ auf diese Weise umstandslos als Hilfsmittel eines zulässigen Gestaltungsziels zu legitimieren, dürfte jedoch zu weitgehend sein, da im Bereich der Besoldung die dazu erforderlichen Staatsausgaben immer eine gesicherte Finanzierung voraussetzen. Die vom BVerfG beabsichtigte Begrenzung fiskalischer Rechtfertigungen von Kürzungen verlöre so weitgehend ihre Wirkung. Das BVerfG führt zur Tragfähigkeit fiskalischer Motive mit Blick auf Kürzungen der Altersversorgung von Beamten aus:

„Im Beamtenrecht können finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung [...] angesehen werden. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand [...] bemessen lässt. [...] Zu den finanziellen Erwägungen müssen deshalb in aller Regel weitere Gründe hinzukommen, die im Bereich des Systems der Altersversorgung liegen und die Kürzung von Versorgungsbezügen als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen“.¹⁰¹

Mit Blick auf die W-Besoldung fragt sich nun, welche Gründe vorgetragen werden könnten, die gerade „im Bereich des Systems der leistungsdifferenzierten Besoldung“ liegen (und eben nicht in „finanziellen Erwägungen“) und die deshalb die mit der Konsumtion verbundenen Kürzungen *sachlich* gerechtfertigt erscheinen lassen. Das BVerfG führt als mögliche Sachgründe für Besoldungskürzungen an, dass „mit der Neufestsetzung der Bezüge oder der Umgestaltung ihrer Berechnungsgrundlage unerwünschte Vergünstigungen“ abgebaut werden sollen „oder der Änderung solcher Umstände Rechnung [getragen wird], die auch für die Bemessung der Amtsangemessenheit der Alimentation maßgeblich sind.“¹⁰² Von beidem kann bei der Neuordnung der W-Besoldung keine Rede sein. Das BVerwG hat bezogen auf die Ausstattung von Professuren festgestellt, es gehe „nicht an, frühere Vereinbarungen zu brechen und die damit freigewordenen Mittel dafür zu nutzen, neue Vereinbarungen mit anderen Hochschullehrern abzuschließen“.¹⁰³ Die bloße Weiterführung eines dualen Systems streitet –

⁹⁷ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 391.

⁹⁸ Siehe *Gawel*, DÖV 2013, 285, 289 ff.; zustimmend wohl *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 312 („fragwürdig“).

⁹⁹ Dies sieht auch *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 312 f., als zentrales und legitimes Ziel der Konsumtion an.

¹⁰⁰ Ebenda, 312.

¹⁰¹ BVerfG, U. v. 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02, Rn. 122 (Juris).

¹⁰² Ebenda, Rn. 114.

¹⁰³ BVerwG, Urt. v. 29.04.1982, NVwZ 1983, 546 (548); bestätigt in BVerwG, Beschl. v. 17.08.2009, 1569 (1570).

jenseits des Strebens nach Gegenfinanzierung der Grundgehaltserhöhung – jedenfalls *systemisch* gerade nicht für eine Einkürzung von Leistungszulagen, die doch nach denselben Kriterien vergeben wurden, wie sie auch künftig gelten sollen. Die Tatsache, dass die bisher veranschlagten Mittel nicht mehr ausreichen würden, um künftig Zulagen im bisherigen (oder einem künftig erwünschten) Umfang zu vergeben, bietet keinen sachlich-besoldungssystematischen Grund für die Kürzung, sondern einen fiskalischen. Etwas anderes würde gelten, hätte sich der Gesetzgeber für die Aufgabe individueller Zulagen zugunsten eines reinen Stufenmodells beim Grundgehalt entschieden. Hier stünden Bestandszulagenansprüche dem neuen System und der in ihm ausgedrückten Besoldungswertungen systemisch entgegen und müssten sich eine entsprechende Neuordnung gefallen lassen. Der Wunsch, künftig in einem bestimmten Umfang neue Zulagen zu vergeben und dazu gerade auf umgeschichtete Besoldungsmittel zurückzugreifen, um zusätzliche Ausgaben zu sparen, ist ein Fiskalmotiv, kein Ordnungsmotiv der Besoldungssystematik.

Lässt man aber das Ziel eines fortzuführenden Zulagensystems mit Anspruch auf „gesicherte Finanzierbarkeit“ einmal gelten, so mag dies einen konsumtiven Zugriff auf vorhandene Zulagenansprüche im Rahmen einer Systemänderung zunächst fraglos als *geeignete* Maßnahme rechtfertigen. Es erscheint aber durchaus zweifelhaft, ob die ungeschmälerzte Fortzahlung der Alt-Zulagen diesem Gestaltungsziel der Neuordnung derart unentrinnbar entgegensteht mit der Folge, dass deren Konsumtion zugleich auch als *mildestes* Mittel zur Zielerreichung angesehen werden müsste. Dagegen spricht schon der Umstand, dass die Alt-Zulagen durchaus teilweise, wenn auch in höchst unterschiedlicher Form bezügewirksam und sogar bezügesteigernd beibehalten werden und nur partiell nach insgesamt eher intransparenten und willkürlich anmutenden Regeln eingekürzt werden (dazu unten III.3-4). Dass eine *vollständige* Konsumtion selbst bei strikter Ausgabenneutralität nicht als mildestes Mittel in Betracht kommt, liegt auf der Hand: Hier kann ohne weiteres ein Ausgleich zwischen Alt-Zulagen und künftig neu auszureichenden Zulagen gefunden werden.¹⁰⁴ Dies zeigt aber nur erneut, dass künftige Zulagen und Alt-Zulagen nicht etwa aus Sachgründen oder besoldungssystematisch in Konflikt miteinander stehen, sondern schlicht miteinander um knappe finanzielle Mittel konkurrieren.

Neben der Rechtfertigung der Konsumtion als solcher muss aber auch die konkrete Ausgestaltung den gleichheitsrechtlichen Anforderungen gerecht werden und darf nicht im Widerspruch zu den das Besoldungssystem (weiterhin) tragenden Prinzipien stehen, insbesondere zum Leistungsprinzip (dazu nachfolgend).

3. Diskriminierung von Zulagearten bzw. von Leistungsbewertungsanlässen

Nach § 82 Abs. 4 Satz 1 SächsBesG wird die Konsumtion auf Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge begrenzt. Hier fragt sich, wie gleichheitsrechtlich die Unterscheidung zwischen Leistungsbezügen bei der Konsumtion zu begründen sein könnte. Der vor der Föderalismusreform bundesweit (und in Sachsen bis 31.3.2014) maßgebliche § 33 Abs. 1 Satz 1 BBesG, der nunmehr in § 36 Abs. 1 SächsBesG nahezu wortgleich aufgegriffen wird, spricht jedenfalls einheitlich von „variable[n] Leistungsbezüge[n]“ aus drei verschiedenen Anlässen. Eine Gewichtung oder Reihung ist damit nicht verbunden. Es handelt sich zudem in allen drei Fällen dem Wortlaut nach ausdrücklich um „Leistungsbezüge“. Auch in der Ausgestaltung der Zulagearten werden nur geringfügige sachbezogene Unterschiede formuliert (Befristung, Ruhegehaltfähigkeit). Warum nunmehr ausschließlich Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge der Anrechnung anheimfallen, bedarf insoweit der verfassungsfesten Begründung.

¹⁰⁴ So auch *Sachs*, NWVBl. 2913, 309, 313.

In der Gesetzesbegründung der sächsischen Neuregelung heißt es dazu, die Konsumtionsbegrenzung auf Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge und die Freistellung der übrigen Leistungszulagenformen sei „angesichts der Zielstellung dieser Leistungsbezugsarten sachgerecht“.¹⁰⁵ Die Gesetzesbegründung rechtfertigt die Beschränkung der Verrechnung auf Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen zunächst mit deren „Ähnlichkeit“ mit dem Grundgehalt.¹⁰⁶ Des Weiteren zeigt sich die Begründung bemüht, Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge in gewisser Weise außerhalb des Gewährungsgrundes einer Leistungshonorierung zu platzieren: So setzten diese „gerade keine überdurchschnittlichen Leistungen voraus, sondern sollen nach der Intention des damaligen Gesetzgebers in einem gewissen Umfang im Regelfall gewährt werden“; auch bildeten Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge „unter Berücksichtigung bisheriger wissenschaftlicher Tätigkeit vornehmlich den ‚Marktwert‘ eines Professors und weniger konkrete individuelle Leistungen als Hochschullehrer ab.“¹⁰⁷ Demgegenüber stünden die besonderen Leistungs- sowie Funktionsleistungsbezüge für die „Honorierung der erbrachten besonderen Leistungen in Forschung, Lehre“ usw., welche nicht infrage gestellt werden solle.¹⁰⁸

Diese Ausführungen liegen ersichtlich neben der Sache. Zunächst widersprechen sie bereits dem Wortlaut von § 33 Abs. 1 Satz 1 BBesG bzw. § 36 Abs. 1 SächsBesG, der die Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge ohne Reihung oder Gewichtung als eine von drei „variablen Leistungsbezügen“ ausweist. Es handelt sich also jeweils um Leistungszulagen aus unterschiedlichen Anlässen einer Leistungsbewertung, und diese Zulagen sind ausnahmslos „variabel“, also keine auf Dauer angelegte Regelvergütung. Von einer Regelgewähr oder auch nur einer analogen Ausstattung wie das Grundgehalt kann mit Blick auf die Ausstattungsbestimmungen in §§ 36 Abs. 2 und 37 Abs. 1 und 2 SächsBesG ohnehin keine Rede sein. Kann-Bestimmung, Beschränkung auf bestimmte Anlässe, Übernahme einer Funktion oder „erheblich“ überdurchschnittliche Performanz, Befristungsoption, fehlende Regel-Dynamisierung und künftig fehlende Regel-Ruhegehaltfähigkeit zeigen vielmehr sehr deutlich den erheblichen Abstand zum insoweit voraussetzungsfreien Regel-Grundgehalt. Zudem stehen nach § 82 Abs. 4 Satz 1 SächsBesG i.V.m. § 13 Abs. 1 SächsBesG 2013 auch befristete (und deshalb nicht dynamisierte sowie nicht ruhegehaltfähige) Berufungs- und Bleibezulagen zur Verrechnung an, die in ihrer Ausstattung gegenüber Grundbezügen kaum „ähnlicher“ anmuten als andere befristete Leistungszulagen.

Überdies mangelt es auch nicht am Leistungsbezug: Nach § 36 Abs. 2 Satz 2 sind bei der Entscheidung über Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge „insbesondere die individuelle Qualifikation, vorliegende Evaluationsergebnisse, die Bewerberlage und die Arbeitsmarktsituation in dem jeweiligen Fach zu berücksichtigen“. Ganz offensichtlich findet anlässlich von Berufungs- und Bleibeverhandlungen eine eigenständige, im Übrigen seit langem im Besoldungsrecht verankerte Leistungsbewertung statt. „Qualifikation“ und „Evaluationsergebnisse“ verweisen dabei unmittelbar auf manifeste Leistungen in der Vergangenheit, „Bewerberlage“ und „Arbeitsmarktsituation“ zudem auf den Umstand konkurrierender Leistungsbewertungen an-

¹⁰⁵ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 392.

¹⁰⁶ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 391. In ähnlicher Weise ist auch in der Gesetzesbegründung der Neuregelung des BBesG die Rede von einer abweichenden „Grundgehaltsaffinität“ von Zulagen, welche eine Differenzierung rechtfertige – siehe BT-Drs. 17/12455, S. 67: Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge seien „die dem Grundgehalt ähnlichsten Leistungsbezüge“. Zur Begründung wird zunächst der bloß rechtstatsächliche Umstand angeführt, dass diese „ganz überwiegend unbefristet vergeben würden“. Der Bundesgesetzgeber sieht allerdings diesen Unterschied in § 33 Abs. 1 Satz 2 BBesG, wonach sowohl Berufungs-/Bleibe- als auch besondere Leistungszulagen „befristet oder unbefristet sowie als Einmalzahlung“ gewährt werden können, gerade nicht. Zum Ganzen kritisch *Gawel*, NVwZ 2013, 1054, 1056 f.

¹⁰⁷ Sächs-LT-Drs. 5/12230, S. 391.

¹⁰⁸ Sächs-LT-Drs. 5/12230, S. 391 f.

derer wissenschaftlicher Einrichtungen oder potenzieller Arbeitgeber, an denen nicht vorbeigehen kann, wer an Gewinnen oder Halten eines Professors interessiert ist. Dass hier im Kern die in der Vergangenheit gezeigten und für die Zukunft erwarteten Leistungen zur (konkurrierenden) Bewertung anstehen, steht außer Frage. Gerade die im Zuge von Berufungs- und Bleibeverhandlungen maßgebliche fachliche Reputation sowie vorliegende Konkurrenzangebote verkörpern wichtige Leistungsindikatoren der bisherigen wissenschaftlichen Tätigkeit eines Professors und stehen insoweit wohl kaum hinter einer hochschulinternen Evaluierung von Leistungen aus einem ebenfalls zurückliegenden Beobachtungszeitraum zurück. Vor diesem Hintergrund anzudeuten, es gebe stattdessen einen gleichsam leistungsabstrakten „Marktwert“, mit dessen Berücksichtigung eine „Stärkung des Leistungsgedankens“ nicht oder zumindest weniger „nachhaltig“ gelänge als mit anderen Leistungsbezügen,¹⁰⁹ muss doch sehr erstaunen. Insbesondere ein Bleibeleistungsbezug unterscheidet sich nur im Anlass der Leistungsfeststellung vom Bezug besonderer Leistungsbezüge auf der Grundlage eines internen Evaluierungsverfahrens, nicht aber in der Funktion einer „Honorierung der erbrachten Leistungen in Forschung, Lehre“ usw. und der damit einhergehenden Anreizwirkung zur „Stärkung des Leistungsgedankens“.

Leistungszulagen honorieren besondere Leistungen aus unterschiedlichen Anlässen, in denen eine entsprechende Leistungsfeststellung getroffen werden kann. Die jeweilige Wertigkeit dürfte sich wesentlich durch die entsprechende Höhe der Zulage ausdrücken, kaum jedoch durch den Anlass selbst. Jedenfalls ist eine solche anlassbezogene Wertigkeitsdifferenzierung weder von der Sache her nachvollziehbar noch ergibt sie sich aus dem bisherigen (§ 33 BBesG) oder künftigen Besoldungsrecht (§ 36 SächsBesG). Insbesondere stellen Zulagen aus Berufungs- und Bleibeverhandlungen keine geringerwertigen Zulagen dar und verkörpern auch keine Honorierung für minderrelevante Leistungen. Vielmehr sind sie das besoldungsrechtlich ältere, international und durch das Leistungsprinzip der Bestenauslese im Ämterzugang im Übrigen auch verfassungsrechtlich anerkannte Leistungselement, das anlässlich einer in besonderer Weise wissenschaftsadäquaten Leistungsfeststellung im Rahmen eines Berufungsverfahren bezügewirksam wird. Es ist nicht ansatzweise ersichtlich, warum eine Leistungsbewertung auf der Grundlage einer im Zuge der W-Besoldung neu geschaffenen internen Evaluierung (mit der möglichen Folge von besonderen Leistungszulagen) hinsichtlich der Zielstellung oder der Qualität der Leistungsbewertung hinter einem förmlichen, den hohen gesetzlichen Anforderungen¹¹⁰ genügenden Berufungsverfahren an derselben oder einer anderen Hochschule, die überhaupt erst zu Verhandlungen über Berufungs- oder Bleibezulagen berechtigen, zurückstehen sollte. Im Zweifel dürfte hier ein förmliches Berufungsverfahren unter zwingender Beteiligung externer Gutachter (§ 60 Abs. 3 Satz 1 SächsHSFG) sowie externer Kommissionsmitglieder (§ 60 Abs. 2 Satz 2 SächsHSFG) sogar eine verlässlichere Leistungsbewertung ermöglichen. „Die Begründung des Berufungsvorschlages muss die Bewertung der Lehrleistung und der Forschungsleistung oder künstlerischen Leistung sowie der Lehrevaluationen enthalten.“ (§ 60 Abs. 3 Satz 7 SächsHSFG). Derartige Feststellungen wurden auch bei Bleibeverhandlungen stets getroffen, da ihnen ein schriftliches Angebot auf der Grundlage eines anderweitigen Berufungsverfahren vorausgehen muss (§ 36 Abs. 2 Satz 5 SächsBesG). In jedem Falle ist beiden Verfahren (Berufungsverfahren, interne Leistungsbewertung) die Feststellung wissenschaftlicher Leistungen gemein. Auch stimmen Berufungs-

¹⁰⁹ So aber SächsLT-Drs. 5/12230, S. 392. Auch in der Gesetzesbegründung des Bundes werden vermeintlich leistungsabstrakte Gewährungsgründe angeführt: So würden besondere Leistungszulagen für „konkrete, individuelle Leistungen gewährt“, während für Berufungs- und Bleibeverhandlungen „Aspekte der fachlichen Reputation sowie die Bewerberlage oder Konkurrenzangebote einfließen“ (BT-Drs. 17/2455, S. 67) – kritisch dazu Gawel, DÖV 2013, 285, 291 f.; ders., NVwZ 2013, 1054, 1056 f.

¹¹⁰ Siehe §§ 58 ff. SächsHSFG.

/Bleibeleistungsbezüge und besondere Leistungsbezüge darin überein, jeweils entweder in der Vergangenheit beobachtete oder aber für die Zukunft erwartete Leistungen zu honorieren.

Die Diskriminierung führt im Übrigen auch dazu, dass besonders leistungsstarke Professoren, die wiederholt Rufe erhalten und überwiegend in Berufungs- oder Bleibeverhandlungen bezügewirksame Gehaltssteigerungen erwirken konnten, nunmehr hinter Kollegen zurückfallen, die ohne weiteren Ruf ihre Zulagen allein der internen Leistungsbewertung verdanken. Insbesondere im Falle jeweils angenommener Rufe können leistungsbedingt mobile Professoren aufgrund der entsprechend geringeren Verweildauer an einer Hochschule kaum im gleichen Maße gleichzeitig besondere Leistungsbezüge verhandeln. Die Berufungszulage ist dann gerade das Äquivalent zum intern verhandelten Leistungsbezug. Es ist daher nicht ansatzweise ersichtlich, warum ein annahmegemäß gleich hoher Zulagenbetrag, der über dieselbe Zeitspanne in mehreren Berufungsverhandlungen erwirkt werden konnte, nunmehr anders zu behandeln sein soll, als Leistungsbezüge, die allein auf interne Bewertungen zurückgehen. Hier wird nachträglich eine Sitzprämie für den Verbleib an ein- und derselben Hochschule ausgekehrt bzw. ein Mobilitätsmalus ausgebracht. Die Diskriminierung betrifft also nicht nur die Zulagenarten als solche, sondern unmittelbar auch mobilitätsverschiedene Fallgruppen von Professoren, die sich aber sowohl nach bisherigem als auch nach künftigem Besoldungsrecht in den Maßstäben ihrer Leistungsbewertung gar nicht wesentlich unterscheiden sollen; nur im Überleitungsregime fallen beide Fallgruppen plötzlich signifikant auseinander.

Im Schrifttum ist eine Anrechnung von Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen und insbesondere eine darauf begrenzte Konsumtion auch deshalb kritisiert worden, weil es dies einem Professor nicht erlaube, „anknüpfend an *frühere* Verhandlungen aufgrund seiner dabei festgestellten Leistungen erneut durch Anrechnung weggefallene Berufungs- oder Bleibebezüge zu gewähren. Die Berücksichtigung früher festgestellter Leistungen insoweit auszuschließen, stellt [...] die Legitimation des Ziels, einen Entscheidungsfreiraum für die Vergabe der verfügbaren Mittel zu schaffen, in Frage.“¹¹¹ Dies ergebe sich daraus, dass nach Überleitung und Konsumtion nur künftige Berufungs- oder Bleibeverhandlungen noch Anlass von Zulagen-gewährungen sein könnten (vorliegend gemäß § 36 Abs. 1, 2 SächsBesG). Andere Stimmen halten den Ausschluss von Überprüfungs- und Korrekturvorbehalten im Zusammenhang mit Zulagenkürzungen sogar für verfassungswidrig.¹¹² Dies könnte aber tatbestandlich wegen der auf die Zukunft gerichteten Anlassvoraussetzungen des § 36 Abs. 1, 2 SächsBesG für künftig zu vergebende Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge gerade der Fall sein.

Zusammenfassend gilt: Angeblich fehlender oder schwächerer Leistungsbezug von Berufungs- oder Bleibeleistungsbezügen gibt keine tragfähige Begründung ab, weshalb im Zuge von Konsumtionsregelungen zwischen Anlässen der Leistungsbewertung bzw. Zulagen-gewährung bezügewirksam differenziert wird.¹¹³ Aus den unterschiedlichen Anlässen der Gewährung von Leistungsbezügen differente „Zielstellungen“ herzuleiten, die es rechtfertigten, ja geboten erschienen ließen, Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge als gleichsam außerhalb der „Honorierung erbrachter besonderer Leistungen“ stehend vordringlich der Konsumtion anzudienen, überzeugt nicht im Ansatz. Auch die über eine angebliche „Grundgehaltsaffinität“ konstruierten Unterschiede zwischen Leistungszulagen nach verschiedenen Anlässen einer Leistungsbewertung überzeugen nicht: Das Hilfs-Argument einer jedenfalls faktischen „Ähnlichkeit“ (häufiger unbefristete Vergabe usw.) als Kriterium vorrangiger Verrechnung sorgt im Wesentlichen dafür, dass die Dienstherren nur die jeweils geringstmögliche Aufwer-

¹¹¹ *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 313; Hervorh. i. Orig.

¹¹² *Wolff*, WissR 2013, 126, 149 f.

¹¹³ Insgesamt großzügiger, wenngleich ohne nähere Begründung oder differenzierte Analyse des in Frage kommenden *tertium comparationis*: *Wolff*, WissR 2013, 126, 148: „Bei der Art der erfassten Zuschläge wird man differenzieren können, aber nicht müssen.“

tung der Bezüge in den alimentativen Wirkdimensionen Befristung, Ruhegehaltfähigkeit und Dynamisierung vornehmen müssen. Soweit möglich, sollen bereits alimentationskräftige Zulagenausstattungen in Grundgehalt umgewandelt werden, um substantielle Verbesserungen zugunsten der Bezügeempfänger möglichst zu vermeiden. Ob dies als verfassungsfeste Grundlage der zu beobachtenden Ungleichbehandlungen von Zulagenansprüchen gelten kann, darf bezweifelt werden.

4. Konsumtionssperre

a) Regelung

§ 82 Abs. 4 Satz 2 SächsBesG sieht bei der Anrechnung von Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen eine Konsumtionssperre vor, die einen Teil der zuvor bezogenen Zulagen vor der Anrechnung schützt. So sind 30 Prozent der zum Überleitungstichtag zustehenden, aber zur Verrechnung anstehenden Zulagen dauerhaft von Verrechnungen ausgenommen.¹¹⁴ Dies gilt mithin auch für künftige Verrechnungen im Zuge des Erfahrungsaufstiegs (§ 82 Abs. 4 Satz 7 SächsBesG). Diese Erhaltungsgarantie bezieht sich aber lediglich auf die verbleibende Bezugswirksamkeit der Zulagen in der neuen Gesamtbesoldung, nicht jedoch auf ihre bisherige Erhöhungswirkung gegenüber dem Grundgehalt: Soweit also die Zulagen auch nach der Verrechnung künftig zu mindestens 30 % bezugswirksam werden, unterbleibt eine Verbesserung der Bezüge. Diese wird nur dann erforderlich, falls der bezugswirksame Anteil an der neuen Gesamtbesoldung auf unter 30% der Alt-Zulage(n) sinkt. Dadurch werden erhebliche Teile der bisherigen Zulagenempfänger trotz Sperrklausel von einer Bezügeerhöhung ausgenommen. Vor allem „kleine“ Zulagen werden so über die Grundgehaltsanhebungen hinaus zu zusätzlichen (überschaubaren) Steigerungen der Bezüge führen, nicht aber „große“ Zulagen, was fiskalisch für die Gesetzgeber reizvoll erscheinen muss, der dadurch insgesamt „weniger“ Fälle mit jeweils nur „kleinen“ (oder gänzlich fehlenden) Zulagen überhaupt aufstocken muss. Der eher symbolische Konsumtionsschutz ist in dieser Ausgestaltung vor allem auch ein wirksamer Fiskalschutz für die Gebietskörperschaften.¹¹⁵

b) Heilung der verfassungsrechtlichen Konsumtions-Probleme?

Im bisher noch übersichtlichen Schrifttum zur Konsumtion von Leistungsbezügen werden die grundsätzlich erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken bei vollständiger Verrechnung¹¹⁶ im Ergebnis zurückgestellt,¹¹⁷ soweit nur eine Konsumtionssperre dafür Sorge, dass die zustehenden Zulagen nicht vollständig aufgebraucht würden. Unter Ansehung der grundsätzlich weiten zugestandenen Spielräume gerade bei Systemänderungen der Besoldung mit legitimer Zielstellung griffen dann verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz insoweit nicht mehr durch. Auch mit Blick auf den Umfang der noch zu schützenden Ansprüche wird selbst ein Unterschreiten der 50-Prozent-Marke z. T. für hinnehmbar gehalten.¹¹⁸ Andere Stimmen halten es zumindest für denkbar, wenn auch nicht für offensichtlich, dass „ein Bestandsschutz von 50 oder 30 % oder ein noch geringerer Anteil“

¹¹⁴ Hessen und Bayern sehen hier einen Halbteilungsschutz vor: Jeweils 50 Prozent der jeweils zur Verrechnung anstehenden (freilich dort anders abgegrenzten) Leistungszulagen müssen erhalten bleiben (§ 10 Abs. 1 Satz 3 HPBesG; Art. 107a Abs. 2 Satz 1 BayBesG).

¹¹⁵ Gawel, DÖV 2013, 285, 292.

¹¹⁶ Siehe insoweit die wohl einhellige Auffassung im Schrifttum: Wolff, WissR 2013, 126, 146; Sachs, NWVBl. 2013, 309, 316; Battis/Grigoleit, ZBR 2013, 73, 75 f.

¹¹⁷ Siehe nur Wolff, WissR 2013, 126, 146 ff.; Sachs, NWVBl. 2013, 309, 313.

¹¹⁸ Wolff, WissR 2013, 126, 148: „selbst 30% wird man noch hinnehmen können“. Zurückhaltender Sachs, NWVBl. 2013, 309, 313: „Untergrenze für die Freistellung von der Anrechnung schwer zu bestimmen“.

im Rahmen einer erneuten Überprüfung durch das BVerfG Verfassungsmaßstäben nicht standhalten könnte.¹¹⁹

Ein deutliches Unterschreiten des Halbteilungsschutzes kann allerdings angesichts der gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken bei vollständiger Konsumtion kaum mehr als angemessene Berücksichtigung der individuellen Ansprüche angesehen werden. Eine eher symbolische Berücksichtigung weit unterhalb von 50 %, welche den Fortbestand bisheriger Zulagen und der in ihnen enthaltenen Abstandswertungen nämlich erstens *im Ergebnis* auf geringfügige Beträge und zweitens in der *Anwendungsreichweite* auf wenige Fälle und zudem auf Bezieher „kleiner“ und „kleinster“ Zulagen beschränkt, genügt diesen Anforderungen jedenfalls nicht.

c) Ausgestaltungsprobleme

Wie zuvor dargestellt, gelten auch die im Rahmen einer Systemumstellung einer Besoldungsordnung regelmäßig eröffneten weiten Ermessensspielräume des Gesetzgebers nicht schrankenlos: Da trotz der Systemumstellung in der Besoldungsordnung W gerade wesentliche Besoldungswertungen in Bezug auf das Leistungsprinzip und seine Berücksichtigung durch ein Zulagensystem nahezu unverändert beibehalten werden, wird man nicht nur „verlangen müssen“, dass die zuvor „erreichten Leistungsanerkennungen nicht völlig eingeebnet werden“,¹²⁰ „bei der Kürzung muss [...] sich [der Gesetzgeber auch] vom Sinn der Kürzung und vom Gleichheitssatz leiten lassen.“¹²¹

(1) Reaktivierung von Alt-Zulagen?

Als – im Schrifttum für tragfähig erachteten¹²² – Sinn der Kürzung wird man ansehen dürfen, dass auch künftig im Rahmen eines dualen Systems leistungsdifferenzierte Besoldung möglich bleibt, und zwar grundsätzlich nach denselben Kriterien und Anlässen wie bisher. Dies schließt es ausdrücklich ein, dass künftig Leistungsbezüge „für alle“ erreichbar bleiben. Dem aber entspricht es gerade nicht, wenn man „alte“ Zulagen streicht, um „neue“ Zulagen für andere oder neu hinzukommende Professoren auszureichen.¹²³ Im Schrifttum wurde daher ein Überprüfungs- und Korrekturvorbehalt gefordert, um gesetzlich gekürzte Alt-Zulagen unter den Bedingungen des neuen Systems und in Ansehung auch vor dem Umstellungsstichtag gezeigter Leistungen erneut zu vergeben. Das Fehlen derartiger Reaktivierungsmöglichkeiten wird sogar als verfassungswidrig bewertet,¹²⁴ und die bisherigen Neuregelungen entgehen diesem Verdikt nur deshalb, weil sie davon absehen, dies ausdrücklich auszuschließen („kein Gebot der verfassungswidrigen Auslegung“¹²⁵).¹²⁶

¹¹⁹ Sachs, NWVBl. 2013, 309, 313.

¹²⁰ Wolff, WissR 2013, 126, 147.

¹²¹ Ebenda, 148.

¹²² Siehe dazu Abschnitt IV.2.

¹²³ So zu Recht Sachs, NWVBl. 2013, 309, 313; ähnlich Wolff, WissR 2013, 126, 149 f., der einen Überprüfungs- und Korrekturvorbehalt für gekürzte Zulagen annimmt. Siehe auch Abschnitt IV.2.

¹²⁴ So dezidiert Wolff, WissR 2013, 126, 149; ähnlich wohl Sachs, NWVBl. 2013, 309, 313 und 314.

¹²⁵ So – freilich mit Blick auf die hessische Aufstiegshemmung – Wolff, WissR 2013, 126, 140.

¹²⁶ In SchlHLLT-Drs. 18/348, S. 10, erwähnt die Gesetzesbegründung die Möglichkeit, dass eine „durch Anrechnung entstehende Nivellierung [...] im Rahmen einer leistungsgerechten Neuvergabe wieder aufgelöst werden kann“. Allerdings muss es doch verwundern, wenn der Gesetzgeber zunächst eine offenbar nicht leistungsgerechte Nivellierung verfügt oder zumindest in Kauf nimmt und dies mit der vagen Aussicht zu rechtfertigen sein soll, dass die Nivellierung anschließend durch Neuvergaben von Zulagen wieder leistungsgerecht aufgehoben werden könne.

Es erscheint freilich einigermaßen lebensfremd anzunehmen, ein vom Gesetzgeber soeben eingekürzter Leistungsbezug stünde sogleich wieder auf dem Verhandlungswege zur Reaktivierung an. Dies setzt nicht nur die jeweiligen Bewertungsanlässe (neuer Ruf bzw. neue Runde einer internen Leistungsbewertung) voraus, sondern auch die Bereitschaft der Hochschule zur ausdrücklich kompensatorischen Zulagenvergabe zu Lasten des eigenen Vergabebudgets. Dies wäre exakt jene Lösung, die der Gesetzgeber zur Schonung seiner finanziellen Mittel und zur Erhaltung der Vergabespielräume der Hochschulen gerade ausschließen wollte. Nunmehr sollen also die Hochschulen den soeben gewonnenen Freiraum für künftige Neuzulagen dadurch selbst wieder einschränken, dass sie konsumtionsbetroffene Altzulageninhaber für ihre gesetzliche Kürzung kompensieren? *Sachs* stellt daher zu Recht fest, dass die Konsumtionsregelungen „strukturell die Konsequenz oder zumindest die Gefahr [begründen], dass bei der Neuvergabe von Leistungsbezügen früher erbrachte Leistungen unberücksichtigt bleiben oder vernachlässigt werden.“¹²⁷

(2) Überleitungsmaßstäbe

Bei der Überleitung sind neben dem Leistungsprinzip auch Anforderungen des Gleichheitssatzes zu beachten.¹²⁸ In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der Konsumtion im Sächs-BesG ergeben sich insoweit weitere Zweifel. Obwohl die in den Neuregelungen von Bund und Ländern verbreiteten Kompensationssperren die innegehabten Bezügeansprüche grundsätzlich schonen sollen, führen gerade sie zu weiteren Verzerrungen und Problemen. Die überleitungsbedingte Transformation aus Alt- in Neu-Zulagen nach dem sächsischen Modell führt nämlich dazu, dass der Überleitungs-Zugewinn absolut und relativ umso größer ausfällt, je *höher* die Erfahrungsstufe ist und je *niedriger* die frühere Zulage.¹²⁹ Das ist bemerkenswert, sagt es doch etwas darüber aus, wie der sächsische Gesetzgeber die unvermeidlichen Besserstellungen, aber auch die zum Systemerhalt für notwendig erachteten Einkürzungen im neuen System konkret zu verteilen gedenkt und welche Rolle dabei die künftig besoldungsrelevanten Maßstäbe „Leistung“ und „Erfahrung“ spielen.¹³⁰

(a) Zulagentransformation und Leistung

Zunächst erhalten wir in Bezug auf die Zulagentransformation bei der Umstellung ein „umgekehrtes Leistungsprinzip“: Je höher die Alt-Zulagen, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich die künftigen Bezüge nicht verändern. Verbesserungen erfahren stattdessen Professoren ohne Zulagen sowie solche mit „kleinen“ Zulagen, von denen 30 % ihres Wertes ggf. auf die angehobenen Grundgehälter zusätzlich ausgezahlt werden müssen. Je höher die bisherige Leistungsbewertung eines Professors, desto wahrscheinlicher ist die Bezügestagnation. Je niedriger die bisherige Leistungsbewertung, desto wahrscheinlicher ist eine über die Bezüge-Verbesserung als Folge der Anhebung der Grundvergütung noch hinausreichende Steigerung. Dies kann als *umgekehrtes Leistungsprinzip in der Konsumtion* bezeichnet werden.¹³¹ Die im Zuge der Reform auszureichenden Bezügeverbesserungen werden damit umgekehrt proportional zur vorherigen Leistung vergeben. Professoren (derselben Erfahrungsstufe) ohne jede Zulage verbessern sich absolut und relativ am stärksten.

¹²⁷ *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 314.

¹²⁸ *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 313.

¹²⁹ Dazu eingehend *Gawel*, DÖV 2013, 285, 292 ff.; *ders.* LKRZ 2013, 239, 240 ff.

¹³⁰ Eine mathematisch-formelmäßige Darstellung der Zusammenhänge bietet – am Beispiel der hessischen Neuordnung – *Gawel*, Neuordnung der W-Besoldung: Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Probleme der Konsumtionsregeln zur Anrechnung von Leistungsbezügen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Working Paper No. 115, 2013, abrufbar unter http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/AP/UL-WiFa_AP115_Gawel.pdf (03.03.2014).

¹³¹ Dazu bereits *Gawel*, DÖV 2013, 285, 292.

Eine gewisse Nivellierung durch Anhebung der Mindestvergütung ist sicherlich Sinn der Reform und wohl auch bei begrenzten öffentlichen Mitteln unvermeidbar; das tatsächlich realisierte Ergebnis jedoch ist gewillkürt und überflüssig. Der Gesetzgeber hat es hier in der Hand, wie die Verbesserungen verteilt werden. Es dürfte aber fraglich sein, inwieweit dem Gesetzgeber hier ein Einschätzungsspielraum auch dahingehend zustehen kann, das angeblich doch verfolgte Leistungsprinzip in den Überleitungen ohne Not nachgerade umzukehren. Zwar ist hier nur von den Zuwächsen die Rede; niemand verschlechtert sich durch die Umstellung. Dennoch werden die früheren, auf dem Leistungsprinzip fußenden Abstandswertungen auf diese Weise nachträglich entwertet. Das angeblich fortgeltende besoldungsrechtliche Leistungsprinzip wird so bei der Umstellung missachtet.

Wenn dem Gesetzgeber so sehr an der Motivation der Zulagenempfänger gelegen ist, dürfte dies – neben der besoldungsrechtlichen Dimension – auch rechtspolitisch wenig zielführend sein. „*Early performance*“ im W-System hat sich so nämlich nicht ausgezahlt: Stattdessen profitieren jetzt diejenigen über die Maßen, die sich bisher im Leistungs- und Zulagenwettbewerb zurückgehalten haben. Dabei geht es wohlgemerkt nicht um die Anhebung der Mindestvergütung, sondern die Art und Weise, wie *bereits eingeworbene* Zulagen in die neue Besoldungsstruktur transformiert werden.

(b) *Zulagentransformation und Erfahrung*

Weitere Verzerrungen ergeben sich durch das gleichzeitig eingeführte Stufenmodell beim Grundgehalt. Die nunmehr parallel vorzunehmende Stufung im Grundgehalt nach Erfahrung führt dazu, dass gleich hohe Alt-Zulagen *je nach Erfahrung* künftig unterschiedlich bezügewirksam werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass „die Leistungselemente, die über die Erfahrungsstufen honoriert werden, [...] nicht identisch [sind] mit den Leistungsstufen, die über die speziellen Zuschläge erfasst werden.“¹³²

Unabhängig von der jeweiligen Zulagenhöhe gilt im Rahmen der Überleitung, dass „erfahrene“ Professoren (bei annahmegemäß gleicher Leistungszulage) stärker von der Sperrwirkung profitieren: Wie sich nämlich eine identische Alt-Zulage in ein neues Bezügenreiveau transformiert, hängt nunmehr auch von der zum Stichtag erreichten Zulagenstufe ab: „Erfahrene“ Professoren erhalten nicht nur eine höhere Grundgehaltsstufe; ihre (annahmegemäß gleich hohe Zulage) wird auch noch besser vor Konsumtion geschützt, weil sie eher die 30%-Sperrwirkung für sich aktivieren können. Anciennität wird somit doppelt prämiert: Jüngere Hochschullehrer mit gleicher Performance beziehen nach der Umstellung nicht nur ein (im Vergleich zur erfahreneren Gruppe) niedrigeres Grundgehalt (wegen der geringeren Erfahrungsstufe), sondern *zusätzlich* noch eine u. U. mangels Sperrwirkung vollständig um den Erhöhungsbetrag eingekürzte Zulage. Weil also bestimmte Hochschullehrer „erfahrener“ sind, dürfen sie von einer gleich hohen Alt-Leistungszulage deren bezügesteigernde Wirkung über das (wegen Erfahrung bereits höhere) Grundgehalt hinaus in einem größeren Umfang in das neue System mitnehmen. Dies ist ersichtlich sachfremd. Auch hier werden die Alt-Zulagen im Rahmen der Umstellung leistungsfern übergeleitet, und zwar diesmal zugunsten der „Erfahrung“, die – selbst wenn man hierin pauschalisierte Leistungsaspekte erkennen wollte – jedenfalls anderen Wertungs-Aspekten Rechnung trägt als die individuellen Leistungszulagen. Eine unter Erfahrungsgesichtspunkten unterschiedliche Überleitung von Leistungszulagen, die individuell festgestellte Leistungen honorieren, kann daher kaum überzeugen. Stufenaufstieg nach § 35 und Zulagensystem nach § 36 SächsBesG sind voneinander unabhängige Systeme

¹³² Wolff, WissR 2013, 126, 136. So wird es auch in der Gesetzesbegründung formuliert: „Stufenaufstieg und Leistungsbezüge verfolgen [...] unterschiedliche Zielrichtungen.“ (SächsLT-Drs. 5/12230, S. 348).

der Besoldung. Die im Zuge der Überleitung stattdessen punktuell angeordnete Verschränkung ist auch gleichheitsrechtlich höchst fragwürdig.

Sich hier auf gleichsam unentrinnbare „Unebenheiten, Friktionen und Mängel sowie gewisse Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen“¹³³ zu berufen,¹³⁴ die das BVerfG bei einem „vernünftigen Grund“ für die „Gesamtregelung“ unbeanstandet lassen will, überzeugt nicht. Hier stehen weder „besonders gelagerte Einzelfälle“ in Rede noch berechtigten hinzunehmende „Unebenheiten“ durchweg zu offensichtlich sachfremden und widersprüchlichen Systemgestaltungen. Die Effekte sind regelhaft, liegen klar zu Tage und können auch ohne weiteres vermieden werden. Dass der sächsische Gesetzgeber die Konsumtion auf Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge beschränkt, denen eine größere Affinität zur Erfahrungskomponente von Leistung unterstellt werden könnte, ändert an dem hier vorgestellten Befund ebenfalls nichts: Abgesehen von den erheblichen Bedenken gegen die Diskriminierung von Zulagearten bzw. den dahinter stehenden Leistungsbewertungsanlässen (dazu oben IV.3) kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass eine Leistungsbewertung im Zuge von Berufungs- und Bleibeverhandlungen gerade jene erfahrungsbedingten pauschalierten Leistungsaspekte abdeckt; vielmehr handelt es sich auch hier um ein individualisiertes *aliud*, das insoweit neben eine pauschalierte Honorierung von Amtserfahrung tritt.¹³⁵

(c) Alternativen

Der Gesetzgeber hätte anstelle einer diskriminierenden Konsumtion und anstelle der verzerrenden Sperrklauseln schlicht ohne Ansehen der Gewährungsanlässe und ohne Verschränkung mit dem Stufenmodell Zulagen gleichmäßig zu einem bestimmten Prozentsatz einkürzen können. In einem solchen Falle wäre die frühere *relative* Leistungswertung grundsätzlich *vollständig* erhalten und frei von Konfundierungen mit dem Erfahrungsprinzip geblieben, auch wenn die *absoluten* Unterschiede Interesse der Finanzierbarkeit eines beizubehaltenden dualen Systems nivelliert würden. Dies könnte als vertretbare Neujustierung der bezügebestimmenden Komponenten in einem zweigliedrigen System angesehen werden. Die finanzielle Ausgleichsmasse zur Kompensation der Anhebung der Grundgehälter würde dann anteilig gleichmäßig von allen Zulagenempfängern bereitgestellt, ohne die Leistungskomponente im Bezügeniveau zu verzerren, zu beseitigen oder gar umzukehren. Eine solche Lösung dürfte freilich „teurer“ sein als eine Sperrklausel, die dazu führt, dass der Kreis, dessen Bezüge künftig anzuheben sind, auf weniger Leistungsstärke begrenzt werden kann und lediglich kleine Zulagen oder lange Erfahrungszeiten mit insoweit begrenzter „Restlaufzeit“ zu nochmaligen leistungsbedingten Mehrbezügen führen. Nicht ohne Grund geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass ein finanzieller Mehrbedarf des Landes zur Korrektur der Professorenbesoldung nur während einer Übergangszeit bis 2020 besteht,¹³⁶ in der das künftige Vergabebudget nach § 38 SächsBesG gemäß § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsBesG überschritten werden darf.

V. Probleme der Ruhegehaltfähigkeitsregelungen

1. Herabstufung zur Ermessensregelung und Diskriminierung von Zulagearten

¹³³ BVerfGE 26, 141, 159; 49, 260, 273; 65, 141, 148; 76, 256, 295.

¹³⁴ So vorsorglich ausdrücklich zitiert in SächsLT-Drs. 5/12230, S. 390; ähnlich wohl Wolff, WissR 2013, 126, 148, mit Blick auf die Konsumtionssperreffekte: „Ausmaß an Ungerechtigkeit von der Gestaltungsfreiheit noch erfasst“.

¹³⁵ So wohl auch Wolff, WissR 2013, 126, 136 („sehr viel spezieller“).

¹³⁶ Es „ist davon auszugehen, dass sich die überleitungsbedingten Zusatzkosten in den Folgejahren bis 2020 weitestgehend reduzieren werden“ – SächsLT-Drs. 5/12230, S. 393.

Berufungs-, Bleibe- und besondere Leistungsbezüge bedürfen künftig ausnahmslos einer eigenen Erklärung ihrer Ruhegehaltfähigkeit (dazu oben II.4).¹³⁷ Unbefristete Zulagen verlieren damit ihre gesetzliche Ruhegehaltfähigkeit, die noch nach § 13 Abs. 2a Satz 1 SächsBesG 2013 bestand. Für diesen Erklärungsakt formuliert der Gesetzgeber wiederum gesetzliche Voraussetzungen (Mindestbezugsdauer), bei denen auch nach der Eigenschaft der Befristung der Zulagen differenziert wird. Für diese Ungleichbehandlung wird zur Begründung angeführt, dass befristete Zulagen „nicht per se, sondern erst nach längerer Bezugsdauer als amtsprägend“ anzusehen seien.¹³⁸ Zwar ist nachvollziehbar, dass unbefristete Zulagen von Anfang an einen anderen besoldungsrechtlichen Charakter besitzen als zunächst befristete, d. h. zum absehbaren Wegfall vorgesehene, und die Fristigkeit insofern einen Unterscheidungsgrund abgeben mag. Allerdings überzeugt es angesichts des Erfordernisses einer lediglich zweijährigen Bezugsdauer für unbefristete Zulagen nicht, dass deutlich länger und sogar wiederholt bezogene befristete Zulagen selbst dann ohne Einfluss auf die Ruhegehaltfähigkeit bleiben sollen, wenn sie nicht über den Betrag unbefristeter Zulagen hinausreichen (§ 37 Abs. 3 Satz 4 SächsBesG – dazu V.2). Umgekehrt fragt sich, warum „per se amtsprägende“ unbefristete Zulagen, die insoweit das Grundgehalt dauerhaft und unumkehrbar erweitern, künftig nur noch nach Maßgabe eines zu verhandelnden Erklärungsaktes für ruhegehaltfähig, ja selbst noch für an Tarifierhöhungen teilnehmend (§ 36 Abs. 2 Satz 3 SächsBesG – dazu VI.) erklärt werden müssen.

Die durch die Neuregelung eintretende Verdünnung der Ruhegehaltfähigkeit zu einer Kann-Bestimmung im Bereich unbefristeter Zulagen ist ohnehin nicht recht nachvollziehbar, es sei denn unter dem Gesichtspunkt der Absenkung des Erwartungswertes künftiger Versorgungslasten des Landes. Da sich nunmehr im dualen Modell die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Besoldung vor dem Alimentationsprinzip gänzlich auf die Grundgehaltskomponente verschiebt, eröffnen sich dem Gesetzgeber gleichzeitig im Zulagenbereich Spielräume, die wohl sogleich zu Lasten der Beamten genutzt wurden. Die in der Gesetzesbegründung angeführte Erhöhung „der Flexibilität der Hochschulen in Berufungs- und Bleibeverhandlungen“, da „nicht in jedem Einzelfall [...] das Ausschöpfen des auf unverändertem Niveau beizubehaltenden maximalen Umfangs der Ruhegehaltfähigkeit erforderlich“ sei, hätte bereits bisher eine Kann-Regelung tragen können. Die Begründung dürfte wohl eher auf die Verbesserung der Ruhegehaltsposition als Folge nunmehr erhöhter Grundgehälter anspielen. Gleichzeitig wird aber die Ruhegehaltfähigkeit unbefristeter Zulagen in vollem Umfange zum Verhandlungsgegenstand, der erst ein Entgegenkommen der verhandlungsbefugten Behörde in einem weiteren Punkt voraussetzt. Und anders als für die laufenden Bezüge (Finanzvolumen nach § 38 SächsBesG) gibt es für das realisierte Volumen der Ruhegehaltfähigkeit von Zulagen auch keinerlei Transparenz- oder Kontrollinstrument, insbesondere keine Begrenzung nach unten. Per Saldo könnte sich dies als weitere Verschlechterung der Altersversorgung gerade leistungsstarker Professoren herausstellen, soweit die möglichen weiteren Einbußen bei der Ruhegehaltfähigkeit von Zulagen nicht durch das verbesserte Grundgehalt aufgefangen werden können.

Immerhin findet in § 37 Abs. 6 Satz 3 SächsBesG im Rahmen einer Berufung nach Sachsen eine Anrechnung von Vor-Bezugszeiten von Berufungs-, Bleibe- und besonderen Leistungsbezügen beim Bund oder eines anderen Landes statt, „soweit diese Leistungsbezüge des vorhergehenden Amtes die des neuen Amtes betragsmäßig nicht übersteigen“. Diese neue Anrechnungsmaßgabe fällt dem Gesetzgeber umso leichter, als sie zunächst noch nicht viel bedeutet und die betroffenen Zulagen erst noch das strenge Qualifikationsprogramm der Abs. 1 bis 3

¹³⁷ Privilegiert bleiben allein Funktions-Leistungsbezüge, deren Ruhegehaltfähigkeit in § 37 Abs. 4 und 5 gesetzlich geregelt ist und gestaffelt an Mindestbezugszeiten geknüpft wird.

¹³⁸ SächsLT-Drs.5/12230, S. 352.

durchlaufen müssen, um sich in einem sächsischen Ruhegehalt tatsächlich niederschlagen. Wichtig ist diese Regelung aber mit Blick auf die gesetzliche Mindestbezugsdauer von zwei Jahren, die in diesen Fällen nicht erneut zu laufen beginnt. Dies bedeutet, dass im Zuge einer Berufung nach Sachsen aus einem bereits innegehabten Professorenamt insoweit keine Versorgungslücke eintritt.

2. Berücksichtigung von Zulagen beim Ruhegehalt – ein Hindernisparcour

Nach § 37 Abs. 3 Satz 4 SächsBesG „können für ruhegehaltfähig erklärte befristete Leistungsbezüge nur insoweit als ruhegehaltfähige Dienstbezüge berücksichtigt werden, als sie die unbefristeten ruhegehaltfähigen Leistungsbezüge übersteigen“. Diese Regelung ist bereits mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 14.07.2005¹³⁹ ohne nähere Begründung¹⁴⁰ in das damalige Sächsische Besoldungsgesetz eingefügt worden. Es reicht also nicht aus, dazu gesetzlich überhaupt berechnete Zulagen durch einen behördlichen Erklärungsakt als ruhegehaltfähig zu bestimmen und im Übrigen die absoluten Kappungsgrenzen des § 37 Abs. 1, 2 und 3 Satz 1 SächsBesG zu beachten. Vielmehr ist bei befristeten Leistungsbezügen eine zusätzliche Vergleichsprüfung nach § 37 Abs. 3 Satz 4 SächsBesG zu absolvieren, ob und inwieweit diese nämlich über den Umfang unbefristeter ruhegehaltfähiger Leistungsbezüge hinausreichen. Damit sind selbst noch jene Zulagen von der Berücksichtigung ausschließt, die – unter Beachtung der hohen gesetzlichen Hürden – im Rahmen der Kann-Bestimmung tatsächlich für ruhegehaltfähig erklärt wurden und die absoluten Kappungsgrenzen noch nicht berühren, soweit die Vergleichsprüfung nicht bestanden wird.

In Bezug auf das Kriterium des Hinausreichens von für ruhegehaltfähig erklärten, befristeten Leistungsbezügen über den Betrag entsprechender, jedoch unbefristeter Zulagen bleibt unklar, was jenseits fiskalischer Motive die Begründung abgeben könnte: Sachgerecht erscheint ein Kumulationsverbot für hintereinander bezogene, befristete Zulagen unterschiedlicher Höhe. Diese Fallgestaltung ist aber bereits Gegenstand von § 37 Abs. 3 Satz 3 SächsBesG: Hier greift eine Begünstigungsregel, wonach der jeweils höchste Zulagenbetrag maßgeblich sein soll. Warum aber zusätzlich zu einem Betrag unbefristeter ruhegehaltfähiger Zulagen zunächst ein mindestens gleich hoher Betrag befristeter, aber für ruhegehaltfähig erklärter Zulagen gleichsam „angespart“ werden soll, bevor dann letztlich nur der darüber hinausreichende Betrag zusätzlich berücksichtigungsfähig sein soll, entbehrt eines sachlich vertretbaren Grundes. Die Ungleichartigkeit, die man in der Befristung sehen mag, hat der Gesetzgeber ja bereits durch die (sehr) hohe Hürde des mindestens 10jährigen Bezuges für die Ruhegehaltfähigkeit selbst zum Ausdruck gebracht. Soweit dieses Kriterium erfüllt ist (und die Ruhegehaltfähigkeit erklärt wurde), entfällt die in Bezug auf die Fristigkeit gesehene Unterscheidung, da beide Zulageformen nunmehr gleichermaßen ruhegehaltfähig wären. Warum die insoweit nun unterschiedslos als gleichartig anzusehenden Zulagen nochmals und zwar in dieser speziellen Weise diskriminiert werden, erschließt sich nicht. Die Argumente des begrenzten Bezuges bei Befristung oder der unangemessenen Kumulation wiederholter befristeter Zulagengewährung sind ja bereits verbraucht (Gleichstellung ab zehnjährigem Bezug) bzw. tatbestandlich ausgeschlossen. Mit der nämlichen Begründung könnte man auch fordern, dass eine zweite unbefristete ruhegehaltfähige Zulage nur insoweit berücksichtigt wird, als sie den Betrag einer ersten übersteige – was offensichtlich wenig sachgerecht wäre.

Auch rechtspolitisch erscheint die Regelung zweifelhaft, denn sie erzeugt erheblichen Druck in Richtung auf unbefristete Zulagen, da befristete Zulagen für die Altersversorgung faktisch

¹³⁹ SächsGVBl., S. 180.

¹⁴⁰ Siehe SächsLT-Drs. 4/864.

wertlos sind. Dass nach über 10jährigem Bezug von befristeten Zulagen - jenseits der schlichten Entfristung, die ja ebenfalls die Ruhegehaltfähigkeit eröffnen könnte - überhaupt je eine Erklärung der Ruhegehaltfähigkeit unter Beibehaltung der Befristung erfolgt, erscheint zudem lebensfremd: Wenn sich der Dienstherr nicht zu einer Entfristung nach wiederholten Bezug entschließen kann, dürfte auch kaum je eine Verhandlungsposition bestehen, die rückwirkende Erklärung der Ruhegehaltfähigkeit der zuvor bezogenen befristeten Zulagen zu erwirken, zumal stets argumentiert werden kann, dass diese Erklärung wegen der Vergleichsprüfung mit eventuellen unbefristeten Zulagen nach § 37 Abs. 3 Satz 4 SächsBesG ohnehin fruchtlos bleiben würde. Das System wirkt hier insgesamt wenig konsistent.

Hinzu tritt der unangemessene Hürdenlauf aus diskretionärer „Erklärung“ der Ruhegehaltfähigkeit, diesbezüglich hoher gesetzlicher Anforderungen (fehlende Befristung oder mindestens zehnjähriger Bezug), sowie der doppelten nochmaligen Berücksichtigungsprüfung (Kappungsgrenze und zusätzlicher Abgleich in der Höhe ruhegehaltfähiger Zulagen mit und ohne Befristung).

Der Gesetzgeber gibt sich ersichtlich alle Mühe, die Relevanz von Leistungszulagen für die Beamtenversorgung zum Ausnahmeereignis zu machen. Dies hätte man freilich einfacher regeln können; die unnötige, außerordentliche Kompliziertheit der Regelungen zur Berücksichtigung von Leistungsbezügen beim Ruhegehalt und die Voraussetzungskaskade (differenzierte gesetzliche Ruhegehaltfähigkeitsvoraussetzungen – behördlicher Erklärungsakt unter Ermessensausübung – multiple Berücksichtigungsgrenzen selbst für ruhegehaltfähig erklärter Zulagen durch Höhenkappung und Vergleichsprüfung) tragen allerdings dazu bei, die beabsichtigten Einschränkungen weniger offensichtlich zu machen: Formell könnte ja alles unter bestimmten Voraussetzungen für die Versorgung noch relevant werden, faktisch hingegen bleibt der Erwartungswert der Versorgungsaufstockung durch Leistungsbezüge beklagenswert bescheiden.

3. Relevanz von Leistungszulagen bei der Versorgung – ein problematisches Sparkonzept

Von der die W-Reform tragenden Grundidee einer leistungsorientierten Ausdifferenzierung der Bezüge bei jedoch im Durchschnitt weiterhin unveränderten Besoldungs-Verhältnissen ist die Altersversorgung besonders weit entfernt. Eine funktionsgleiche Übertragung des Reformmodells auf den Versorgungsbereich hätte es erfordert, sämtliche Zulagen gesetzlich als ruhegehaltfähig auszustatten. Dann nämlich wäre ebenfalls eine leistungsbezogene Differenzierung der Versorgungsbezüge bei im Durchschnitt unveränderten Verhältnissen eingetreten, da annahmegemäß eine gegebene (im Zeitablauf lediglich dynamisierte) Finanzmasse neu unter den Amtsträgern verteilt werden sollte. Stattdessen wird die sichere und jedem Professor voraussetzungslos zugängliche Ruhegehaltfähigkeit künftig sogar vollständig auf das gegenüber C deutlich abgesenkte Grundgehalt beschränkt. Darüber hinausgehend werden nur unsichere Teile der Zulagen unter erheblichen Hürden die Ruhegehaltsposition punktuell verbessern können. Der Erwartungswert der künftigen Versorgungslasten des Landes sinkt auf diese Weise beträchtlich. Mangels Vergaberahmens in Bezug auf die Versorgungsbezüge kann das Land diese Entlastungs-Effekte auch voll vereinnahmen. Die klaren Einschränkungen in der Altersversorgung dürfte die W-Reform angesichts der drückenden Versorgungslasten in der Zukunft wohl auch maßgeblich angetrieben haben. Dieser *makroökonomische* Effekt zugunsten des Landes ist einigermaßen sicher. Die *individuellen* Auswirkungen auf den einzelnen Hochschullehrer sind hingegen wegen der ausgesuchten Komplexität der Regelungen und deren konkreten Auswirkungen erst in einer fernerer Zukunft sowie wegen der zumindest theoretischen Aussicht auf Teilhabe wenig transparent und in ihrer durchschnittlichen Kürzungswirkung kaum wirklich sicht- und spürbar.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht verstärken die umfangreichen gesetzgeberischen Maßgaben zur Verdünnung der Ruhegehaltwirksamkeit von Leistungszulagen nochmals die Notwendigkeit, die ausreichende Alimentation allein über das Grundgehalt (und dessen gesetzliche Ruhegehaltfähigkeit) sicherstellen zu können. Gerade deshalb ist es unverzichtbar, dass das allein unbedingte Ruhegehaltfähigkeit sichernde Grundgehalt den alimentativen Mindestvoraussetzungen künftig zweifelsfrei und uneingeschränkt entsprechen kann (dazu oben III.1).

VI. Dynamisierung von Zulagen

Nach § 36 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 4 SächsBesG „können“ unbefristet vergebene Berufungs- und Bleibe- sowie besondere Leistungsbezüge an allgemeinen Besoldungsanpassungen teilnehmen. Befristete Zulagen (damit auch Funktionszulagen) sind auf diese Weise gesetzlich von Dynamisierungen ausgeschlossen. Und ob unbefristete Zulagen dynamisiert werden, wird als bloße Ermessensregelung ausgestaltet. Auch diese bereits in § 13 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 5 SächsBesG 2013 vorgesehenen Einschränkungen einer angemessenen Teilhabe von Zulagen an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung müssen befremden. Es fragt sich bereits, was eine solche Regelung - über das erneut offensichtliche Fiskalmotiv des Landes hinaus - in einem leistungsorientierten Zulagensystem eigentlich systemgerecht bewirken soll. Eine naheliegende Antwort könnte darin bestehen, den Hochschulen durch ein breit gefächertes Zulagensystem Vergütungs-Flexibilität zu eröffnen und diese in die Lage zu versetzen, mit Hilfe eines differenzierten Instrumentariums angemessene Einzelfall-Lösungen zu finden.¹⁴¹ Von den dabei in Stellung gebrachten Differenzierungstatbeständen sollte man aber erwarten dürfen, dass sie jeweils signifikante Leistungsunterschiede zwischen den Professoren angemessen abbilden können. Dies gelingt zweifellos durch die Unterscheidung von Funktions- und anderen Zulagearten oder durch Befristungsregelungen sowie einer Vergabe als Einmalbetrag oder als Monatsbezug. Inwieweit aber die Gewähr oder alternative Versagung der Teilhabe von Zulagen an der künftigen allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung überhaupt *geeignet* sein kann, im vorgenannten Sinne funktionale leistungsdifferenzierende Wertungen zum Ausdruck zu bringen, muss füglich bezweifelt werden. Aus der Sicht des einzelnen Hochschullehrers ist das Ausbleiben späterer, im öffentlichen Dienst ohnehin regelmäßig übersichtlicher Anpassungen bestimmter Bruchteile seiner Besoldung in ihrer Nettowirkung eher geringfügig. Dass hiervon signifikante und monetär spürbare Wertschätzungsstufungen der Leistungshonorierung ausgehen können, ist nicht ersichtlich. Erst recht besteht dazu neben den vielfältigen übrigen Stufungs-Instrumenten im Zulagenwesen keinerlei sachliches Bedürfnis. Erst über viele Jahre ergibt sich ein auch individuell spürbares, signifikantes Zurückbleiben hinter der allgemeinen Lohnentwicklung. Stattdessen wird individuell als Sofortwirkung eine zweifelhafte Wertschätzungsreserve durch den Dienstherrn zum Ausdruck gebracht, soweit selbst unbefristeten Zulagen die „volle“ grundgehaltsgleiche Ausstattung in Bezug auf die Dynamisierung versagt bleibt. Umgekehrt aber zahlt sich beim Land die fehlende Dynamisierung von Zulagen unmittelbar im Aggregat, d. h. in der Summierung über alle Zulagenempfänger, monetär aus, denn es werden auf diese Weise sofort beträchtliche Ausgabensummen eingespart.

Aus diesem Grunde sind weitgehende Dynamisierungsausschlüsse und -vorbehalte fiskalisch motivierte Fremdkörper in einem differenzierten System von Leistungszulagen, die individuell eher demotivierend wirken. Die Besoldungsgesetzgeber sollten hiervon grundsätzlich absehen und sich auf die Differenzierung von drei Zulagentypen, deren Befristung, ihrer Periodizität und Ruhegehaltfähigkeit beschränken. Damit sind bei weitem ausreichende Differenzierungsoptionen zur angemessenen Leistungshonorierung geschaffen. Dies wäre zugleich ein sinnvoller Beitrag zum Bürokratieabbau.

¹⁴¹ Das Flexibilitäts-Motiv wird in den Gesetzesbegründungen auch wiederholt angeführt, so etwa in SächsLT-Drs. 5/12230, S. 351 et passim.

VII. Übergangsregelung bis zum 31.3.2014

Sachsen hat es als einziges jener Länder mit bereits in Kraft getretenen Neuregelungen vermieden, eine vollständige Neuordnung mit Rückwirkung ab dem 01.01.2013 vorzunehmen. Stattdessen belässt es angesichts der erst zum 01.04.2014 in Kraft tretenden Änderung durch das Sächsische Dienstrechtsneuordnungsgesetz¹⁴² die Besoldung der Professoren 15 Monate über die vom BVerfG für Hessen formulierte Neuordnungsfrist in einem verfassungswidrigen Zustand. Dass für die Zwischenzeit eine im Übrigen auf W2 beschränkte, nicht ruhegehaltfähige und zur vollen Verrechnung mit bestehenden Berufungs- oder Bleibeleistungszulagen vorgesehene Überleitungszulage in Höhe von zunächst 329,15 Euro monatlich gezahlt wird (§ 21a Abs. 1 SächsBesG 2013), womit W2-Amtsinhaber für den fraglichen Zeitraum wenigstens auf Stufe 1 des künftigen Stufensystems gehievt werden sollen, zeigt im Wesentlichen nur, dass sich der Gesetzgeber der Problematik der verzögerten Neuordnung durchaus bewusst ist. Von einer vollumfänglichen Behebung des verfassungswidrigen Zustandes für die Übergangszeit geht der Gesetzgeber offensichtlich selbst nicht aus, sonst hätte es der weitergehenden Änderungen per 01.04.2014 ja nicht mehr bedurft.¹⁴³ Im Gegensatz zur endgültigen Neuregelung fehlt nämlich im Übergangsregime jegliche Anpassung von W3, eine Verrechnungssperre bei der Anrechnung von Leistungsbezügen und die Ausbringung höherer W2-Grundbezüge, als nach Stufe 1 vorgesehen. Zudem ist die Überleitungszulage ausdrücklich als nicht ruhegehaltfähig ausgewiesen. Das Bewusstsein verfassungsrechtlicher Defizite der Übergangsregelung wird auch an einer anderen Stelle der Gesetzesbegründung deutlich: So wird der Verzicht auf einen Sockelbetrag bei der Anrechnung von Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen auf die Überleitungszulage hinsichtlich des dadurch eintretenden Nivellierungseffektes (nur Professoren ohne oder mit sehr geringer Zulage werden effektiv aufgestockt) als „für einen Übergangszeitraum hinnehmbar“ erklärt.¹⁴⁴

Dennoch heißt es in der Gesetzesbegründung, die Sonderregelung für 15 Monate „ab dem unter Berücksichtigung des Urteils des BVerfG [...] maßgeblichen Zeitpunkt 1. Januar 2013“ sei „gegenüber einem rückwirkenden Inkrafttreten der Neuregelung der Professorenbesoldung insgesamt vorzugswürdig. Insbesondere die anderenfalls im Hinblick auf den [...] rückwirkenden Eingriff in die individuellen Berufungs- oder Bleibeverhandlungen sollte unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes vermieden werden.“ Diese Begründung ist erstaunlich, denn zumindest an der unechten Rückwirkung der Eingriffe in früher zugesagte Berufungs- oder Bleibezulagen¹⁴⁵ ändert sich durch die Verlegung des Umstellungsstichtpunktes auf einen Zeitpunkt nach Verkündung des Gesetzes ja nichts. Und selbstverständlich werden die zwischenzeitlich ausgebrachten Überleitungszulagen ebenfalls mit nach bisherigem Recht gewährten Berufungs- und Bleibeleistungsbezügen verrechnet, und zwar sogar ohne jeden Sockelbetrag wie bei der Konsumtionssperre (§ 21a Abs. 1 Satz 2 SächsBesG 2013). Da es im Überleitungsregime aber die Überleitungszulage selbst ist, die gegen vorhandene Berufungs- oder Bleibeleistungsbezüge verrechnet wird (und nicht etwa, wie bei der endgültigen Regelung, die Zulagen, die gegen den Erhöhungsbetrag des Grundgehaltes abgeschmolzen werden) lässt sich das gleiche Ergebnis ohne echte Rückwirkung hinsichtlich der Leistungszulagen erzielen.

¹⁴² Siehe Fn. 15.

¹⁴³ Siehe aber die Gesetzesbegründung in SächsLT-Drs. 5/12230, S. 256: „Die amtsangemessene Alimentation der Inhaber von Ämtern der Besoldungsgruppen W 2 und W 3 wird mit Inkrafttreten dieses Gesetzes durch die neue Ausgestaltung des Grundgehalts (insbesondere § 35 SächsBesG-E) sowie rückwirkend für die Zeit ab 1. Januar 2013 durch Gewährung einer Überleitungszulage (Artikel 30 Nr. 4) sichergestellt.“

¹⁴⁴ SächsLT-Drs. 5/12230, S. 477.

¹⁴⁵ Hierzu auch *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 314.

Dass diese Konstruktion oder die ihr zugrunde liegende Zielsetzung des Vertrauensschutzes aber dazu genötigt hätte, W3 oder höhere Stufen komplett auszunehmen, auf einen Sockelbetrag bei der Verrechnung zu verzichten oder die Überleitungszulage ausdrücklich für nicht ruhegehaltfähig zu erklären, ist hingegen nicht erkennbar. Der Gesetzgeber konnte offenbar der Versuchung nicht widerstehen, einem nach eigenem Bekunden für verfassungswidrig erkannten Zustand über viele Monate nur symbolisch abzuhelfen und dadurch nicht unerhebliche Finanzmittel einzusparen – in der berechtigten Hoffnung, dass sich künftige verfassungsrechtliche Überprüfungen im Wesentlichen auf die spätere Rechtslage beziehen würden und rückwirkend allenfalls auf diesbezüglich anhängige Verfahren auswirken dürften.¹⁴⁶

VIII. Fazit

Die sächsische Neuregelung der W-Besoldung lässt verfassungsrechtlich und rechtspolitisch in erheblichem Umfange Fragen offen. Insbesondere die Regelungen zur Konsumtion bisheriger Leistungsbezüge können nicht überzeugen, selbst wenn man anerkennt, dass die Anhebung gerade der Mindestbezüge verfassungsrechtlich zwingend ist und bei begrenzten Mitteln tendenziell zu Lasten der Zulagenempfänger gehen muss. Die auch in Sachsen betriebene Renaissance des Anciennitätsprinzips, wenngleich gewandelt als Erfahrungsberücksichtigung, gerät zum Fremdkörper im neuen System, der im Wesentlichen dem Versuch geschuldet ist, die Lebenszeitbezüge der Professoren trotz Anhebung der (End-) Grundbezüge insgesamt so niedrig wie möglich zu halten. Ein gestuftes Grundgehaltssystem ist im Rahmen einer Besoldungssystematik, die ein umfangreiches individuell leistungsbezogenes Differenzierungsinstrumentarium vorhält und dabei sämtliche Aspekte auch erfahrungsbezogener Leistungsfähigkeit mühelos und umfassend abzubilden in der Lage ist, nicht nur komplett entbehrlich und unter Gesichtspunkten der Vollzugsbürokratie und der Transparenz nachgerade ein Ärgernis; es motiviert sich offensichtlich allein aus dem Umstand, dass ein weiterhin als amtsprägend betrachtetes, aber nunmehr anzuhebendes Endgrundgehalt gleichzeitig für zahlreiche Bezieher wieder abgesenkt werden kann. Das Stufenmodell ist schlicht Teil der Gegenfinanzierung durch die jeweiligen Gebietskörperschaften. Die Entbehrlichkeit gestufter Grundgehälter in flexiblen Leistungszulagensystemen wurde anlässlich der Einführung der W-Besoldung gegenüber der gestuften C-Besoldung vom Bundesgesetzgeber noch wortreich gerühmt.¹⁴⁷ Verfassungsrechtlich mag eine doppelte Leistungshonorierung (pauschaliert und individuell) zwar angehen, soweit aber bereits das Endgrundgehalt Zweifel an der Amtsangemessenheit weckt, geraten demgegenüber nochmals abgesenkte Stufen hinsichtlich der so insgesamt noch bewirkten Lebenszeitalimentation unter zusätzlichen Rechtfertigungsdruck.

Ein insgesamt 15 jähriger Erfahrungsaufstieg, unzureichende Anrechnungsregelungen von Vor-Erfahrungszeiten und die schlichte Anhebung der Bezüge vom Niveau A15-6 auf A15-11/12 bei W2 bieten weitere Angriffspunkte. Bei einer erneuten verfassungsrechtlichen Prüfung müssen daher alle Elemente der Lebenszeitbesoldung der Professoren auf den Prüfstand, um Aussagen über den alimentativen Gehalt der Besoldung treffen zu können.

Hinzu treten ernstliche Bedenken gegen eine konsistente Beachtung des Leistungsprinzips und der gleichheitsrechtlichen Anforderungen speziell bei der Ausgestaltung der Konsumtionsregeln. Der von den Gesetzgebern angeführte Bedarf an finanziellem Ausgleich im Leistungszulagensegment zur Finanzierung der Grundbezüganhebungen bietet für sich genommen noch keine verfassungsfeste Legitimation, in bestehende Zulagenvereinbarungen einzu-

¹⁴⁶ Dazu *Sachs*, NWVBl. 2013, 309, 316 f.; sowie oben I.

¹⁴⁷ Siehe dazu die Begründung in BT-Drs. 14/6852, S. 12 ff., zum Professorenbesoldungsreformgesetz v. 16.02.2002, BGBl I, S. 686.

greifen und im Übrigen bei der Überleitung eine notwendige Mindest-Konsistenz des Leistungsprinzips der Besoldung und den Gleichbehandlungsgrundsatz außer Acht lassen.

Zwar kann in jedem Einzelfall stets nur eine Verbesserung in der alimentativen Kraft der Bezüge eintreten (z. B. Umwandlung befristeter, nicht ruhegehaltfähiger Leistungsbezüge in unbefristetes und ruhegehaltfähiges Grundgehalt), aber mit Blick auf die Kürzung von Bezügebestandteilen ist damit sowohl in ihrer eigentums-, gleichheits- wie auch in ihrer besoldungsrechtlichen Würdigung (Leistungsprinzip) noch kein verfassungsrechtlicher Entlastungsnachweis gelungen. Insgesamt ist auch kein außerfiskalisches Gestaltungsziel der Neuordnung erkennbar, dem die ungeschmälerzte Fortzahlung der Zulagen unentrinnbar entgegenstehen würde mit der Folge, dass deren Konsumtion als mildestes Mittel zur Zielerreichung angesehen werden könnte.

Rechtlichen Bedenken muss auch die Übergangsregelung bis zum 31.3.2014 begegnen, die dem verfassungsrechtlichen Einwand der mangelnden Alimentation ganz offensichtlich und auch nach eigener Wahrnehmung des Gesetzgebers nicht abhelfen kann. Schließlich entspricht auch die Behandlung der Juniorprofessoren nicht den durch das BVerfG formulierten Anforderungen an die Amtsangemessenheit der Besoldung.

Über die verfassungsrechtliche Problematik ist aber darüber hinaus auch rechtspolitisch zu fragen, wie sinnvoll es sein kann, bei der unvermeidlichen Bezügeanhebung und angestrebten Gegenfinanzierung nunmehr vor allem Altgediente und Personen ohne oder mit geringen Zulagen, nicht aber die bisherigen Leistungsträger angemessen zu berücksichtigen. Die bisherigen, deutlich auseinanderstrebenden Reformansätze der Länder und des Bundes tragen im Übrigen ohne Not zur weiteren Zersplitterung, Komplexität und Intransparenz des Besoldungsrechts bei.¹⁴⁸ Dass es deutlich einfacher geht, beweist die vorbildlich schlanke Neuregelung in NRW.¹⁴⁹

Von der die W-Reform tragenden Grundidee einer leistungsorientierten Ausdifferenzierung der Bezüge bei jedoch im Durchschnitt weiterhin unveränderten Besoldungs-Verhältnissen ist nicht viel übrig geblieben. Die bisher über „Besoldungsdurchschnitte“ und „Vergaberahmen“ aufrechterhaltene Fiktion des insoweit gehaltenen Durchschnitts für die Professorenschaft als Ganzes wird jetzt – ironischerweise unter dem Eindruck des BVerfG-Urteils, das Verbesserungen angemahnt hat – zu Lasten der Betroffenen aufgegeben: Mit der klaren Funktionsteilung einer alimentativ wirksamen Grundvergütung für alle auf der einen Seite und individuellen Leistungszulagen für einige auf der anderen Seite ziehen die Gesetzgeber jetzt die Konsequenz, die Grundgehälter für alle strikt an der Untergrenze zur evidenten Unzureichendheit zu platzieren, während Besoldungssteigerungen durch Zulagen tendenziell zum Ausnahmeereignis werden („kann“; „erheblich über dem Durchschnitt“ usw.) und in ihrer Ruhegehaltswirksamkeit kaum noch verlässlich zur Versorgung im Alter beitragen können.

Dies bedeutet gegenüber der früheren C-Besoldung und auch dem daran angelehnten bisherigen Modell des „Besoldungsdurchschnitts“ im W-System keine Umverteilung von Mitteln mehr, sondern eine klare Absenkung im Durchschnitt um nominell etwa 10% (faktisch wegen der restriktiven Vorzeiten-Anrechnung sogar mehr). Für einen substanziellen Ausgleich tragen aber künftig konsequent zum Ausnahme- und Ermessenstatbestand verdünnte Zulagen nur noch in Einzelfällen bei, zumal sie in ihren Ausstattungsmerkmalen (Befristung, Dynamisierung, Ruhegehaltfähigkeit und Ruhegehaltswirksamkeit) weit von grundgehaltsähnlicher Alimentationswirkung entfernt bleiben. Vor diesem Hintergrund muss das BVerfG klären,

¹⁴⁸ Dazu auch *Knopp/Stürmer/Hoffmann/Schröder*, Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, 2012. A. A. offenbar *Wolff*, WissR 2013, 126, 131, der die völlige Zersplitterung des Besoldungsrechts als „Vielfalt in Einheit“ preist.

¹⁴⁹ Siehe Fn. 9.

inwieweit eine flächendeckende Absenkung der bislang für amtsangemessen erachteten, alimentativ wirksamen Bezüge für Professoren – gemessen am der C-Besoldung nachgebildeten Besoldungsdurchschnitt – um rund zehn Prozent (oder in vielen Fällen sogar mehr) den verfassungsrechtlichen Anforderungen noch genügen kann (selbst wenn ein W2-Professor auch in Sachsen künftig mehr verdienen sollte als jedenfalls ein „junger Regierungsdirektor“). Es erscheint kaum vorstellbar, dass eine analoge Absenkung von C-Besoldungen um 10-20% in einem ansonsten unveränderten Besoldungsgefüge noch als amtsangemessene Alimentation von Professoren zu betrachten gewesen wäre. Genau diese Prüffrage stellt sich aber jetzt, denn die ergänzenden Zulageoptionen im W-System spielen für die Alimentationswirkung keine Rolle mehr, nachdem sich die Gesetzgeber reihum für die Funktionsteilung entschieden und Zulagen noch deutlicher erkennbar außerhalb der Alimentationsfunktion platziert haben.

Der regelmäßig und insbesondere bei Systemumstellungen weite verfassungsrechtliche Ermessensspielraum des Besoldungsgesetzgebers wurde bedauerlicherweise auch in Sachsen erkennbar überschritten. An einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung der alimentativen Wirkkraft des neuen Besoldungssystems führt daher kein Weg vorbei.

Universität Leipzig

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Nr. 1	Wolfgang Bernhardt	Stock Options wegen oder gegen Shareholder Value? Vergütungsmodelle für Vorstände und Führungskräfte 04/1998
Nr. 2	Thomas Lenk / Volkmar Teichmann	Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen! 10/1998
Nr. 3	Wolfgang Bernhardt	Gedanken über Führen – Dienen – Verantworten 11/1998
Nr. 4	Kristin Wellner	Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Standortgestaltung zur Revitalisierung von Innenstädten 12/1998
Nr. 5	Gerhardt Wolff	Brauchen wir eine weitere Internationalisierung der Betriebswirtschaftslehre? 01/1999
Nr. 6	Thomas Lenk / Friedrich Schneider	Zurück zu mehr Föderalismus: Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer 12/1998
Nr. 7	Thomas Lenk	Kooperativer Förderalismus – Wettbewerbsorientierter Förderalismus 03/1999
Nr. 8	Thomas Lenk / Andreas Mathes	EU – Osterweiterung – Finanzierbar? 03/1999
Nr. 9	Thomas Lenk / Volkmar Teichmann	Die fiskalischen Wirkungen verschiedener Forderungen zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland: Eine empirische Analyse unter Einbeziehung der Normenkontrollanträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen sowie der Stellungnahmen verschiedener Bundesländer 09/1999
Nr. 10	Kai-Uwe Graw	Gedanken zur Entwicklung der Strukturen im Bereich der Wasserversorgung unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen 10/1999
Nr. 11	Adolf Wagner	Materialien zur Konjunkturforschung 12/1999
Nr. 12	Anja Birke	Die Übertragung westdeutscher Institutionen auf die ostdeutsche Wirklichkeit – ein erfolg-versprechendes Zusammenspiel oder Aufdeckung systematischer Mängel? Ein empirischer Bericht für den kommunalen Finanzausgleich am Beispiel Sachsen 02/2000
Nr. 13	Rolf H. Hasse	Internationaler Kapitalverkehr in den letzten 40 Jahren – Wohlstandsmotor oder Krisenursache? 03/2000
Nr. 14	Wolfgang Bernhardt	Unternehmensführung (Corporate Governance) und Hauptversammlung 04/2000
Nr. 15	Adolf Wagner	Materialien zur Wachstumsforschung 03/2000
Nr. 16	Thomas Lenk / Anja Birke	Determinanten des kommunalen Gebührenaufkommens unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer 04/2000
Nr. 17	Thomas Lenk	Finanzwirtschaftliche Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.1999 04/2000
Nr. 18	Dirk Büttel	Continuous linear utility for preferences on convex sets in normal real vector spaces 05/2000
Nr. 19	Stefan Dierkes / Stephanie Hanrath	Steuerung dezentraler Investitionsentscheidungen bei nutzungsabhängigem und nutzungsunabhängigem Verschleiß des Anlagenvermögens 06/2000
Nr. 20	Thomas Lenk / Andreas Mathes / Olaf Hirschfeld	Zur Trennung von Bundes- und Landeskompentenzen in der Finanzverfassung Deutschlands 07/2000
Nr. 21	Stefan Dierkes	Marktwerte, Kapitalkosten und Betafaktoren bei wertabhängiger Finanzierung 10/2000
Nr. 22	Thomas Lenk	Intergovernmental Fiscal Relationships in Germany: Requirement for New Regulations? 03/2001
Nr. 23	Wolfgang Bernhardt	Stock Options – Aktuelle Fragen Besteuerung, Bewertung, Offenlegung 03/2001

Nr. 24	Thomas Lenk	Die „kleine Reform“ des Länderfinanzausgleichs als Nukleus für die „große Finanzverfassungs-reform“? 10/2001
Nr. 25	Wolfgang Bernhardt	Biotechnologie im Spannungsfeld von Menschenwürde, Forschung, Markt und Moral Wirtschaftsethik zwischen Beredsamkeit und Schweigen 11/2001
Nr. 26	Thomas Lenk	Finanzwirtschaftliche Bedeutung der Neuregelung des bundestaatlichen Finanzausgleichs – Eine allokoative und distributive Wirkungsanalyse für das Jahr 2005 11/2001
Nr. 27	Sören Bär	Grundzüge eines Tourismusmarketing, untersucht für den Südraum Leipzig 05/2002
Nr. 28	Wolfgang Bernhardt	Der Deutsche Corporate Governance Kodex: Zuwahl (comply) oder Abwahl (explain)? 06/2002
Nr. 29	Adolf Wagner	Konjunkturtheorie, Globalisierung und Evolutionsökonomik 08/2002
Nr. 30	Adolf Wagner	Zur Profilbildung der Universitäten 08/2002
Nr. 31	Sabine Klinger / Jens Ulrich / HansJoachim Rudolph	Konjunktur als Determinante des Erdgasverbrauchs in der ostdeutschen Industrie? 10/2002
Nr. 32	Thomas Lenk / Anja Birke	The Measurement of Expenditure Needs in the Fiscal Equalization at the Local Level Empirical Evidence from German Municipalities 10/2002
Nr. 33	Wolfgang Bernhardt	Die Lust am Fliegen Eine Parabel auf viel Corporate Governance und wenig Unternehmensführung 11/2002
Nr. 34	Udo Hielscher	Wie reich waren die reichsten Amerikaner wirklich? (US-Vermögensbewertungsindex 1800 – 2000) 12/2002
Nr. 35	Uwe Haubold / Michael Nowak	Risikoanalyse für Langfrist-Investments Eine simulationsbasierte Studie 12/2002
Nr. 36	Thomas Lenk	Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf Basis der Steuerschätzung Mai 2002 und einer aktualisierten Bevölkerungsstatistik 12/2002
Nr. 37	Uwe Haubold / Michael Nowak	Auswirkungen der Renditeverteilungsannahme auf Anlageentscheidungen Eine simulationsbasierte Studie 02/2003
Nr. 38	Wolfgang Bernhard	Corporate Governance Kodex für den Mittel-Stand? 06/2003
Nr. 39	Hermut Kormann	Familienunternehmen: Grundfragen mit finanzwirtschaftlichen Bezug 10/2003
Nr. 40	Matthias Folk	Launhardtsche Trichter 11/2003
Nr. 41	Wolfgang Bernhardt	Corporate Governance statt Unternehmensführung 11/2003
Nr. 42	Thomas Lenk / Karolina Kaiser	Das Prämienmodell im Länderfinanzausgleich – Anreiz- und Verteilungsmittelnwirkungen 11/2003
Nr. 43	Sabine Klinger	Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Haushaltsektors in einer Matrix 03/2004
Nr. 44	Thomas Lenk / Heide Köpping	Strategien zur Armutsbekämpfung und –vermeidung in Ostdeutschland: 05/2004
Nr. 45	Wolfgang Bernhardt	Sommernachtsfantasien Corporate Governance im Land der Träume. 07/2004
Nr. 46	Thomas Lenk / Karolina Kaiser	The Premium Model in the German Fiscal Equalization System 12/2004
Nr. 47	Thomas Lenk / Christine Falken	Komparative Analyse ausgewählter Indikatoren des Kommunalwirtschaftlichen Gesamt-ergebnisses 05/2005
Nr. 48	Michael Nowak / Stephan Barth	Immobilienanlagen im Portfolio institutioneller Investoren am Beispiel von Versicherungsunternehmen Auswirkungen auf die Risikosituation 08/2005

Nr. 49	Wolfgang Bernhardt	Familiengesellschaften – Quo Vadis? Vorsicht vor zu viel „Professionalisierung“ und Ver-Fremdung 11/2005
Nr. 50	Christian Milow	Der Griff des Staates nach dem Währungsgold 12/2005
Nr. 51	Anja Eichhorst / Karolina Kaiser	The Institutional Design of Bailouts and Its Role in Hardening Budget Constraints in Federations 03/2006
Nr. 52	Ullrich Heilemann / Nancy Beck	Die Mühlen der Ebene – Regionale Wirtschaftsförderung in Leipzig 1991 bis 2004 08/2006
Nr. 53	Gunther Schnabl	Die Grenzen der monetären Integration in Europa 08/2006
Nr. 54	Hermut Kormann	Gibt es so etwas wie typisch mittelständige Strategien? 11/2006
Nr. 55	Wolfgang Bernhardt	(Miss-)Stimmung, Bestimmung und Mitbestimmung Zwischen Juristentag und Biedenkopf-Kommission 11/2006
Nr. 56	Ullrich Heilemann / Annika Blaschzik	Indicators and the German Business Cycle A Multivariate Perspective on Indicators of Ifo, OECD, and ZEW 01/2007
Nr. 57	Ullrich Heilemann	“The Soul of a new Machine” zu den Anfängen des RWI-Konjunkturmodells 12/2006
Nr. 58	Ullrich Heilemann / Roland Schuhr / Annika Blaschzik	Zur Evolution des deutschen Konjunkturzyklus 1958 bis 2004 Ergebnisse einer dynamischen Diskriminanzanalyse 01/2007
Nr. 59	Christine Falken / Mario Schmidt	Kameralistik versus Doppik Zur Informationsfunktion des alten und neuen Rechnungswesens der Kommunen Teil I: Einführende und Erläuternde Betrachtungen zum Systemwechsel im kommunalen Rechnungswesen 01/2007
Nr. 60	Christine Falken / Mario Schmidt	Kameralistik versus Doppik Zur Informationsfunktion des alten und neuen Rechnungswesens der Kommunen Teil II Bewertung der Informationsfunktion im Vergleich 01/2007
Nr. 61	Udo Hielscher	Monti della città di firenze Innovative Finanzierungen im Zeitalter Der Medici. Wurzeln der modernen Finanzmärkte 03/2007
Nr. 62	Ullrich Heilemann / Stefan Wappler	Sachsen wächst anders Konjunkturelle, sektorale und regionale Bestimmungsgründe der Entwicklung der Bruttowertschöpfung 1992 bis 2006 07/2007
Nr. 63	Adolf Wagner	Regionalökonomik: Konvergierende oder divergierende Regionalentwicklungen 08/2007
Nr. 64	Ullrich Heilemann / Jens Ulrich	Good bye, Professir Phillips? Zum Wandel der Tariflohndeterminanten in der Bundesrepublik 1952 – 2004 08/2007
Nr. 65	Gunther Schnabl / Franziska Schobert	Monetary Policy Operations of Debtor Central Banks in MENA Countries 10/2007
Nr. 66	Andreas Schäfer / Simone Valente	Habit Formation, Dynastic Altruism, and Population Dynamics 11/2007
Nr. 67	Wolfgang Bernhardt	5 Jahre Deutscher Corporate Governance Kodex Eine Erfolgsgeschichte? 01/2008
Nr. 68	Ullrich Heilemann / Jens Ulrich	Viel Lärm um wenig? Zur Empirie von Lohnformeln in der Bundesrepublik 01/2008
Nr. 69	Christian Groth / Karl-Josef Koch / Thomas M. Steger	When economic growth is less than exponential 02/2008
Nr. 70	Andreas Bohne / Linda Kochmann	Ökonomische Umweltbewertung und endogene Entwicklung peripherer Regionen Synthese einer Methodik und einer Theorie 02/2008
Nr. 71	Andreas Bohne / Linda Kochmann / Jan Slavík / Lenka Slavíková	Deutsch-tschechische Bibliographie Studien der kontingenten Bewertung in Mittel- und Osteuropa 06/2008

Nr. 72	Paul Lehmann / Christoph Schröter-Schlaack	Regulating Land Development with Tradable Permits: What Can We Learn from Air Pollution Control? 08/2008
Nr. 73	Ronald McKinnon / Gunther Schnabl	China's Exchange Rate Impasse and the Weak U.S. Dollar 10/2008
Nr. 74	Wolfgang Bernhardt	Managervergütungen in der Finanz- und Wirtschaftskrise Rückkehr zu (guter) Ordnung, (klugem) Maß und (vernünftigem) Ziel? 12/2008
Nr. 75	Moritz Schularick / Thomas M. Steger	Financial Integration, Investment, and Economic Growth: Evidence From Two Eras of Financial Globalization 12/2008
Nr. 76	Gunther Schnabl / Stephan Freitag	An Asymmetry Matrix in Global Current Accounts 01/2009
Nr. 77	Christina Ziegler	Testing Predictive Ability of Business Cycle Indicators for the Euro Area 01/2009
Nr. 78	Thomas Lenk / Oliver Rottmann / Florian F. Woitek	Public Corporate Governance in Public Enterprises Transparency in the Face of Divergent Positions of Interest 02/2009
Nr. 79	Thomas Steger / Lucas Bretschger	Globalization, the Volatility of Intermediate Goods Prices, and Economic Growth 02/2009
Nr. 80	Marcela Munoz Escobar / Robert Holländer	Institutional Sustainability of Payment for Watershed Ecosystem Services. Enabling conditions of institutional arrangement in watersheds 04/2009
Nr. 81	Robert Holländer / WU Chunyou / DUAN Ning	Sustainable Development of Industrial Parks 07/2009
Nr. 82	Georg Quaas	Realgrößen und Preisindizes im alten und im neuen VGR-System 10/2009
Nr. 83	Ulrich Heilemann / Hagen Findeis	Empirical Determination of Aggregate Demand and Supply Curves: The Example of the RWI Business Cycle Model 12/2009
Nr. 84	Gunther Schnabl / Andreas Hoffmann	The Theory of Optimum Currency Areas and Growth in Emerging Markets 03/2010
Nr. 85	Georg Quaas	Does the macroeconomic policy of the global economy's leader cause the worldwide asymmetry in current accounts? 03/2010
Nr. 86	Volker Grossmann / Thomas M. Steger / Timo Trimborn	Quantifying Optimal Growth Policy 06/2010
Nr. 87	Wolfgang Bernhardt	Corporate Governance Kodex für Familienunternehmen? Eine Widerrede 06/2010
Nr. 88	Philipp Mandel / Bernd Süßmuth	A Re-Examination of the Role of Gender in Determining Digital Piracy Behavior 07/2010
Nr. 89	Philipp Mandel / Bernd Süßmuth	Size Matters. The Relevance and Hicksian Surplus of Agreeable College Class Size 07/2010
Nr. 90	Thomas Kohstall / Bernd Süßmuth	Cyclic Dynamics of Prevention Spending and Occupational Injuries in Germany: 1886-2009 07/2010
Nr. 91	Martina Padmanabhan	Gender and Institutional Analysis. A Feminist Approach to Economic and Social Norms 08/2010
Nr. 92	Gunther Schnabl / Ansgar Belke	Finanzkrise, globale Liquidität und makroökonomischer Exit 09/2010
Nr. 93	Ulrich Heilemann / Roland Schuhr / Heinz Josef Münch	A "perfect storm"? The present crisis and German crisis patterns 12/2010
Nr. 94	Gunther Schnabl / Holger Zemanek	Die Deutsche Wiedervereinigung und die europäische Schuldenkrise im Lichte der Theorie optimaler Währungsräume 06/2011
Nr. 95	Andreas Hoffmann / Gunther Schnabl	Symmetrische Regeln und asymmetrisches Handeln in der Geld- und Finanzpolitik 07/2011
Nr. 96	Andreas Schäfer / Maik T. Schneider	Endogenous Enforcement of Intellectual Property, North-South Trade, and Growth 08/2011
Nr. 97	Volker Grossmann / Thomas M. Steger / Timo Trimborn	Dynamically Optimal R&D Subsidization 08/2011

Nr. 98	Erik Gawel	Political drivers of and barriers to Public-Private Partnerships: The role of political involvement 09/2011
Nr. 99	André Casajus	Collusion, symmetry, and the Banzhaf value 09/2011
Nr. 100	Frank Hüttner / Marco Sunder	Decomposing R^2 with the Owen value 10/2011
Nr. 101	Volker Grossmann / Thomas M. Steger / Timo Trimborn	The Macroeconomics of TANSTAAFL 11/2011
Nr. 102	Andreas Hoffmann	Determinants of Carry Trades in Central and Eastern Europe 11/2011
Nr. 103	Andreas Hoffmann	Did the Fed and ECB react asymmetrically with respect to asset market developments? 01/2012
Nr. 104	Christina Ziegler	Monetary Policy under Alternative Exchange Rate Regimes in Central and Eastern Europe 02/2012
Nr. 105	José Abad / Axel Löffler / Gunther Schnabl / Holger Zemanek	Fiscal Divergence, Current Account and TARGET2 Imbalances in the EMU 03/2012
Nr. 106	Georg Quaas / Robert Köster	Ein Modell für die Wirtschaftszweige der deutschen Volkswirtschaft: Das "MOGBOT" (Model of Germany's Branches of Trade)
Nr. 107	Andreas Schäfer / Thomas Steger	Journey into the Unknown? Economic Consequences of Factor Market Integration under Increasing Returns to Scale 04/2012
Nr. 108	Andreas Hoffmann / Björn Urbansky	Order, Displacements and Recurring Financial Crises 06/2012
Nr. 109	Finn Marten Körner / Holger Zemanek	On the Brink? Intra-euro area imbalances and the sustainability of foreign debt 07/2012
Nr. 110	André Casajus / Frank Hüttner	Nullifying vs. dummifying players or nullified vs. dummified players: The difference between the equal division value and the equal surplus division value 07/2012
Nr. 111	André Casajus	Solidarity and fair taxation in TU games 07/2012
Nr. 112	Georg Quaas	Ein Nelson-Winter-Modell der deutschen Volkswirtschaft 08/2012
Nr. 113	André Casajus / Frank Hüttner	Null players, solidarity, and the egalitarian Shapley values 08/2012
Nr. 114	André Casajus	The Shapley value without efficiency and additivity 11/2012
Nr. 115	Erik Gawel	Neuordnung der W-Besoldung: Ausgestaltung und verfassungsrechtliche Probleme der Konsumtionsregeln zur Anrechnung von Leistungsbezügen 02/2013
Nr. 116	Volker Grossmann / Andreas Schäfer / Thomas M. Steger	Migration, Capital Formation, and House Prices 02/2013
Nr. 117	Volker Grossmann / Thomas M. Steger	Optimal Growth Policy: the Role of Skill Heterogeneity 03/2013
Nr. 118	Guido Heineck / Bernd Süßmuth	A Different Look at Lenin's Legacy: Social Capital and Risk Taking in the Two Germanies 03/2013
Nr. 119	Andreas Hoffmann	The Euro as a Proxy for the Classical Gold Standard? Government Debt Financing and Political Commitment in Historical Perspective 05/2013
Nr. 120	Andreas Hoffmann / Axel Loeffler	Low Interest Rate Policy and the Use of Reserve Requirements in Emerging Markets 05/2013
Nr. 121	Gunther Schnabl	The Global Move into the Zero Interest Rate and High Debt Trap 07/2013
Nr. 122	Axel Loeffler / Gunther Schnabl / Franziska Schobert	Limits of Monetary Policy Autonomy and Exchange Rate Flexibility by East Asian Central Banks 08/2013
Nr. 123	Burkhard Heer / Bernd Süßmuth	Tax Bracket Creep and its Effects on Income Distribution 08/2013
Nr. 124	Hans Fricke / Bernd Süßmuth	Growth and Volatility of Tax Revenues in Latin America 08/2013
Nr. 125	Ulrich Volz	RMB Internationalisation and Currency Co-operation in East Asia 09/2013

Nr. 126	André Casajus / Helfried Labrenz	A property rights based consolidation approach 02/2014
Nr. 127	Pablo Duarte	The Relationship between GDP and the Size of the Informal Economy: Empirical Evidence for Spain 02/2014
Nr. 128	Erik Gawel	Neuordnung der Professorenbesoldung in Sachsen 03/2014