

Frederik Becker  
*Die Stellung der Kanzlerinnen und Kanzler an  
Hochschulen (Tagungsbericht)*  
*Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom  
24. April 2018, Az.: 2 BvL 10/16*

Aus Anlass der Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24. April 2018 befasste sich eine vom Verein zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts e. V. ausgerichtete Tagung am 31. Januar 2019 mit der Stellung der Kanzlerinnen und Kanzler<sup>1</sup> im Gefüge der Hochschulorganisation. Das BVerfG hatte in einem Normenkontrollverfahren die Regelung des brandenburgischen Hochschulrechts, nach der Kanzler nicht auf Lebenszeit, sondern in der Regel in ein Beamtenverhältnis auf Zeit mit einer Amtszeit von sechs Jahren berufen werden (§ 67 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 BbgHG<sup>2</sup>), für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Die Tagung nahm diesen Beschluss zum Anlass, um das Amt des Hochschulkanzlers in allgemeine beamtenverfassungs- und wissenschaftsrechtliche Grundsätze einzuordnen, einen vergleichenden Blick auf die Rechtslage in den Landeshochschulgesetzen zu werfen sowie die rechtlichen Maßstäbe mit der praktischen Wirklichkeit abzugleichen.

### **I. Der beamten- und wissenschaftsrechtliche Status des Hochschulkanzlers**

Professor *Ulf Pallme König* eröffnete die Tagung als Vorsitzender des Vereins zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts mit dem Hinweis, dass die regelmäßigen Novellierungen der landesrechtlichen Regelungen zur Hochschulleitung im Laufe der Zeit auch immer wieder das Amt des Hochschulkanzlers erfasst hätten. Das unterschiedlich ausgeprägte gesetzgeberische Bestreben einer Stärkung der Autonomie der Leitungsebene habe dabei grundsätzlich zwei Regelungsmodelle hervorgebracht. Zum einen sei eine Einbindung des Kanzlers in eine kollegiale Hochschulleitung (Präsidium bzw. Rektorat) verbreitet, die aus einem Präsidenten bzw. Rektor und mehreren Vizepräsidenten

bzw. -rektoren bestehe. In diesem Kollegium bekleide der Kanzler ein hauptamtliches Vizepräsidentenamts mit der Ressortzuständigkeit für die Personal- und Finanzverwaltung und sei zugleich Beauftragter für den Haushalt (BfH). In diesem Modell könne der (teilweise schlicht nur noch als Hauptberuflicher Vizepräsident bezeichnete) „Kanzler“ als Vizepräsident in der Regel vom akademischen Vertretungsorgan (Senat) mit einer qualifizierten Mehrheit abgewählt werden und sei gegenüber diesem rechenschaftspflichtig und verantwortlich. Dies ermächtige ihn zugleich zur Wahrnehmung von wissenschaftsrelevanten Aufgaben der akademischen Selbstverwaltung. Im zweiten Modell werde der Kanzler in einigen Landeshochschulgesetzen – wie im brandenburgischen Fall – dagegen allein von einem monokratischen Leitungsorgan (Präsident bzw. Rektor) berufen und unterliege keiner Abwahlmöglichkeit seitens des akademischen Kollegialorgans. In diesem Regelungsmodell dominiere die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben; der ursprüngliche, aber schon durch die Einheitsverwaltung abgeschwächte Dualismus von akademischen und staatlichen Aufgaben werde durch die Organe Präsident/Rektor und Kanzler weiterhin verkörpert.

In beiden Fällen stellt sich die beamtenverfassungsrechtliche Frage, ob das Amt des Hochschulkanzlers als Lebenszeitamt ausgestaltet werden muss oder ob eine Zeitbeamtenstellung zulässig ist. Angesichts des zu beobachtenden Phänomens einer scheiternden Wiederwahl des Kanzlers habe diese Frage für die Ausgestaltung des Amtes besondere Bedeutung. Der Rechtsstatus als Beamter auf Zeit habe nicht nur Auswirkungen auf die Art und Weise der Amtsausübung und insbesondere die innere Unabhängigkeit des Kanzlers, sondern sei auch entscheidend für die Attraktivität des Amtes für Bewerber, die bereits ein anderes Lebenszeitamt innehaben.

1 Soweit im Folgenden allein aus Gründen besserer Lesbarkeit die Form des generischen Maskulinums verwendet wird, ist stets die feminine Form des Wortes mitumfasst.

2 Brandenburgisches Hochschulgesetz (BbgHG) vom 28. April 2014 (GVBl I Nr. 18).

## II. Das Statusrecht aus der Perspektive des Art. 33 Abs. 5 GG

Mit der beamtenverfassungsrechtlichen Dimension der Fragestellung befasste sich der Vortrag von Professor *Dr. Dr. h. c. Lothar Knopp* (Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften, Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg). *Knopp* hatte den Kläger im Ausgangsverfahren vor dem VG Cottbus,<sup>3</sup> dem OVG Berlin-Brandenburg<sup>4</sup> und dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)<sup>5</sup> sowie während des verfassungsgerichtlichen Zwischenverfahrens als Prozessbevollmächtigter vertreten. Zwischen dem Antrag an das brandenburgische Wissenschaftsministerium, die erneute, unbefristete Bestellung zum Kanzler vorzunehmen, und der Entscheidung des BVerfG vergingen knapp acht Jahre. Allein die Überlänge des Verfahrens dokumentiere, dass es für ein verwaltungsgerichtliches Verfahren, bei dem die Verfassungsmäßigkeit einer Norm entscheidungserheblich sei, ausreichender finanzieller und fachlicher Ressourcen bedürfe.

Im ersten Teil des Vortrags ordnete *Knopp* die Entscheidung in die vom BVerfG entwickelten, allgemeinen Maßstäbe des Beamtenverfassungsrechts ein. Die Besonderheit der brandenburgischen Regelung bestehe darin, dass der Kanzler von dem monokratischen Leitungsorgan des Präsidenten ohne Mitwirkung des akademischen Vertretungsorgans (Senat) bestellt werde und diesem insoweit zugeordnet sei, dass der Kanzler die Verwaltung der Hochschule unter der Verantwortung des Präsidenten leite. Aufgrund des fehlenden Wahlaktes sei der brandenburgische Fall für eine verfassungsrechtliche Beurteilung, ob die Zeitverbeamtung zulässig sei, geradezu prädestiniert gewesen.

*Knopp* referierte zunächst die ständige Rechtsprechung des BVerfG, nach der das Lebenszeitprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG verankert sei. Es schütze die persönliche Unabhängigkeit der Amtstätigkeit im Rahmen einer stabilen, unparteiischen und gesetzestreuen Verwaltung. Anders als die Vorinstanzen hatte bereits das BVerwG in seinem Vorlagebeschluss herausgestellt, dass das Amt des Hochschulkanzlers insoweit einen eigenständigen Status genieße. Das konkret übertragene Amt des Kanzlers sei trotz seiner engen Anbindung an das Hochschulleitungsorgan vom Lebenszeitprinzip geschützt. Dem schloss sich das BVerfG an.

Zentrale Frage sei somit die Möglichkeit der Rechtfertigung einer Durchbrechung des Lebenszeitprinzips,

für die sich zwei Fallgruppen herausgebildet hätten: Zum einen im Fall von (insbesondere kommunalen) Wahlbeamten, zum anderen im Fall von sog. politischen Beamten. Aufgrund der Weisungsgebundenheit und exklusiven Bestellung durch den Präsidenten waren beide Fallgruppen jedoch nicht einschlägig, sodass die Zeitbeamtstellung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt war. Anders sei dies in den Fällen zu bewerten, in denen der Kanzler als gleichberechtigtes Mitglied einer kollegialen Leitungsstruktur angehöre sowie aufgrund eines Wahlakts des Selbstverwaltungsorgans bestellt werde und von diesem wieder abberufen werden könne. Mit einer solchen „Aufwertung“ der Verantwortlichkeit des Kanzlers ginge einher, dass der Amtswalter ein sog. hochschulpolitisches Amt innehave, das den Gesetzgeber zu einer Abweichung vom Grundsatz der Lebenszeitberufung berechtige. Die beiden vorherrschenden Modelle führten somit beamtenverfassungsrechtlich zu unterschiedlichen Ergebnissen. Entscheidendes Rechtfertigungskriterium für eine Abweichung vom Lebenszeitprinzip sei die Wahl- und Abwahlmöglichkeit durch das akademische Selbstverwaltungsorgan, die eine formalisierte Verantwortlichkeit begründe. Mit diesem Wahlakt müsse als materielles Element die Einbindung in eine pluralistische Entscheidungsstruktur verbunden sein, wie dies im Fall eines kollegialen Hochschulleitungsorgans gegeben sei.

Im zweiten Teil des Vortrags unternahm *Knopp* den Versuch, die vom BVerfG auf das brandenburgische Gesetz angewandten Maßstäbe auf andere landesrechtliche Regelungen zu übertragen. *Knopp* stellte zunächst heraus, dass sich eine unreflektierte, schematische Übernahme der Maßstäbe verbiete. Es seien stattdessen die jeweiligen den Kanzler betreffenden Normen in eine Gesamtschau der Regelungen über die Hochschulleitung einzubeziehen. Nach einer rechtsvergleichenden Darstellung der unterschiedlichen Regelungsmodelle gelangte *Knopp* zu dem Schluss, dass die Regelungen in den Ländern Berlin (§ 58 Abs. 1 S. 4 BerlHG) und Rheinland-Pfalz (§ 83 Abs. 2 S. 1 HochSchG RP) als verfassungsrechtlich „äußerst kritisch“ zu bewerten seien. Es bestehe legislativer Handlungsbedarf, dem die jeweiligen Landesgesetzgeber trotz einer ihnen vom BVerfG bereits in seiner ersten „Brandenburg-Entscheidung“ im Jahr 2004 (BVerfGE 111, 333 ff.) auferlegten Beobachtungspflicht bislang noch nicht nachgekommen seien. Als mögliches Alternativmodell wies *Knopp* auf die bayerische Regelung hin (Art. 23 Abs. 2 S. 3 BayHSchG), nach der eine Lebenszeitverbeamtung im Anschluss an eine

3 VG Cottbus, Urteil vom 21. April 2011, Az.: 5 K 582/10.

4 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. November 2014,

Az.: 4 B 31.11.

5 BVerwG, Beschluss vom 23. Juni 2016, Az.: 2 C 1.15.

zweijährige Probezeit erfolgen könne. Eine derartige Verbeamtung auf Probe sei wegen des grundsätzlichen Festhaltens am Lebenszeitprinzip verfassungsrechtlich zulässig, worauf auch das BVerfG hingewiesen habe.

### III. Das Statusrecht aus der Perspektive des Art. 5 Abs. 3 GG

Der Vortrag von Professor *Dr. Christian von Coelln* (Universität zu Köln) analysierte die Entscheidung des BVerfG im Hinblick auf die insbesondere durch die Rechtsprechung des Ersten Senats zur Wissenschaftsfreiheit entwickelten Maßstäbe. Das Grundgesetz gebe kein bestimmtes Modell der Hochschulorganisation vor, sodass der Gesetzgeber bei der Normierung des Organisationsrechts der Hochschulleitung über einen weiten Gestaltungsspielraum verfüge. Wenn Leitungsorgane gegenüber den akademischen Selbstverwaltungsorganen aber kompetenziell gestärkt würden, bedürfe dies kompensatorischer Maßnahmen zu Gunsten der in diesem pluralistischen Gremium versammelten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, um eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit auszuschließen. Diese Mitwirkungsrechte müssten insbesondere in Form von Informations-, Kontroll- und (Ab-)Wahlrechten bestehen.

Wenn aber – wie in Brandenburg – nicht der Kanzler, sondern allein der Präsident gegenüber dem akademischen Selbstverwaltungsorgan verantwortlich sei, erfordere das Prinzip der Wissenschaftsadäquanz nicht zwingend eine Abwahlmöglichkeit in Bezug auf den Kanzler. Entscheidend sei, dass weitreichende Kompetenzen des Kanzlers im Bereich der akademischen Selbstverwaltung, die durch den Wahlakt übertragen werden, eine Verantwortlichkeit begründen müssten. Diese rechtliche Verantwortlichkeit des Kanzlers könne primär durch eine Amtszeitbefristung und die Möglichkeit der Abwahl realisiert werden. Insoweit bestehe durchaus eine Konvergenz der Anforderungen aus Art. 5 Abs. 3 GG einerseits und Art. 33 Abs. 5 GG andererseits: Nur wenn das Kanzleramt wie in Brandenburg vergleichsweise kompetenzschwach ausgestaltet sei und das akademische Vertretungsorgan keine Abwahl vornehmen könne, verlange dies aus dem Blickwinkel des Beamtenverfassungsrechts eine Verbeamtung auf Lebenszeit. Werde das Amt hingegen in die kollegiale Verantwortung des Leitungsorgans gegenüber dem Selbstverwaltungsorgan eingebunden und mit weitergehenden, wissenschaftsrelevanten Kompetenzen ausgestattet, rechtfertige dies regelmäßig eine Verbeamtung auf Zeit als Durchbrechung

des Lebenszeitprinzips. Diese Differenzierung überzeuge auch im Hinblick auf die sich aus Art. 5 Abs. 3 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen.

In diesem Zusammenhang sei eine formale Betrachtung der Kompetenzausstattung erforderlich. Die „faktische Macht“ eines einzelnen Amtswalters, die auf der Persönlichkeit und der Überzeugungskraft des jeweiligen Kanzlers beruhen könne, ließe sich nicht als rechtliches Argument heranziehen. Anderenfalls könne eine geringe Entscheidungskraft verfassungsrechtlich durch eine zwingende Verbeamtung auf Lebenszeit „prämiert“ werden. *Von Coelln* wies darauf hin, dass sich aus der Entscheidung des BVerfG umgekehrt keine Pflicht zur Befristung ergebe, wenn das Kanzleramt mit wissenschaftsrelevanten Aufgaben ausgestattet sei. Eine Verbeamtung auf Lebenszeit bleibe auch in Fällen einer bestehenden Abwahlmöglichkeit stets möglich. Insofern seien das Beamten- und das Wissenschaftsverfassungsrecht strikt auseinanderzuhalten. Keine Aussage habe das BVerfG zudem zu der allein an Art. 33 Abs. 4 GG zu messenden Frage getroffen, ob eine Beschäftigung des Kanzlers im Angestelltenverhältnis zulässig sei.

Bemerkenswert sei zudem, dass das Karlsruher Gericht insbesondere die Befristungen der Tätigkeit des wissenschaftlichen Mittelbaus ausdrücklich als gerechtfertigte Durchbrechung des Lebenszeitprinzips hervorgehoben habe. In diesem Bereich sei die Befristung aus Gründen der wissenschaftlichen Qualifikation und der Aufrechterhaltung der Innovationsfähigkeit der Hochschulen gerechtfertigt.

### IV. Podiumsdiskussion

Die von *Dr. Michael Stückradt* (Universität zu Köln) moderierte Podiumsdiskussion bot Gelegenheit, die rechtlichen Maßstäbe aus unterschiedlichen Blickwinkeln der Praxis zu reflektieren. *Dr. Roland Kischkel* (Bergische Universität Wuppertal) unterstrich, dass die Berufsrealität des Kanzlers mit der Position eines „Wächters des Rechts“ als „verlängerter Arm des Ministeriums“ nicht hinreichend beschrieben werde. Vielmehr sei es dessen Primäraufgabe, finanzielle Ressourcen mit den Methoden der Mittelverteilung als Gestaltungsinstrument für die Forschenden und Lehrenden in maximaler Eigenverantwortlichkeit nutzbar zu machen. Insofern sei der Kanzler als Teil der kollegialen Hochschulleitung gemeinschaftlich verantwortlich. Auch *Dr. Valérie Schüller* (Hochschule Mainz) unterstrich, dass die Einbindung in strategische Entscheidungen in Forschung und Lehre zugenommen habe. Der Aufgaben- und Verantwort-

tungszuwachs bilde sich in der Befristungsmöglichkeit zwar ab, es sei aber zu berücksichtigen, dass die jederzeit bestehende Abwahlmöglichkeit das Interesse von Bewerbern, die ein anderweitiges Lebenszeitamt innehätten, schmälere. Gremienentscheidungen seien nicht antizipierbar, sodass ohne eine Verdauerung der Stelle erhebliche Risiken drohten. Auch wenn ein Wahlamt insgesamt wegen dessen Dynamik vorzugswürdig erscheine, müsse eine Statussicherung durch eine adäquate Rückfallposition vorgenommen werden. Diese Forderung stieß auf den Widerspruch eines anwesenden Ministerialbeamten, nach dem eine derartige „faktische Lebenszeitversorgung“ ohne ein Lebenszeitamt wissenschaftspolitisch nicht realisierbar sei.

Professor *Dr. Hans Hennig von Grünberg* (Hochschule Niederrhein) betonte, dass die gemeinsame Verantwortung der Hochschulleitung vor allem durch Kollegialität und einen im Diskurs herzustellenden Konsens zwischen Präsident/Rektor und Kanzler zu erzielen sei. Im Bereich der Fachhochschulen habe sich in dieser Hinsicht in den letzten Jahren eine dynamische Entwicklung ergeben. Die alte akademische Idee eines jährlich wechselnden Rektorats bei gleichzeitiger Kontinuität des Kanzleramts könne daher heute nicht mehr verwirklicht werden. Eine „Etablierung“ der Mitglieder der Hochschulleitung sei vielfach erst im Laufe der zweiten Amtszeit möglich. In die gleiche Richtung zielte die Anmerkung *Kischkels*, dass eine geringere Amtszeit als sechs Jahre keinen sinnvollen Gestaltungszyklus erzeugen könne.

Professor *Dr. Volker Epping* (Leibniz Universität Hannover) verdeutlichte, dass durch die Autonomiegewinne der Leitungsebene eine Professionalisierung des Amtes erforderlich geworden sei. In Niedersachsen bestehe mit der gesetzlich angeordneten Ressortverantwortlichkeit der einzelnen Mitglieder des Präsidiums eine klare Kompetenzverteilung im Leitungsorgan. Gleichwohl ließen sich nur im kollegialen Diskurs intelligente Lösungen erreichen. Die Kontrolle durch den Senat erfasse das gesamte Leitungsorgan in gemeinsamer Verantwortung; auch eine Abwahl beziehe sich zumeist auf das Gesamtorgan, nicht auf einzelne Mitglieder.

Aus der Diskussion ergab sich insbesondere, dass das Statusrecht der Mitglieder der Hochschulleitung eine entscheidende Gelingensbedingung für die Organisation der Wissenschaftsverwaltung ist. Grundtenor der Nachfragen aus den Reihen der Kanzlerinnen und Kanzler

war der Wunsch nach einer verstärkten Berücksichtigung der sich bei einer Verbeamtung auf Zeit stellenden Versorgungsfragen im Hinblick auf Rückfallpositionen und das Besoldungsrecht. Ein Baustein für die Stabilität der Organisation Hochschule könne hierbei der Verzicht auf die Ausgestaltung des Kanzleramts als Wahlamt sein. Bei künftigen Reformen des Hochschulorganisationsrechts, die zuletzt vom Wissenschaftsrat im Oktober 2018 angeregt wurden, müsse berücksichtigt werden, dass der erhebliche Kompetenzzuwachs bei einer gleichzeitig jederzeit bestehenden Abwahlmöglichkeiten eine entscheidende Ursache für die häufig als fehlend wahrgenommene Attraktivität des Amtes sei.

## V. Resümee

Ob das Amt des Hochschulkanzlers als Spitzenposition in der Wissenschaftsverwaltung auf Zeit ausgestaltet werden kann, ist nicht nur eine an den Vorgaben des Grundgesetzes zu messende verfassungsrechtliche Frage, sondern auch eine solche der wissenschaftspolitischen Zweckmäßigkeit. Den Referaten der Tagung gelang es, die Stellung der Kanzlerinnen und Kanzler in der Hochschulorganisation in ihren verfassungsrechtlichen Kontext einzuordnen und Impulse für die mögliche Weiterentwicklung bestehender Regelungsmodelle zu geben. Im Hinblick auf das in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte Lebenszeitprinzip erfordert die Verbeamtung auf Zeit eine tragfähige Rechtfertigung, die vor allem auf die Einbindung in eine kollegiale Leitungsstruktur und die Abwahl durch das Organ der akademischen Selbstverwaltung gestützt werden kann. Die anschließende Diskussion ließ die Aspekte hervortreten, denen die etwa 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Hochschul- und Ministerialverwaltung besondere Bedeutung zumaßen. Dass die Rückwirkungen der status- und organisationsrechtlichen Stellung des Kanzlers auf die Arbeitsweise der Hochschulleitung und letztlich auf das institutionelle Gesamtgefüge einer Hochschule erheblich sind, machte das durch die Tagung des Vereins für deutsches und internationales Wissenschaftsrecht eröffnete Forum deutlich.<sup>6</sup>

Frederik Becker ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationales Recht, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Leibniz Universität Hannover tätig.

6 Die Beiträge von *Knopp* und *von Coelln* werden in einer der nächsten Ausgaben der Zeitschrift für deutsches und europäi-

ches Wissenschaftsrecht (WissR) veröffentlicht.