

Georg Sandberger

Doppelspitze – Neues Modell für die Leistungsorganisation von Universitäten und Hochschulen?

Übersicht

I. Einführung

1. Hintergrund: Grundzüge der bisherigen Organisationsentwicklung
2. Gründe für die Einführung von Doppelspitzen
 - a) Bestehende Gestaltungsspielräume für die Leistungsorganisation
 - b) Spiegelung auf dem Hintergrund veränderter Aufgaben
 - c) Fragestellungen und Gang der Darstellung

II. Erfahrungen mit der Doppelspitze als Leitungsmodell politischer Parteien

III. Erscheinungsformen und Rechtsgrundlagen der Doppelspitze bei Unternehmen

1. Rechtliche Zulässigkeit
2. Anforderungen an die Gestaltung
3. Zwischenfazit

IV. Zulässigkeit der Doppelspitze im Organisationsrecht von Universitäten und Hochschulen.

1. Zulässigkeit einer Doppelspitze für die Hochschulleitung
2. Zulässigkeit einer Doppelspitze für die Fakultätsleitung
 - a) Vereinbarkeit mit bestehender gesetzlicher Regelung des Fakultätsrechts
 - b) Lösungsansätze bei freier Gestaltung durch die Grundordnung bzw. im Rahmen sog. Experimentierklauseln
 - c) Beispiel einer Regelung auf Fakultätsebene
 - d) Bewertung

V. Zusammenfassung

I. Einführung

1. Hintergrund: Grundzüge der bisherigen Organisationsentwicklung

Die Fragestellung hat ihren Hintergrund in den Erfahrungen mit der bisherigen Organisationsentwicklung von Universitäten und Hochschulen.

Die Geschichte des Hochschulrechts ist die Geschichte seiner Reformen.¹ Phasen der Kontinuität seit den mittelalterlichen Universitätsgründungen wurden im Absolutismus und in den Revolutionskriegen unterbrochen. Reformmodelle der Aufklärung und die Humboldt'schen Reformen blieben unvollendet. Das galt auch für Reformversuche in den ersten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts.

Im Nationalsozialismus wurde die Selbstverwaltung durch das sog. Führermodell auf Leitungsebene und Fakultätsebene ersetzt. Die Universitäten verloren ihre Rechtsfähigkeit und unterlagen zentraler Steuerung durch das zuständige Reichsministerium.² Eine ähnliche Führungsstruktur wurde in der DDR mit dem Prinzip der Einzelleitung und kollektiven Kontrolle unter Beteiligung der Partei- und Gewerkschaftsgliederungen etabliert.³

In der Nachkriegszeit wurde zunächst durch die westdeutschen Militärverwaltungen, nach der Bildung der Bundesländer durch deren Landesrecht der frühere

1 Zum Folgenden zuletzt *Peter-André Alt*, *Exzellent!?* München 2021; dazu *Jürgen Heß*, *Gefesselt vom Kosmos der Universität. Ein fiktiver Dialog mit Peter-André Alt über sein Buch Exzellent!? Zur Lage der deutschen Universität*, *OdW* 2022, 225 ff.; *M. E. Geis*, in *M. E. Geis* (Hrsg.), *Das Hochschulrecht in Bund und Ländern*, § 58 HRG, Rn. 1 ff.; *G. Sandberger*, *Hochschulrechtsreform in Permanenz, Zur Entwicklung des Hochschulorganisationsrechts seit der Jahrtausendwende*, *OdW* 2022, 1 ff.; *G. Roellecke*, *Geschichte des Hochschulwesens in: Handbuch des Wissenschaftsrechts*, 2. Aufl. 1996, S. 3, 25 ff. Zur ideengeschichtlichen Diskussion: *Karl Jaspers* *Die Idee der Universität*, 1946; *H. Schelksky*, *Einsamkeit und Freiheit, Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen*, 1963; zu den Reformbestrebungen seit 1945, S. 244; für die wissenschaftspolitische Diskussion *Wissenschaftsrat* (1967): *Empfehlungen*

zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bis 1970; *Wissenschaftsrat* (1968): *Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Struktur und Verwaltungsorganisation der Universitäten; zur rechtswissenschaftlichen Diskussion A. Köttgen*, *Freiheit der Wissenschaft und Selbstverwaltung der Universität in: Neumann, Nipperdey, Scheuner*, *Die Grundrechte*, 2. Bd. 1954, S. 291 ff.; *H. J. Wolff*, *Die Rechtsgestalt der Universität*, 1956. Zur geschichtlichen Entwicklung zusammenfassend *BVerfGE* 149, 346 ff., Rn. 57 ff.

2 *Richtlinien zur Vereinheitlichung der Hochschulverwaltung v. 1.4. 1935*, *ReichsMinABl.* 1935, 142.

3 *Verordnung über die Aufgaben der Universitäten, wissenschaftlichen Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen mit Hochschulcharakter v. 25. Februar 1970*, *GBL DDR* 170 II, S. 189 ff.

Rechtsstatus der Universitäten restituiert.

Eine anhaltende Reformdiskussion in den 50er Jahren blieb ohne Ergebnis.

Der massenhafte Zugang löste eine große Zahl von Neugründungen und mit den Fachhochschulen die Gründung neuer Hochschularten aus. Die überkommene mit der Bezeichnung „Gelehrtenrepublik“ beschriebene Struktur der Universität und ihrer Fakultäten geriet bereits durch die Öffnung der Hochschulen unter Druck. Die Studentenunruhen der 60-er Jahre veranlassten die Landesgesetzgeber bis zur sog. Drittelparität reichende Repräsentation der Mitgliedergruppen in den Kollegialorganen der Universitäten, wissenschaftlichen Hochschulen und neu entstandenen Fachhochschulen zu etablieren.

Mit dem Hochschulrahmengesetz von 1976 wurden die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil auf Verfassungsbeschwerden gegen das sog. niedersächsische Vorschaltgesetz⁴ aufgestellten Grundsätze zur Vertretung der Mitgliedergruppen im Verbund mit Vorgaben für die Gestaltung der Leitungsstrukturen, der Personalstruktur, des Studien- und Prüfungs- und Zulassungsrechts durch die Landeshochschulgesetze umgesetzt.

Trotz der zutage getretenen Mängel blieben die Grundelemente der durch das HRG vorgegebenen Hochschulorganisation nahezu 25 Jahre erhalten. Nach der Wiedervereinigung waren die neuen Bundesländer zunächst gezwungen, ihre durch das DDR-Recht beseitigten, nach der Wende durch eine vorläufige Hochschulrechtsverordnung wiederhergestellten Hochschulverfassungen nach der Blaupause der HRG-Vorgaben zu gestalten.⁵

Mit der Aufhebung der Rahmenvorgaben der §§ 60 ff. HRG für die Binnenorganisation der Hochschulen und die Öffnung für alternative Rechtsformen in der

Regelung des § 58 HRG zum Rechtsstatus der Hochschulen war der Weg für die danach einsetzende, meist mit dem Leitbild der „unternehmerischen Hochschule“ bezeichnete Reform der Landeshochschulgesetze geöffnet. Erweiterte Rahmenbedingungen für die Landesgesetzgeber brachte die Aufhebung der Rahmenkompetenz im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2008.

Einfluss- und folgenreich für die neuere Hochschulrechtsentwicklung war das vom CHE als Anführer der Reformbewegung entwickelte Leitbild der Hochschule als Dienstleistungsunternehmen oder unternehmerischen Hochschule.⁶

Kern des Konzepts ist zum einen eine umfassende Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Hochschule, zum anderen eine Neuordnung der Leitungsorganisation. Der Zuwachs an externer Autonomie soll mit einer Stärkung der Leitungsorgane zu Lasten der kollegialen Selbstverwaltungsorgane verbunden, der Machtzuwachs der Hochschulleitung durch ein ausschließlich oder überwiegend mit Externen besetzten internes Aufsichtsorgan (Hochschulrat, Kuratorium) unter Kontrolle gestellt werden.

Bis hin zur Bezeichnung der Leitungsorgane als Vorstand und Aufsichtsrat steht dafür die Führungsorganisation von Unternehmen als Vorbild.

Dieses Konzept verwirklicht wesentliche Elemente des für die öffentliche Verwaltung entwickelten New Public Management – dem Grundsatz der Dezentralisierung und Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung. In rascher Abfolge wurden in den Bundesländern Bausteine dieses Konzeptes mit unterschiedlichen Akzentsetzungen umgesetzt.

Die neue Leitungsorganisation bestand zunächst weitgehend die hochschulverfassungsrechtliche Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht.⁷ Der

4 BVerfGE 35, 79 ff.

5 Vorläufige Hochschulverordnung v. 18. September 1990, GBl. DDR 1990, 1585; Einigungsvertrag v. 31.8.1990, BGBl. II, 859, Kap. XVI.

6 Vgl. dazu D. Müller-Bölling, Die entfesselte Hochschule, 2000; ihm folgend Monopolkommission, Wettbewerb als Leitbild der Hochschulpolitik, Sondergutachten 30, 2000; Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, Qualität durch Wettbewerb und Autonomie, 2002; Wissenschaftsrat, Perspektiven des Wissenschaftssystems, Empfehlungen 2013, Drs. 3228/13; aus rechtswissenschaftlicher Sicht kritisch die Habilitationsschriften von Wolfgang Kahl, Hochschule und Staat, 2004, § 11 und 12 sowie K. F. Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2010, insbesondere § 1 II. S. 23 ff., § 3, S. 93 ff., § 4, S. 274 ff.; aus wissenschaftshistorischer und wissenschaftstheore-

tischer Sicht kritisch J. Mittelstraß, Die Universität zwischen Weisheit und Management, FAZ- Forschung und Lehre vom 31. August 2016, S. 4.

7 Vgl. zur Entwicklung der Rechtsprechung: K.F. Gärditz in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. EL, Art. 5 Abs. 3 GG, Rn. 195 ff.; ders. Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung 2010, S. 275 ff.; U. Mager, Das Verhältnis von Steuerung, Freiheit und Partizipation in der Hochschulorganisation aus verfassungsrechtlicher Sicht, OdW 2019, 7 ff.; Th. Württenberger, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg, OdW 2016, 1 ff.; G. Sandberger, Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 70 ff.; ders. Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg in: M.E. Geis, Das Hochschulrecht in Bund und Ländern, 60. EL 2023, Rn. 31 ff.

Kernsatz der Schlussfolgerung im Urteil des BVerfG zum brandenburgischen Hochschulgesetz lautet: „Die zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen gebotene Teilhabe muss nicht in jedem Fall im Sinne der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen.“ Seit dem sog. Hamburger Dekanatsbeschluss erfolgte eine Korrektur. Maßgeblich für die verfassungsrechtliche Bewertung sei das Gesamtgefüge. Das Gesamtgefüge kann insbesondere dann verfassungswidrig sein, „wenn dem Leitungsorgan substantielle personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse im wissenschaftsrelevanten Bereich zugewiesen werden, dem mit Hochschullehrern besetzten Vertretungsgremium im Verhältnis hierzu jedoch kaum Kompetenzen und auch keine maßgeblichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte verbleiben.“⁸

Eine weitere Weichenstellung erfolgte durch den Beschluss zur Leitungsorganisation der MHH Hannover v. 24. Juni 2014.⁹ Eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit sieht das BVerfG in den nicht hinreichenden Mitwirkungsbefugnissen des Senats an den Entscheidungen der Hochschulleitung über den Wirtschaftsplan und die Aufteilung der Sach-, Investitions- und Personalbudgets auf Organisationseinheiten sowie über die Bereitstellung von Mitteln für zentrale Lehr- und Forschungsfonds.¹⁰

Den vorläufigen Abschluss der Korrektur der neuen Leitungsorganisation bildet das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Baden- Württemberg. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg¹¹ verlangt in Abwandlung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich, dass der Senat als entscheidendes Wahlorgan mehrheitlich von gewählten Mitgliedern der Professorengruppe zusammengesetzt sein und Wahl- und Abwahl der Hochschulleitung von einer Professorenmehrheit getragen sein muss.¹²

In einem Kammerbeschluss zur Leitungsstruktur der Dualen Hochschule Baden- Württemberg kommt das BVerfG zum Ergebnis, dass das Gesamtgefüge der Organisation der DHBW den Anforderungen des BVerfG an die Kompensation von Leitungskompetenzen der Hoch-

schulleitung durch Mitwirkungsprozesse, Kontrollrechte, Wahl- und Abwahlverfahren der Selbstverwaltungsgremien unter maßgeblichem Einfluss der Hochschullehrer als Grundrechtsträger genügt.¹³ Ein in den Entscheidungsgründen und im Ergebnis weitgehend gleichlautender Beschluss ist am 6. März 2020 zum Niedersächsischen Hochschulgesetz i.d.F. von 2015 ergangen.¹⁴

Der gegenwärtige Rechtszustand der Hochschulorganisation lässt sich damit wie folgt zusammenfassen. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfolgten Korrekturen, aber nicht ein grundsätzlicher Rückbau der Governance Strukturen. Monokratische oder kollegiale Leitungsstrukturen auf zentraler und dezentraler Ebene bestehen, werden aber durch Kontrollrechte, Wahl- und Abwahlverfahren der Selbstverwaltungsgremien unter maßgeblichem Einfluss der Hochschullehrer als Grundrechtsträger und Mitwirkungsrechte der Selbstverwaltungsgremien in wissenschaftsrelevanten Fragen beschränkt.

2. Gründe für die Einführung von Doppelspitzen

a) Bestehende Gestaltungsspielräume für die Leitungsorganisation

Die Landeshochschulgesetze ermöglichen ein breites Spektrum der Gestaltung der Leitungsorgane auf zentraler Ebene. Damit tragen sie den unterschiedlichen Größenordnungen und Aufgaben der Hochschulen und ihrer Untergliederungen (Fakultäten, Sektionen) Rechnung.

Für die Gestaltung der Hochschulleitung besteht seit dem HRG die Option zwischen einer Präsidialverfassung und Rektoratsverfassung.¹⁵ Die Präsidialverfassung diente ursprünglich dem Zweck, auch Externe für die Wahl zur Leitung der Hochschule zu gewinnen. In der Regel war sie mit einer monokratischen Leitung verbunden, d. h. dass die Vizepräsidenten und der leitende Verwaltungsbeamter als weisungsabhängige Vertreter des Präsidenten fungierten. Die Rektoratsverfassung war demgegenüber als kollegiale Hochschulleitung ausge-

8 BVerfG 127, 87 ff, Leitsatz 2 und Entscheidungsgründe Rn. 95 ff.

9 BVerfG 136, 338 ff.

10 Beschluss vom 24.6.2014 – BVerfGE 136, 338 ff., 371 Rn. 70.

11 VerfGH BW, Urt. v. 14.11.2016, VB 16/15, ESVGH 67, 124 (Leitsatz), WissR 2016, 302-332 (Leitsatz und Gründe)

12 Entscheidungsgründe unter EII, Rn. 158.

13 Entscheidungsgründe, Rn. 15 ff.

14 BVerfG Beschluss v. 6. März 2020, 1 BvR 2862/16, Rn. 7 ff. und 12 ff.

15 Vgl. § 62 HRG Fassung 1976

staltet, deren Mitglieder bis auf den für die Wirtschafts- und Personalverwaltung zuständigen Kanzler Mitglieder der Professorenschaft der Hochschule sein mussten. Die Amtszeiten der Ämter in der Präsidentialverfassung und Rektoratsverfassung unterschieden sich erheblich, außerdem übten die Prorektorinnen und Prorektoren ihre Ämter nur nebenamtlich neben dem fortbestehenden Professorenamt aus.

Nach dem jetzt geltenden Hochschulrecht können auch Externe zu Präsidentinnen oder Präsidenten, Rektorinnen und Rektoren, Prorektorinnen und Prorektoren gewählt werden.¹⁶ Die Amtszeiten sind angeglichen, die Ämter können hauptamtlich ausgeübt werden. Außerdem kann auch die Rektoratsverfassung monokratisch ausgestaltet werden. Eine Mischform zwischen monokratischer und kollegialer Hochschulleitung stellt die Richtlinienbefugnis der Rektorin bzw. des Rektors für die Ausübung der Geschäftsbereiche der Prorektorinnen und Prorektoren, Kanzlerinnen und Kanzler dar.

Die Entscheidung für eine Präsidential- oder Rektoratsverfassung wird vielfach von der jeweiligen Tradition der Hochschule geprägt. In der Regel haben sich vor allem neu gegründete Universitäten, Hochschulen für Angewandte Wissenschaften und Duale Hochschulen für eine Präsidentialverfassung entschieden.

Auf dezentraler Leitungsebene bestehen für die Leitung vergleichbare Leitungsmodelle. Das Dekansamt kann hauptamtlich ausgestaltet und durch Externe oder nebenamtlich durch Professorinnen und Professoren der Fakultät besetzt werden. Ebenso besteht die Option zwischen einer monokratischen und kollegialen Fakultätsleitung.

Die kollegiale Leitung mit selbständigen Geschäftsbereichen ist vor allem bei großen Universitäten und Hochschulen mit einer umfangreichen Fächerstruktur die geeignete Governance-Struktur.

Die Geschäftsbereiche können die verschiedenen Fächerstrukturen und Aufgaben der Hochschule im Bereich von Forschung, Lehre, Strategie und Dienstleistung abbilden. Die laufenden Geschäfte werden mit einem entsprechend gestalteten Vertretungsrecht von den Amtsinhabern selbständig in eigener Verantwortung

wahrgenommen. Demgegenüber bedürfen grundsätzliche Entscheidungen wie die Vorbereitung der strategischen Ausrichtung, Strukturfragen, Entscheidungen über die Aufstellung und den Vollzug des Haushalts, Bauplanungen, Organisationsentscheidungen sowie vergleichbare Angelegenheiten der Entscheidung im Kollegialgremium.

b) Spiegelung auf dem Hintergrund veränderter Aufgaben

Die Landeshochschulgesetze bieten damit vielfältige Modelle der Organisationsverfassung an, die passgenau an die Hochschulart, Größe und Aufgaben der Hochschulleitungen und Fakultätsleitungen angepasst werden können.

Gleichwohl wird seit einiger Zeit als Alternative zu den monokratischen oder kollegialen Leitungsmodellen die sog. Doppelspitze als Leitungsorgan von Hochschulen und Fakultäten staatlicher und privater Hochschulen erwogen. Vorbild dafür sind Leitungsmodelle der politischen Parteien und Unternehmen.

Als wesentlicher Grund dafür wird der Zuwachs an Aufgaben der Hochschulleitungen und Fakultätsleitungen angeführt. Dieser Zuwachs ist Spiegelbild des aus Kern- und ständig wachsenden Annexaufgaben bestehenden Aufgabenkatalogs der Hochschulgesetze. Maßgeblich dafür ist vor allem die Notwendigkeit strategischer Ausrichtung auf die Veränderung der Hochschulfinanzierung, die wachsende Abhängigkeit von der Drittmittelfinanzierung, insbesondere nationaler und europäischer Förderungsprogramme. Des Weiteren sind zu nennen: die mit der Bologna Reform verbundene Neuausrichtung der Studiengänge und Studienorganisation, die Umstellung des Prüfungswesens auf das Leistungspunktesystem, die Anforderungen an die Zulassung von Studiengängen, die Übertragung der Genehmigungszuständigkeit für Prüfungsordnungen, die Qualitätssicherung, die Vermehrung von Dienstleistungsaufgaben im Bereich des Technologietransfers, der Weiterbildung, der Schlüsselqualifikationen, der Vermittlung in den Arbeitsmarkt, die Anforderungen an das Berichtswesen, die Hochschulkommunikation, die

16 Vgl. § 17 Abs. 3 LHG BW; Art. 31 Abs. 2 BayHIG; § 65 Abs. 3 BbgHG; § 55 Abs. 3 BerlHG; § 82 BremHG; § 80 Abs. 1 HambHG; § 45 Abs. 1 HessHG; § 83 Abs. 1 LHG MV; § 38 Abs. 3 NHG;

§ 17 Abs. 2 HG NRW; § 80 Abs. 6 HG RPF; § 20 Abs. 1 SHSG; § 87 Abs. 2 SächsHG; § 69 Abs. 7 HG LSA; § 23 Abs. 5 HSG SH; § 30 Abs. 7 ThürHG.

Rechnungslegung, der Betrieb und die Modernisierung der baulichen und technischen einschließlich der digitalen Infrastruktur. Dieser Zuwachs an Aufgaben geht mit einem nationalen und zunehmend internationalen Wettbewerb im Bereich von Forschung und Lehre, Gewinnung von Wissenschaftlern und Studierenden einher.

Das Stichwort „unternehmerische Hochschule und Hochschulmanagement“ umschreibt die Professionalisierung der Leitungsfunktionen. Die Hauptamtlichkeit der Hochschulleitung und Amtszeiten von sechs bis acht Jahren sind der Regeltypus. Dies hat zur Folge, dass die Übernahme von Leitungsfunktionen durch Professorinnen und Professoren der eigenen Hochschule nur unter Aufgabe der bisher mit einer Professur verbundenen Aufgaben wahrgenommen werden können. Die Übernahme von Leitungsaufgaben ist deshalb mit einem weitgehenden Verzicht auf die wissenschaftliche Tätigkeit verbunden, der, abhängig von der Amtsdauer in vielen Fächern wegen der raschen wissenschaftlichen Entwicklungen eine Rückkehr erschwert oder unmöglich macht. Damit verliert die Übernahme von Leitungsfunktionen für besonders ausgewiesene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an Attraktion, obwohl gerade von deren Persönlichkeit das Ansehen ihrer Hochschule und die Autorität des Leitungsamtes nach außen und innen besonders abhängig sind.

Als Doppelspitze ausgestaltete Leitungsfunktionen sollen dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Leitungsaufgaben mit weiterer wissenschaftlicher Tätigkeit zu erleichtern, um diese Leitungsfunktionen für wissenschaftlich besonders ausgewiesene Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer attraktiv zu erhalten.

c) Fragestellungen

Als Doppelspitze wird das „gemeinsame Innehaben eines hohen Amtes durch zwei Personen“ verstanden.¹⁷ Sie ist nicht zu verwechseln mit der in der früheren norddeutschen Kommunalverfassung üblichen Funktionsteilung zwischen Bürgermeister, Landrat, Stadtdirektor und Oberkreisdirektor. Ebenso ist sie nicht zu verwechseln mit der dualistischen Hochschulverfassung Preußens und seiner Nachfolgestaaten, in der der Rektor

die Selbstverwaltung der Hochschule, der Kurator die staatlichen Aufgaben geleitet hat.

Das Konzept der Doppelspitze ist schließlich vom Fall des sog. Arbeitsplatzteilung (Job-Sharing) und ähnlicher Modelle der Aufgabenteilung durch mehrere Personen abzugrenzen. Job-Sharing ist in der Definition des § 13 Abs. 1 TzBfG der Fall, „dass mehrere Arbeitnehmer sich die Arbeitszeit an einem Arbeitsplatz teilen (Arbeitsplatzteilung).“ Job-Sharing verpflichtet bei entsprechender Vereinbarung die beteiligten Arbeitnehmer zur wechselseitigen Vertretung. Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch einen Arbeitnehmer rechtfertigt keine Kündigung des Arbeitgebers gegenüber dem anderen Arbeitnehmer. Ähnliche Möglichkeiten sieht auch das Beamtenrecht vor.¹⁸

Im Kontext des Hochschulrechts betrifft der Begriff „Doppelspitze“ daher nur die Teilung der Leitungsfunktionen.

Bislang sehen die Hochschulgesetze weder für zentrale noch dezentrale Leitungsfunktionen explizite Regelungen für eine Doppelspitze vor. Ebenso wenig kann von einer etablierten Praxis die Rede sein.¹⁹ Ihre Zulässigkeit im Rahmen des geltenden Rechts ist ungeklärt. Ebenso sind die Rahmenbedingungen für ihre Einführung weitgehend ungeklärt.

Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, ob sich aus dem Modell der Doppelspitze von politischen Parteien (II) und Unternehmensleitungen (III) Anhaltspunkte für die Gestaltung der Hochschulleitung und Fakultätsleitung ergeben.

Daran anschließt die Klärung der Umsetzbarkeit im Rahmen des geltenden Rechts, notwendiger Änderungen und Rahmenbedingungen für ihre Einführung (IV).

II. Gestaltung und Erfahrungen mit der Doppelspitze als Leitungsmodell politischer Parteien

Eine Doppelspitze im Parteivorsitz ist derzeit in historischer Reihenfolge ihrer Einführung das Führungsmodell der Parteien Bündnis 90/Die Grünen, die Linke, SPD und AfD. Die Grünen gelten als Schöpfer der Konstruktion mit zwei oder mehreren gleichberechtigten

¹⁷ Duden, Online Wörterbuch.

¹⁸ Exemplarisch § 91 BBG, § 69 LBG BW. Die haushaltsrechtliche Verankerung der Teilzeitbeschäftigung erfolgt idR in den Jahreshaushaltsgesetzen, z. B. § 3 StHG BW 2023/2024.

¹⁹ Die Meldung einer Doppelspitze zweier Hochschulpräsidentinnen in Brandenburg abrufbar unter: <https://mwfk.brandenburg.de/mwfk/de/service/pressemitteilungen/ansicht/~31-03-2023-neue-doppelspitze-der-blhp> betrifft nicht eine Hochschule, sondern die Brandenburgische Landeskonferenz der Hochschulpräsidentinnen und –Präsidenten (BLHP).

Parteivorsitzenden und praktizieren sie seit 1980 bis heute. Zuletzt hat sie nach der AfD die SPD 2019 eingeführt. In der Parteiengeschichte gilt allerdings die SPD als Erfinder der Doppelspitze. Von 1871-1933 wurde die Partei einschließlich ihrer Vorgänger von zwei bis vier gleichberechtigten Vorsitzenden geleitet.²⁰ Ebenso sahen die Parteienstatuten der CSU bis Ende der 90-er Jahre eine Doppelspitze im Parteivorsitz vor.²¹

Als Gründe für die Einführung einer Doppelspitze werden neben der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Parteiführung die Repräsentation verschiedener Strömungen der jeweiligen Partei und die mit dem Führungsamt verbundene Belastung genannt.

Rechtsgrundlage ist die jeweilige Parteisatzung der Partei auf Bundesebene und ihrer Untergliederungen. Die Organisation der politischen Parteien bestimmt sich nach den Vorgaben der §§ 6 ff. des Parteiengesetzes durch Satzung. Notwendige Organe sind nach § 8 die Mitgliederversammlung und der Vorstand. Ihrer Rechtsnatur nach sind die politischen Parteien nicht rechtsfähige Vereine mit Teilrechtsfähigkeit, für die neben dem Parteiengesetz nach § 54 S. 1 BGB die Vorschriften über den rechtsfähigen Verein nach §§ 24-53 BGB Anwendung finden.

In den entsprechenden Parteisatzungen wird der in Doppelsitze gestaltete Vorsitz des Parteivorstandes mit Formulierungen wie: „Dem Bundesvorstand gehören sechs Mitglieder an: 1. *zwei gleichberechtigte Vorsitzende*, davon mindestens eine Frau“, „1) Die Leitung der Partei obliegt dem Parteivorstand. Er besteht aus a) dem oder der Vorsitzenden oder *zwei gleichberechtigten* Vorsitzenden, davon eine Frau,“²³ „(2) Der Geschäftsführende Parteivorstand besteht aus zehn Mitgliedern, darunter: a) zwei Parteivorsitzende unter Berücksichtigung der Mindestquotierung,“²⁴ „Der Bundesvorstand besteht aus (a) einem oder zwei Bundessprechern.“²⁵

Den Vorsitzenden steht nach § 11 Abs.3 ParteienG nach näherer Ausgestaltung der jeweiligen Satzung und den Beschlüssen der ihnen übergeordneten Organe das Vertretungsrecht nach § 26 Abs. 1 S. 2 BGB als Gesamtvertretung zu.

Die Wahrnehmung des Parteivorsitzes nach innen und außen, insbesondere die politische Vertretung die strategische und programmatische Führung sowie die Rück-

bindung an die Organe der Partei wird in den Parteisatzungen und Geschäftsordnungen idR nur rudimentär geregelt, im Übrigen der politischen Praxis überlassen.

Eine systematische Analyse der Erfahrungen mit der Doppelspitze, insbesondere der Voraussetzungen erfolgreichen Zusammenwirkens, steht, soweit ersichtlich, nicht zur Verfügung.²⁶ Bei allen politischen Parteien wechseln Phasen gelungenen Zusammenwirkens und Fehlschläge ab. Die Ursachen liegen in den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen, programmatischen Neu- und Umorientierungen, Führungskrisen und häufigen Führungswechseln. Als Voraussetzungen für ein gelungenes Zusammenwirken wird die Festlegung einer genauen Aufgabenverteilung, laufende Abstimmung in wesentlichen Fragen, wechselseitige Toleranz bei Meinungsverschiedenheiten und eine Position auf Augenhöhe in der Parteiorganisation genannt. Reibungsverluste und Richtungskämpfe ergeben sich bei einem Ungleichgewicht der Führungsstärke oder einem ausgeprägten Konkurrenzverhalten gegenüber der Partnerin oder dem Partner im Parteivorsitz.

Der Vergleich mit der Organisation der Doppelspitze politischer Parteien liefert schon wegen der spezifischen Aufgaben der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes im demokratischen Verfassungssystem, aber auch wegen der aus dieser Aufgabe folgenden Aufbauorganisation der verschiedenen Verbandsebenen der Parteien keine geeignete Orientierung für die Gestaltung der Leitungsorganisation von Hochschulen.

III. Erscheinungsformen und Rechtsgrundlagen der Doppelspitze bei Unternehmen

Auch im Unternehmensrecht bedarf der Begriff der Doppelspitze der Einordnung in die von der jeweiligen Rechtsform als Kapitalgesellschaft, Personengesellschaft, eigentumsdominierte Gesellschaft oder Publikumsgesellschaft bestimmte Unternehmensverfassung.

Doppelspitze ist nicht zu verwechseln mit einer gleichberechtigten Führung eines Unternehmens durch mehrere Geschäftsführer einer GmbH, Vorstandsmitglieder einer AG, Gesellschafter einer OHG oder Komplementäre einer KG. Von einer dualen Führung ist die Rede, wenn die Funktion eines Vorstandsvorsitzenden oder

20 Wikipedia, Stichwort Doppelspitze unter 2.2.

21 Vgl. P. Hausmann, Wer hat das Sagen? „Starker Anführer“ oder Doppelspitze oder...?, Geschichte der CSU, Portal der Hans-Seidel-Stiftung, abrufbar unter: <https://www.csu-geschichte.de/partei/detail/wer-hat-das-sagen-starker-anfuhrer-oder-doppelspitze-oder>.

22 § 15 Satzung des Bündnis 90/ Die Grünen.

23 § 23 Organisationsstatut der SPD Fassung 2022.

24 § 19 Abs. 2 Bundessatzung der Linken.

25 § 13 Bundessatzung der AfD.

26 Eine Sammlung aller FAZ-Artikel zum Thema Doppelspitze ist abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/thema/doppelspitze-p2>.

Vorsitzenden der Geschäftsführung durch zwei Personen geteilt wird.

1. Rechtliche Zulässigkeit

Die Zweckmäßigkeit der Doppelspitze als Führungsmodell ist bereits seit längerem Gegenstand der Managementlehre. In Deutschland ist sie bei Familiengesellschaft häufig, bei Publikumsgesellschaften nur vereinzelt anzutreffen.²⁷ In der Regel wird auf dieses Führungsmodell bei Unternehmensfusionen und anderen M&A Transaktionen zurückgegriffen. Wesentlich häufiger wird sie in den USA praktiziert. Gründe sind u. a. neben der Teilung der Verantwortung und des know how in komplexen Unternehmensstrukturen die wechselseitige Kontrolle.²⁸ Ihre rechtliche Zulässigkeit ist neuerdings in Deutschland durch die in der Deutschen Bank eingeführte Doppelspitze im Vorsitz des Vorstands der Deutschen Bank in den Fokus geraten.²⁹

Ausgangspunkt der meist auf die Doppelspitze in einer Aktiengesellschaft bezogenen Fragestellung ist die Exegese des § 84 Abs. 2 AktG. Dieser lautet: „der Aufsichtsrat kann ein Mitglied zum Vorsitzenden des Vorstands ernennen“. Der Meinungsstreit entzündet sich am Begriff „ein“, das von einer Seite als zahlenmäßige Beschränkung, von der anderen Seite als unbestimmter Artikel gelesen wird. Ebenso wird das Singular „Mitglied“ in Verbindung mit § 80 AktG im Sinne eines Solovorsitzenden gedeutet.

Dennoch ist diese Schlussfolgerung nicht eindeutig. Auch andere Bestimmungen werden für die eine oder andere Auffassung herangezogen, so die Regelung des § 77 Abs. 2 S. 1 AktG, dass „ein oder mehrere Vorstandsmitglieder“ Meinungsverschiedenheiten im Vorstand nicht gegen die Mehrheit seiner Mitglieder entscheiden können. Der Kontext zur kollegialen Vorstandsverfassung verbietet jedoch den Schluss auf die Zulassung einer Doppelspitze im Vorstandsvorsitz. Ebenso wenig trägt ein Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der §§ 76 ff. AktG 1965 bei, da die Vorgängerregelung des § 70 Akt 1937 mit dem sog. Führerprinzip die Vorstellung eines einzelnen Vorsitzenden verfolgt hat.

Die Befürworter einer Doppelspitze bemühen deshalb in einer Gesamtschau von Vorschriften, insbesondere der §§ 76 Abs. 2 S. 1, 77 Abs. 1 S. 2 und 78 Abs. 2 S. 1 AktG zur Regelung der Geschäftsführung und Vertretung, die verschiedene Modelle monokratischer, kollegialer Leitung und Mischformen beider Leitungsmodelle ermöglichen, um deren Zulässigkeit zu begründen.

Letztlich maßgeblich für die Grenzen der Organisationsautonomie ist § 23 Abs. 5 AktG. Die genannten Bestimmungen lassen zwar eine Abweichung im Sinne einer Doppelspitze nicht ausdrücklich zu, lassen aber auch nicht erkennen, dass sie eine abschließende Regelung enthalten, die der Einführung einer Doppelspitze entgegensteht.

Im Ergebnis ist es deshalb vertretbar, wenn die Satzung einer Aktiengesellschaft sich für ein Führungsmodell entscheidet, das nicht nur einen Vorsitz im Vorstand, sondern auch dessen gleichberechtigte Besetzung durch zwei Personen vorsieht.

In der Unternehmensverfassung der GmbH ist die Einführung einer Doppelspitze durch die weitreichende Vertragsautonomie möglich (§§ 3, 5, 35 GmbHG).

2. Anforderungen an die Gestaltung

Von großer Bedeutung sind die in der Literatur unter dem Stichwort „Organisationsfolgenverantwortung“³⁰ behandelten Erfordernisse der Gestaltung der Bestelungs- und Abberufungsprozesse, die Gestaltung der Außenvertretung, eine klare Festlegung der Aufgaben und Zuständigkeiten,³¹ wechselseitige und frühzeitige Informationsprozesse, ein Risikomanagement und die Haftung für Fehlentscheidungen, unterbliebene Kontrollen und Verletzung von Loyalitätspflichten.

3. Zwischenfazit

Im Verbandsrecht der politischen Parteien ist, wie im allgemeinen Verbandsrecht, eine Doppelspitze im Vorsitz grundsätzlich zulässig, bedarf aber expliziter Regelung in der Satzung.

Im Unternehmensrecht ist die Zulässigkeit bei der Rechtsform der Aktiengesellschaft umstritten, aber nach

27 Vgl. dazu Angaben bei *Elke Heinrich-Pendl*, AG 2023, 793-800, 797 ff.

28 *Heinrich-Pendl*, aaO., 798.

29 Vgl. dazu *Gregor Bachmann*, Doppelspitze im Vorstand und Aufsichtsrat, FS für Theodor Baums zum 70. Geb., 2017, S. 107 ff.; *Elke Heinrich-Pendl*, AG 2023, 793-800 jeweils mit w. N. zur Kommentarliteratur; vgl. ferner *Michael Hoffmann-Becking*, § 24 Besondere Vorstandsmitglieder, in: Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts Bd. 4, 5. Auflage 2020, Rn. 2 m.w.N.; a. A.

Gerald Spindler, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 6. Auflage 2023, § 84 AktG Rn. 123.

30 Vgl. dazu Begriffsbildung durch *Fleischer*, in *MünchKomm/GmbHG*, 4. Aufl. 2023, § 43 GmbHG Rn. 125a; ders., in: *BeckOK/AktG*, Stand: 1.7.2023, § 77 AktG Rn. 68; *Fleischer*, DB 2019, 472, 476; die Thematik bereits ansprechend *Emde*, in FS Uwe H.

Schneider, 2011, S. 295, 307 f.; *Schockenhoff*, GmbHR 2019, 514, 519.

31 Vgl. BGH II ZR 11/17, Urteil vom 6. November 2018, BGHZ 220, 162 ff. zur GmbH.

überwiegender Auffassung erlaubt. Für die übrigen Rechtsformen besteht Gestaltungsautonomie.

Die Einführung einer Doppelspitze ist mit klaren Regelungen für die Voraussetzungen der Bestellung und Abberufung, der Außenvertretung, der Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb der Unternehmensorganisation, mit Informations- und Abstimmungs- und Kontrollpflichtenpflichten und der Regelung der Verantwortung für Verletzung von Sorgfalts- und Loyalitätspflichten zu verbinden.

V. Zulässigkeit der Doppelspitze im Organisationsrecht von Universitäten und Hochschulen.

Die Zulässigkeit einer Doppelspitze als Führungsmodell kann deshalb nur für das jeweils in Frage stehende Leitungsamt einer Verbandsorganisation beantwortet werden. Ein allgemeines Prinzip kann aus den bisher untersuchten Organisationen nicht abgeleitet werden. Dies verbietet sich schon im Hinblick auf die unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Gestaltung des Rechts der politischen Parteien (Art. 21 GG), des allgemeinen Verbands- und Unternehmensrechts (Art. 9, 12 GG) und des in Art. 5 Abs.3 GG, in Art. 12 GG, in Art. 20 Abs.2 GG (Demokratieprinzip) und in der Selbstverwaltungsgarantie der Landesverfassungen für Hochschulen verankerten Rahmens der Hochschulorganisation.³²

1. Zulässigkeit einer Doppelspitze für die Hochschulleitung

Die Neugestaltung der Leitungsorganisation der Hochschulen auf zentraler und dezentraler Ebene ist – wie unter I. beschrieben – der Kern der ab der Jahrtausendwende vollzogenen Hochschulreformen.

Unter dem Stichwort der klaren Trennung der Verantwortlichkeiten für die Leitung und Gremien der Selbstverwaltung wurden die Aufgaben der Leitung, Aufsicht, Mitwirkung und Entscheidungszuständigkeiten neu geordnet.

Bei der Gestaltung der zentralen Leitungsebene sehen die Landeshochschulgesetze als Regeltypus eine Rekto-

ratsverfassung oder eine Präsidialverfassung monokratischer oder kollegialer Prägung vor.³³ In unterschiedlichem Maße eröffnen sie eine Wahlmöglichkeit. Die Aufgaben des Leitungsamtes, der Rechtsstatus des Amtsinhabers, das Wahl- und Abwahlverfahren unterliegen einem vom jeweiligen Hochschulgesetz festgelegten Typenzwang. Weiterreichende Gestaltungsmöglichkeiten bestehen für die Gestaltung des Amtes und der Aufgaben der Stellvertreter*innen und des Amtes des für die Wirtschafts- und Personalverwaltung zuständigen Mitglieds der Hochschulleitung.

Damit sind der Organisationsautonomie der Hochschule für die Leitungsorganisation auf zentraler Ebene enge Schranken gesetzt. Die Rechtfertigung daraus ergibt sich, dass die Organe der Hochschule neben den Selbstverwaltungsaufgaben zugleich staatliche Aufgaben wahrnehmen.

Für die Mehrzahl der Hochschulgesetze gilt dies auch für die Leitungsorganisation auf dezentraler Ebene. Nur wenige Hochschulgesetze überlassen diese vollständig der Regelung durch die Grundordnung der Hochschule.

Die Möglichkeiten einer Besetzung der Leitungsämter mit einer Doppelspitze werden in keinem Hochschulgesetz genannt. Die Beschreibung der Mitglieder der Leitungsämter ist eindeutig auf Einzelpersonen ausgerichtet, gleiches gilt für die Regelung des Verfahrens der Bestellung und Abberufung durch die jeweils zuständigen Leitungsorgane.

Der Vorbehalt und der Vorrang des jeweiligen Hochschulgesetzes schließt deshalb zumindest für das Amt des Präsidenten, der Präsidentin bzw. des Rektors oder der Rektorin einer Hochschule die Einführung einer Doppelbesetzung aus.

Nicht nur der Gesetzeswortlaut, der systematische Zusammenhang und die Entstehungsgeschichte der derzeitigen Leitungsorganisation stehen dem entgegen. Dagegen spricht auch, dass die dem Präsidenten oder der Präsidentin, Rektor oder Rektorin übertragenen Aufgaben der externen Vertretung, des Vorsitzes des Präsidiums oder Rektorats, der zentralen Selbstverwaltungsgremien, die Festlegung der Richtlinien für die Erledigung der Aufgaben, der Vorschlag für die Geschäftsbereiche

32 Vgl. dazu *M. E. Geis* in: Geis (Hrsg.), Das Hochschulrecht in Bund und Ländern, § 58 HRG, Rn., 65 ff.; *K. F. Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2010, S. 312 ff., 398 ff., 409 ff., 425 ff.; *D. Krausnick*, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, 2012, S. 83 ff., zu Art. 5 Abs.3 GG, S. 89 ff., zu Art. 12 GG, S. 145 ff., zum Landesverfassungsrecht S. 153 ff., zu Art. 20 Abs. 2 GG, S. 185 ff.; *K. Herberger*, Staat und Hochschulen in: V. M. Haug (Hrsg.), Das Hochschulrecht Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2020, 2. Kap., S 43 ff. Rn. 183

ff.; *Th. Württenberger*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg, OdW 2016, 1 ff.

33 Eine Präsidialverfassung als Regeltypus sehen folgende Bundesländer vor: Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen, eine Rektoratsverfassung Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

der Funktion des Dienstvorgesetzten, die Verantwortung für die Ordnung in der Hochschule und die Rechtmäßigkeit des Handelns nicht teilbar sind, sondern allenfalls auf andere Mitglieder des Leitungsorgans übertragen und von diesen in Stellvertretung wahrgenommen werden können.

Bestätigt wird dieser Befund durch die Regelung des Amtes im abstrakt funktionellen Sinne in den Landesbesoldungsgesetzen. Diese lassen eine Doppelbesetzung des Leitungsamtes nicht zu. Dies kann nicht durch ein privatrechtliches Dienstverhältnis umgangen werden.

Eine Doppelspitze ist deshalb bei hauptamtlicher Wahrnehmung des Präsidenten- oder Rektor-Amtes nach derzeitiger Rechtslage nicht zulässig.

Die mit einer Doppelspitze verfolgten Ziele lassen sich im Rahmen der Gestaltungsoptionen für die Hochschulleitung auch im bestehenden gesetzlichen Rahmen erreichen. Dies gilt insbesondere für das Ziel gleichberechtigter Teilhabe von Frauen und Männern an der Hochschulleitung, dem im Besetzungsverfahren Rechnung getragen werden kann. Das Ziel einer Entlastung der Amtsinhaber ist durch die entsprechende Regelung in der Grundordnung erreichbar. Eine Prorektorin oder Prorektor, Vizepräsidentin oder Vizepräsident kann als hauptamtliches Mitglied des Leitungsorgans durch die Grundordnung oder die Geschäftsordnung für die ständige Vertretung im Verhinderungsfall bestellt werden.³⁴

Die Grundordnung kann ferner bestimmen, dass der Hochschulleitung bis zu einer gesetzlich festgelegten Höchstzahl weitere nebenamtliche oder hauptamtliche Mitglieder angehören.

In der Geschäftsordnung der Hochschulleitung kann damit das gesamte Aufgabenspektrum einer Hochschule nach deren jeweiligen Bedürfnissen abgebildet und vorgesehen werden, dass die damit betrauten Mitglieder des Präsidiums oder Rektorats die laufenden Geschäfte in eigener Zuständigkeit erledigen. Damit ist auch die Außenvertretung des Geschäftsbereichs verbunden.³⁵

Diese Optionen ermöglichen neben einer aus hauptamtlichen Mitgliedern besetzten Hochschulleitung auch die Gewinnung von Mitgliedern für die Leitungspositionen, die ihre Bereitschaft von der weiteren Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Professorenamt abhängig ma-

chen. Dies betrifft vor allem Professorinnen und Professoren, die für große Forschungsvorhaben verantwortlich sind und in ihrem Fachgebiet eine besondere Reputation erreicht haben.

2. Zulässigkeit einer Doppelspitze für die Fakultätsleitung

a) Vereinbarkeit mit bestehender gesetzlicher Regelung des Fakultätsrechts

Im Gegensatz zur Gestaltung der Hochschulleitung lassen die Hochschulgesetze für die Regelung der dezentralen Ebene weiterreichende Spielräume zu. Einige Bundesländer verzichten vollständig auf eine Regelung.³⁶ Die meisten beschränken sich auf allgemeine Vorgaben zur Untergliederung, die Kriterien für die Bildung der Einheiten, ihre Aufbau- und Leitungsorganisation. Sie tragen damit der Vielfalt von Hochschularten, deren unterschiedlichen Größenordnungen, Traditionen und Bedürfnissen Rechnung. Die Erweiterung der Gestaltungsfreiheit trägt zugleich der Tatsache Rechnung, dass die Fakultäten bzw. ihnen gleichstehende Einheiten die Bereiche sind, in denen Forschung und Lehre stattfindet. Damit besteht ein unmittelbarer Bezug zur freien wissenschaftlichen Forschung und Lehre.³⁷

Organe einer Fakultät, Sektion oder vergleichbarer Einheiten sind nach den jeweiligen Landeshochschulgesetzen eine kollegial verfasste Fakultätsleitung mit dem Dekan als Vorsitzenden und dem aus Wahlmitgliedern der Mitgliedsgruppen – im Einzelfall auch Amtsmitgliedern – zusammengesetzter Fakultätsrat.

Wie beim Präsidenten- oder Rektoramt wird die Möglichkeit einer Besetzung des Dekansamtes durch eine Doppelspitze in keinem Hochschulgesetz erwähnt. Auch hier sind die Regelungen eindeutig auf Einzelpersonen bezogen. Dies gilt für die Option eines hauptamtlichen Dekans, dessen Amt sowohl hochschulrechtlich als auch besoldungsrechtlich nur Einzelpersonen übertragen werden kann. Soweit für das Dekansamt eine nebenamtliche Wahrnehmung vorgesehen ist, bei dem die Amtsinhaber hauptberuflich der Fakultät als Professoren angehören und für die Übernahme des Dekansamtes eine Funktionszulage erhalten, stünden dienst- und be-

34 Vgl. § 16 Abs. 2 Nr. 2 LHG BW.

35 Vgl. § 16 Abs. 2 Nr. 1 LHG BW; § 82 Abs. 3 HambHG; § 84 Abs. 3 HG MV; § 37 Abs. 4 NHG; § 79 Abs. 3 HG RPF; § 69 Abs. 1 HSG LSA; § 29 ThürHG.

36 z.B. Art. 30 Abs. 3 BayHIG.

37 Vgl. dazu *M. E. Geis* in: Geis (Hrsg.), Das Hochschulrecht in Bund und Ländern, § 58 HRG, Rn. 65 ff.

soldungsrechtliche Gründe nicht entgegen. Dagegen bleibt die Frage offen, ob eine Doppelbesetzung mit den Aufgaben des Dekans oder der Dekanin und dem Verfahren der Bestellung und Abberufung vereinbar sind. Zu diesen Aufgaben gehört neben der Leitung und Vertretung der Fakultät nach außen und in der Hochschule der Vorsitz im Dekanat, die Sicherstellung der Erfüllung der Lehr- und Prüfungsverpflichtungen und Verpflichtungen der zur Fakultät gehörenden Einrichtungen, das dazu gehörende Aufsichts- und Weisungsrecht, die Dienstaufsicht über die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, das Beanstandungsrecht gegen Beschlüsse und Maßnahmen im Falle von Rechts- und Haushaltsverstößen. Diese Funktionen sind entweder nicht oder nur bei eindeutiger Zuordnung zu dem jeweiligen Amtsträger teilbar.

Regelungsbedürftige Fragen ergeben sich vor allem zu den Voraussetzungen einer Bestellung und vorzeitigen Beendigung durch ein Mitglied der Doppelspitze. Für die Wahl ist ein analoger Rückgriff auf die Wahl der Einzelperson möglich. Eine vorzeitige Beendigung durch ein Mitglied der Doppelspitze durch Wegberufung oder Rücktritt löst, soweit keine andere Regelung getroffen wird, auch die Beendigung des anderen Mitglieds aus. Gleiches gilt im Falle des Abwahlverfahrens auch wenn die Abwahlgründe nur ein Mitglied der Doppelspitze betreffen.

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit für die Erreichung der mit einer Doppelspitze verfolgten Ziele. Spiegelbildlich zu den Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene der Hochschulleitung kann auf Fakultätsebene eine Entlastung des Dekans oder der Dekanin durch die Regelung der Stellvertretung und durch Bildung von Geschäftsbereichen der Prodekaninnen und Prodekane zur selbständigen Erledigung erreicht werden. Zuordnungskriterien für die Bildung der Ressorts können die zur Fakultät gehörenden fachlichen Untergliederungen oder bestimmte Aufgaben im Bereich von Lehre, Koordination der Forschung, Strukturplanung und Haushaltswirtschaft sein.

Die Einführung einer Doppelspitze im Dekansamt ist demnach bei hauptamtlicher Leitung ohne gesetzliche Änderung ausgeschlossen. Bei nebenamtlicher Leitung

bestehen klärungsbedürftige Anforderungen an das Bestellungs- und Abwahlverfahren, den Fall der vorzeitigen Beendigung des Amtes durch ein Mitglied der Doppelspitze, vor allem aber an die Teilung der Aufgaben des Dekansamtes.

b) Lösungsansätze bei freier Gestaltung durch die Grundordnung bzw. im Rahmen sog. Experimentierklauseln

Soweit Bundesländer die dezentrale Ebene der Regelung der Grundordnung überlassen, wäre die Einführung einer Doppelspitze im Dekansamt unter der Voraussetzung denkbar, dass die damit verbundenen Folgefragen angemessen geklärt werden. Rechtliches Kriterium für die Zulässigkeit der Einführung einer Doppelspitze ist die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Fakultät oder der ihr gleichstehenden Einrichtung.³⁸

Universitäten und Hochschulen in Bundesländern mit freier Gestaltung der dezentralen Ebene schreiben in ihren Grundordnungen teils monokratische, teils kollegiale Fakultätsleitungen vor. Die Ludwig-Maximilians-Universität München sieht für große Fakultäten eine kollegiale Fakultätsleitung mit einer Dekanin oder einem Dekan als Vorsitzenden vor, in den kleineren Fakultäten gilt die monokratische Fakultätsleitung.³⁹ Eine Doppelbesetzung des Dekansamtes ist in keiner stichprobenartig erfolgten Prüfung von Grundordnungen feststellbar. Damit folgen die Universitäten und Hochschulen den traditionellen Modellen, die in den meisten Bundesländern kodifiziert sind.

Neben einer allgemeinen Erweiterung der Organisationsautonomie der Hochschulen eröffnen einige Bundesländer durch sog. Experimentierklauseln die Möglichkeit abweichender Gestaltung vom Regeltypus der zentralen und dezentralen Organisation der Hochschule.

Exemplarisch genannt sei die auf die Fachbereichsorganisation bezogene sog. Innovationsklausel des § 75 a BerlHG, § 71 BbgHG, 101 HambHG, § 117 HSG LSA, § 4 ThürHG und die Weiterentwicklungsklausel des § 76 LHG BW. Voraussetzung der Erprobung neuartiger Organisations- und Leitungsstrukturen ist nach § 76 LHG BW „die Verbesserung der Entscheidungsfähig-

38 Vgl. BVerfGE 35, 79, 124; Art. 5 Abs. 3 GG verbietet es dem Gesetzgeber, den Wissenschaftsbetrieb organisatorisch so zu gestalten, dass „die Gefahr der Funktionsunfähigkeit besteht“. Daraus ergibt sich umgekehrt die Pflicht, mit einer gesetzlichen Regelung für eine funktionsfähige Hochschule zu sorgen. Bestätigt wird

dies in Folgeentscheidungen: BVerfGE 127, 87, Rn. 88, 93; 136, 338 Rn. 57; 149, 356 Rn. 45 ff.

39 Grundordnung der LMU, §§ 34 ff., 40.

keit, die Beschleunigung von Entscheidungsprozessen, die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, die Profilbildung oder die Anpassung an legitime spezifische Erfordernisse der jeweiligen Hochschule.“

Zu diesem Zweck können die Hochschulen mit Zustimmung des Hochschulrats und der Genehmigung des Ministeriums für die Dauer von 5 Jahren vom gesetzlichen Regeltypus abweichende Regelungen treffen. Diese unterliegen einer Evaluation nach Ablauf der Erprobungsfrist, bevor sie endgültig etabliert werden können.

c) Beispiel einer Regelung auf Fakultätsebene

Eine zentrale Erfassung der auf der Grundlage der Erprobungsklauseln erlassenen Leitungsstrukturen besteht nicht. Transparenz besteht nur im Rahmen der vorgeschriebenen Bekanntmachungen der Hochschulen.

Anhand einer 2023 von der Universität Tübingen auf § 76 LHG BW gestützten Weiterentwicklungssatzung für die Einrichtung und Wahrnehmung eines geteilten Amtes als Dekanin oder Dekan bei nicht hauptamtlicher Besetzung⁴⁰ lassen sich die mit der Einführung einer Doppelspitze verbundenen Regelungsnotwendigkeiten aufzeigen.

Anlass für die Satzung waren Schwierigkeiten der Wiederbesetzung des bisher hauptamtlich wahrgenommenen Dekansamtes einer großen Fakultät mit 5 Fachbereichen, 36 Fächern, über 7000 Studierenden, 380 VZÄ Stellen im wissenschaftlichen Dienst, davon 99 Professuren.

Eine Bereitschaft zur hauptamtlichen Wahrnehmung des Amtes durch eine Professorin oder einen Professor bestand wegen des damit verbundenen Verzichts auf die Weiterführung der Lehr- und Forschungstätigkeit und der Schwierigkeiten einer Rückkehr in das Fach nach Ablauf der sechsjährigen Amtszeit nicht. Auf der anderen Seite ließen die mit der Größe der Fakultät und deren zahlreichen Fächern verbundenen Aufgaben eine nebenamtliche Wahrnehmung durch eine Amtsinhaberin oder einen Amtsinhaber als Einzelperson nicht zu.

Auf diesem Erfahrungshintergrund entstand die von dem bisherigen Amtsinhaber initiierte Satzung. Ein Vorbild dafür gab es nicht. Die Satzung sieht bei nicht hauptamtlicher Besetzung die Teilung des Amtes der Dekanin

bzw. des Dekans vor. Im Falle, dass Einzelbewerber für das Amt zur Wahl stehen, scheidet die Besetzung durch eine Doppelspitze aus.

Voraussetzung für eine Wahl ist nach § 1, dass sich Bewerber zur Wahl stellen, die bereit sind, das Amt mit der anderen Person ungeteilt wahrzunehmen. Eine gleichzeitige Bewerbung als Einzelperson und als Doppelspitze ist ausgeschlossen. Für die Wahl bedarf es eines nicht bindenden Vorschlags der Rektorin oder des Rektors. Dies setzt eine vorherige Verständigung zwischen der Universitätsleitung und der Fakultät voraus.

Die Wahl durch den Fakultätsrat erfolgt nach § 2 en bloc mit den für Wahlen vorgeschriebenen Mehrheiten. Unterschiedliche Stimmen für einen der Bewerber können nicht abgegeben werden.

Bei einer vorzeitigen Beendigung des Amtes durch eine der beiden Personen, z. B. im Falle einer Wegberufung oder eines begründeten Rücktritts, endet nach § 2 Abs. 3 auch die Amtszeit der anderen Person.

Im Falle eines Abwahlverfahrens durch die Gruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern nach § 24 a LHG reicht es nach § 2 Abs. 2 aus, wenn sich der Vertrauensverlust nur auf eine Person bezieht.

Nach der Wahl legen nach § 3 die gewählten Amtsinhaber im Einvernehmen mit den übrigen Mitgliedern des Dekanats und im Benehmen mit der Rektorin/dem Rektor die Aufteilung der Aufgaben fest. Als Gegenstand nennt die Satzung die in § 23 Abs. 3 LHG genannten Aufgaben des Dekanats und alle Querschnittsaufgaben. Dies ist korrekturbedürftig, da die Zuständigkeit des Dekanats durch eine Doppelspitze keine Änderung erfährt und die Aufgaben des Dekanats nach Maßgabe einer vom Dekanat erlassenen Geschäftsordnung geregelt werden müssen. Gegenstand der Aufgabenverteilung innerhalb der Doppelspitze sind vielmehr die in § 24 Abs. 1 und 2 LHG genannten Funktionen der Dekanin/des Dekans: die Außenvertretung, der Vorsitz im Fakultätsrat, die Vorbereitung und der Vollzug der Beschlüsse, die Sicherstellung der Lehr-, Forschungs- und Prüfungsverpflichtungen und das dazu gehörende Aufsichts- und Weisungsrecht, die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie durch das Widerspruchsrecht, schließlich auch die Eilentscheidungen.

40 Amtliche Bekanntmachungen der Universität Tübingen 2023, Nr. 23, S.303 ff.

Für die Außenvertretung enthält die Satzung widersprüchliche Aussagen. Grundsätzlich soll für die Außenvertretung die Aufteilung der Aufgaben sein. Nach § 5 ist neben der gemeinsamen Vertretung auch eine Einzelvertretung nach Absprache, bei unterbliebener Absprache unter den Voraussetzungen einer Eilentscheidung möglich. Ergänzt wird die Regelung der Vertretung durch § 8 für die Außenkommunikation. Mitteilungen an die Fakultät sind so zu adressieren, dass sie beide Amtsinhaber möglichst zeitgleich erreichen; offizielle Mitteilungen nach Außen durch einen Amtsinhaber werden der oder dem anderen Amtsinhaber*in zugerechnet. Diese Regelung eignet sich für die Wahrnehmung von Repräsentationsaufgaben. Für eine rechtsgeschäftliche Vertretung erfordert nach den Grundsätzen der Gesamtvertretung gemeinschaftliches Handeln, das durch eine vorherige Einwilligung zu einem Handeln als Einzelperson oder durch eine nachträgliche Zustimmung der anderen Person ersetzt werden kann.

Für die Vertretung im Aufgabenbereich sieht § 7 die wechselseitige Vertretung durch den anderen Amtsinhaber vor, im wechselseitigen Einvernehmen können auch Prodekane/Prodekaninnen als Vertreter bestellt werden.

Für die Wahrnehmung des Vorsitzes im Dekanat und im Fakultätsrat enthält die Satzung keine explizite Regelung. Sie ist im Rahmen der Aufgabenverteilung zu regeln.

Für die Abstimmung im Dekanat und Fakultätsrat ist nach § 4 bei gleichzeitiger Anwesenheit eine abgestimmte einheitliche Stimmabgabe anzustreben. Bei Meinungsverschiedenheiten über eine Zustimmung oder Ablehnung gilt die als Enthaltung. Votiert eine Person auf Enthaltung, die andere auf Zustimmung oder Ablehnung, zählt die Ja oder Nein Stimme.

Der Vorsitz in Berufungskommissionen ist nach § 3 Abs. 2 für die Dauer der jeweiligen Berufungskommission zu regeln.

Das Beanstandungsrecht soll sich gem. § 5 Abs. 2 nach der Aufgabenverteilung für die betroffene Maßnahme richten. In Zweifelsfällen soll das Dekanat über die Zuständigkeit entscheiden.

Nach § 5 Abs. 3 ist zu Beginn der Amtszeit zwischen den beiden Amtsinhaber/innen festzulegen, wer von den beiden Amtsinhaber/innen in der ersten Hälfte der Amtszeit und wer in der zweiten Hälfte der Amtszeit die bzw. der Vorgesetzte der Mitarbeiter/innen der Fakultätsverwaltung im personalrechtlichen Sinne ist.

Für die Wahrnehmung der dienstaufsichtlichen Befugnisse nach § 24 Abs. 2 LHG ist nach § 5 Abs. 3 der Satzung eine Verständigung der Amtsinhaber über einen Wechsel nach der Hälfte der Amtszeit oder eine Vereinbarung durch die Ausübung durch eine Person während der gesamten Amtszeit vorgesehen.

Für das Vorschlagsrecht zur Wahl einer Prodekanin oder eines Prodekans ist Einvernehmen herzustellen, ist dieses nicht erreichbar, soll alternativ das Los über die Zuteilung des Vorschlagsrechts oder der Fakultätsrat über die von jedem Amtsinhaber für die Stellung des Prodekans vorgeschlagene Person entscheiden.

Die Erprobung der Teilung des Amtes des Dekans/der Dekanin ist nach § 9 zu dokumentieren und zu evaluieren. Hierzu ist vom Dekanat eine Zwischenevaluierung nach drei Jahren vorzunehmen. Über deren Ergebnis sowie eine Stellungnahme des Fakultätsrats werden das Rektorat, der Senat und der Universitätsrat informiert. Anschließend erfolgt eine Vorlage an das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Eine Endevaluation ist nach demselben Verfahren rechtzeitig vor Ablauf von fünf Jahren durchzuführen. Auf dieser Grundlage erfolgt ein Antrag der Universität an das Ministerium, falls die Erprobungsphase nach erstmaligem Ablauf um weitere fünf Jahre verlängert werden soll.

d) Bewertung

Mit der Satzung wurde rechtliches Neuland betreten. Das Beispiel der Satzung zeigt, dass die Teilung des Dekansamtes bei nicht hauptamtlicher Besetzung hochschulrechtlich möglich ist. Die Gestaltung des Wahlverfahrens, der Beendigung des Amtes, vor allem aber die Regelung der Aufgabenverteilung ist aber mit einem hohen Regelungsaufwand verbunden, um aus unklaren Führungsstrukturen entstehende Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Die Teilung des Amtes wird deshalb in der Satzung als die ultima ratio in Fällen vorgesehen, in denen weder Bewerber für eine hauptberufliche Besetzung gewonnen werden können noch bei nicht hauptamtlicher Besetzung eine Entlastung durch eine ständige Vertretung des Dekans und Bildung von Geschäftsbereichen für Prodekane erreicht werden kann.

Soweit die Gründe dafür in der Größe der Fakultät. Vielzahl der Fachbereiche und Fächer liegen, kommt als Alternative eine Aufteilung in zwei Fakultäten in Betracht.

Die Funktionsfähigkeit einer Doppelspitze steht und fällt damit, dass die Bewerber für eine Doppelspitze ein enges Vertrauensverhältnis, die Fähigkeit zu uneingeschränkter Kommunikation und Verständigungsbereitschaft bei Meinungsverschiedenheit verbindet. Eine Doppelspitze muss auch von einem während der gesamten Amtszeit anhaltenden Vertrauen des Fakultätsrats, der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer und des Rektorats in beide Amtsinhaber getragen sein.

Für die Regelung der Aufgabenteilung ist eine sorgfältige Analyse der Aufgaben des Dekans, seiner Rechtsstellung in den Gremien der Hochschule und der Fakultät erforderlich. Die Aufgabenverteilung sollte nicht Gegenstand einer Vereinbarung, sondern Teil der Geschäftsordnung des Dekanats sein. Insbesondere bedarf es eindeutiger Regelungen für die Außenvertretung, für die rechtsgeschäftliche Vertretung, für die Kommunikation und Repräsentation mit und im Namen der Fakultät. Soweit, wie für die Ausübung des Stimmrechts, eine Teilbarkeit ausgeschlossen ist, sollte im Konfliktfall ein objektives Kriterium, z. B. die Anciennität für die Ausübung des Stimmrechts entscheiden. Eilentscheidungen können im Fall gleichzeitiger Anwesenheit nur gemeinsam getroffen werden. Im Verhinderungsfall ist eine Eilentscheidung durch einen Amtsinhaber möglich, der Verhinderungsfall ist zu dokumentieren.

Auch das Beanstandungsrecht muss gemeinsam ausgeübt werden.

Der Vorsitz in permanent agierenden Kommissionen ist im Rahmen der Aufgabenteilung, bei Berufungskommissionen ad hoc zu regeln.

Die Regelung der Vorgesetzteneigenschaft für die Mitarbeiter der Fakultätsverwaltung sollte nach Geschäftsbereichen erfolgen, deren Verantwortung in der Aufgabenverteilung festzulegen ist.

Gleiches gilt für die Regelung der Dienstaufsicht, die nach den zur Fakultät gehörenden Fachbereichen und weiteren Einrichtungen geordnet werden sollte.

VI. Zusammenfassung

Doppelspitze, definiert als Teilung eines Leitungsamts, hat eine zunehmende Bedeutung in der Organisation politischer Parteien. Gründe dafür sind vor allem die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in den Leitungsfunktionen und die Abbildung verschiedener politischer Strömungen. Das Parteiengesetz und das BGB lassen die Frage der Zulässigkeit offen. Rechts-

grundlage sind die jeweiligen Satzungen der Parteien.

Im Unternehmensrecht ist die Doppelspitze häufig bei Familiengesellschaften, seltener bei anderen Gesellschaften anzutreffen. Ihre Zulässigkeit bei der Rechtsform der Aktiengesellschaft ist umstritten. Im Schrifttum wird in jedem Fall unter dem Stichwort der Organisationsfolgenverantwortung eine klare Verteilung der Aufgaben gefordert.

Eine Übertragung der Grundsätze des politischen und wirtschaftlichen Verbandsrechts auf das Hochschulrecht staatlicher Hochschulen ist nicht möglich. Verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für die Hochschulorganisation sind die Art. 5 Abs. 3, 20 Abs. 2 GG und die Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassungen. Die Grenzen der Organisationsautonomie ergeben sich aus der Pflicht des Gesetzgebers des jeweiligen Trägerlandes für eine die Wissenschaftsfreiheit schützende, funktionsfähige Hochschulorganisation zu sorgen. Gestaltungsfreiheit besteht deshalb nur im Rahmen der der Grundordnung überlassenen Gestaltungsoptionen.

Eine Doppelspitze ist in keinem der Hochschulgesetze explizit vorgesehen. Diese gehen für die Besetzung der Leitungsämtler von Einzelpersonen aus.

Für die zentrale Leitung der Hochschule ist eine Doppelspitze ausgeschlossen. Als Alternative für die Entlastung der Rektorin oder des Rektors, der Präsidentin oder des Präsidenten bietet sich eine ständige Vertretung durch einen oder mehrere Mitglieder des Rektorats/ Präsidiums und die Bildung von Geschäftsbereichen an, die die Prorektorinnen oder Prorektoren, Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten in eigener Verantwortung leiten.

Soweit die Hochschulgesetze die dezentrale Organisation der Regelung durch die Hochschule überlassen oder durch Öffnungs- oder Experimentierklauseln Gestaltungsfreiheiten einräumen, ist die Einführung einer Doppelspitze zulässig. Voraussetzung ist die Sicherung einer funktionsfähigen Leitungsorganisation. Dazu gehören klare Regelungen für das Verfahren der Bestellung und Abberufung, für den beamtenrechtlichen Rechtsstatus und eine eindeutige Verteilung der mit dem Leitungsamt verbundenen Aufgaben.

Prof. Dr. iur. Dr. iur. h.c. (Leipzig) Georg Sandberger,
Kanzler der Eberhard Karls Universität Tübingen 1979-
2003, Honorarprofessor an der Juristischen Fakultät
der Universität Tübingen.

