

Die Stellung des Hochschulkanzlers

Anmerkungen zu einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

| ULF PALLME KÖNIG | G

Aus rechtlicher und wissenschaftspolitischer Sicht hat der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts am 24.4.2018 (Az.: 2 BvL 10/16) auf der Grundlage eines Vorlagebeschlusses des Bundesverwaltungsgerichts gemäß Art. 100 Abs.1 GG eine bedeutsame Entscheidung mit Blick auf die Stellung der Kanzlerinnen und Kanzler im Gefüge der Hochschulorganisation getroffen. Allerdings betrifft die verfassungsgerichtliche Entscheidung zunächst lediglich eine Regelung des Brandenburgischen Hochschulrechts, nach der Kanzler nicht auf Lebenszeit, sondern in der Regel auf Zeit mit einer Amtszeit von 6 Jahren ernannt werden (§ 67 Abs.2 Satz 3 HS.1 BbgHG). Diese Regelung hat das Gericht für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Es sieht deswegen im Brandenburger Fall keine Rechtfertigung für eine Durchbrechung des als hergebrachten Grundsatz des Beamtenrechts in Art. 33 Abs.5 GG verankerten Lebenszeitprinzips, weil in diesem Bundesland eine Zeitbeamtenstellung des Kanzlers auf Grund seiner Weisungsbedundenheit und exklusiven Bestellung durch den Hochschulpräsidenten, der

»Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts könnte nicht unerhebliche Folgewirkungen auf die Rechtslage in anderen Bundesländern entfalten.«

als Amtsträger allein dem Senat als akademisches Selbstverwaltungsorgan verantwortlich ist, ausscheidet (zur Entscheidung vgl. Knopp, NVwZ 2018, 1029ff.).

Die Rechtslage in den Bundesländern

Anders sieht das Gericht hingegen die Rechtslage in den Bundesländern, die sich im Unterschied zur monokratischen Hochschulverfassungsstruktur des Landes Brandenburg dazu entschieden haben, das Amt des Kanzlers in die kollegiale Leitungsstruktur eines Rektorates oder Präsidiums einzubinden und es mit weitergehenden wissenschaftsrelevanten Kompetenzen auszustatten. In diesen Bundesländern – namentlich nennt das Gericht Baden-

Württemberg und Nordrhein-Westfalen – rechtfertigt danach der Gestaltungsspielraum des Kanzlers und seine weitestgehende Weisungsunabhängigkeit eine Verbeamtung auf Zeit als Durchbrechung des grundsätzlich beamtenverfassungsrechtlich geltenden Lebenszeitprinzips. Hinzukommt in diesen Bundesländern, dass das Amt des Kanzlers mit seinen weitreichenden Kompetenzen – wie auch das Amt des Rektors oder Präsidenten – als Wahlamt ausgewiesen ist, und es daher mit Blick auf starke Leitungskompetenzen der Rektorate oder Präsidien im Verhältnis zu den Senaten als akademische Selbstverwaltungsorgane kompensatorischer Maßnahmen zugunsten der in diesen Gremien pluralistisch versammelten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bedarf, um einer strukturellen Gefährdung der Wis-

senschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs.3 GG entgegenzutreten. Diese Mitwirkungsrechte des Senates müssen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Form von Informations-, Kontroll- und auch Abwahlrechten im Verhältnis zum Leitungsorgan der Hochschule und dessen Mitglieder bestehen (BVerfGE 136,138ff., Ra 60ff.).

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Brandenburgischen Hochschulrecht könnte nicht unerhebliche Folgewirkungen bezogen auf die Rechtslage in anderen Bundesländern entfalten. Einerseits sind jedenfalls diejenigen Bundesländer aufgefordert, ihre die Rechtsstellung der Hochschulkanzler betreffenden Regelungen zu überprüfen und ggf. der vom Bundesverfassungsgericht beschriebenen

AUTOR



Professor **Ulf Pallme König** ist seit 2008 Vorsitzender des Vereins zur Förderung des deutschen & internationalen Wissenschaftsrechts und war von 1991 bis 2013 Kanzler der Universität Düsseldorf sowie von 2007 bis 2013 Mitglied des Medizinausschusses des Wissenschaftsrates.

zinausschusses des Wissenschaftsrates.

Rechtslage anzupassen, die ganz ähnliche Regelungen wie das Land Brandenburg aufweisen. Dazu dürften nach erster Betrachtungsweise und nachvollziehbarer Einschätzung von Rechtsexperten die Länder Berlin und Rheinland-Pfalz gehören (vgl. u.a. Sandberger DÖV 2018, 969, 971f.). Ob dies auch für andere Bundesländer mit Ausnahme derjenigen, die eine vergleichbare Rechtslage mit Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben, gilt, kann naturgemäß unter Einbeziehung der jeweiligen, den Kanzler betreffenden Normen nur bei einer Gesamtschau der Regelungen über die Hochschulleitung festgestellt werden, weil sich insoweit eine unreflektierte, schematische Übernahme der vom Bundesverfassungsgericht für das Land Brandenburg herausgearbeiteten Maßstäbe verbieten dürfte (vgl. dazu Knopp, NVerZ 2019, 1028,1032). Entscheidend wird bei dieser Prüfung sein, ob die Abhängigkeit des Kanzlers vor allem im Sinne einer Weisungsgebundenheit in einer Weise gegeben ist, dass von einem maßgeblichen eigenverantwortlichen Gestaltungsspielraum nicht mehr gesprochen werden kann mit der Folge, dass – wie in Brandenburg – eine Zeitbeamtenstellung des Kanzlers auch in solchen Ländern ausscheiden dürfte.

Keine Pflicht zur Befristung

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts umgekehrt keine Pflicht zur Befristung ergibt, wenn das Kanzleramt mit weitergehenden wissenschaftsrelevanten Kompetenzen ausgestattet ist. Eine Verbeamtung auf Lebenszeit bleibt nämlich auch in Fällen einer Abwahlmöglichkeit stets möglich. Insofern sind das Beamten- und das Wissenschaftsverfassungsrecht strikt auseinanderzuhalten. Ein Beispiel dafür bietet das Land Bayern. Trotz einer dort vorgesehenen Abwahlmöglichkeit erfolgt die Verbeamtung des Kanzlers auf Lebenszeit im Anschluss an eine zweijährige Probezeit, was nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig ist.

Der guten Ordnung halber ist im übrigen festzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht in dem konkreten Verfahren keine Aussage zu der allein an Art.33 Abs.4 GG zu messenden Fra-

ge zu machen brauchte, ob eine Beschäftigung des Kanzlers, so wie es viele Landeshochschulgesetze ausdrücklich vorsehen, auch in einem (befristeten) Angestelltenverhältnis zulässig ist.

Ungeachtet dieser rechtlichen Fragestellungen und Prüfungsnotwendigkeiten gibt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erneut Anlass, zu hinterfragen, welche Rolle Kanzler

»Hochschulen können im Wettbewerb gerade mit kollegial ausgerichteter Leitungsstruktur erfolgreich sein.«

grundsätzlich in den Hochschulleitungen in Ansehung des Umstandes spielen sollen, dass die Hochschulen in Deutschland – wenn auch von Bundesland zu Bundesland in unterschiedlicher Weise – zunehmend auch und gerade in finanzieller und personeller Hinsicht autonomer geworden sind und sich daher durch eine immer größer werdende Staatsferne auszeichnen. Konkret ist in diesem Zusammenhang zu fragen, welche Funktionen der Kanzler vor dem Hintergrund dieser Autonomisierung im Organisationsgefüge der Hochschule wahrnehmen soll und wie sein Amt idealer Weise rechtlich ausgestaltet sein sollte.

Erfahrungen in den letzten Jahren jedenfalls zeigen, dass Hochschulen gerade dann im Wettbewerb erfolgreich sein können, wenn in einer kollegial ausgerichteten Leitungsstruktur, gleichgültig ob in Rektoraten oder Präsidien, Ressorts gebildet werden, die – unter der Gesamtführung eines ggf. mit Richtlinien ausgestatteten Rektors oder Präsidenten – Prorektoren bzw. Vizepräsidenten einschließlich Kanzler mit Blick auf laufende Geschäftsführungen zwar jeweils eigenverantwortlich wahrnehmen, in einer solchen Struktur aber auch erkannt wird, dass jedenfalls die strategische Leitungsverantwortung letztlich nur im Team bewältigt werden kann.

Will man für eine solche teamorientierte Leitungsstruktur die richtige Kanzlerpersönlichkeit gewinnen, der umfassend die Leitung der gesamten Hochschulverwaltung – und damit nicht nur der Personal- und Wirtschaftsverwaltung – obliegt sowie zugleich die Stellung des Haushaltsbeauftragten überantwortet ist und die zudem gleichberechtigtes Mitglied des leitenden

Kollegialorgans ist, bedarf es einerseits – wie bei allen Leitungsbereichen – eines sorgfältigen und professionalisierten Auswahlprozesses. Diesen haben in erster Linie die Hochschulen mit ihren Hochschul- bzw. Universitätsräten zu verantworten. Andererseits bedarf es aber auch der Bereitschaft vorzugsweise der Gesetzgeber, das Amt des Kanzlers so auszugestalten, dass es im Vergleich zu anderen Ämtern und Funktionen attraktiv ist. Dazu gehört insbesondere eine angemessene Vergütung bzw. Besoldung und Absicherung für den Fall, dass es zu einer Abwahl oder Nichtwiederwahl im Rahmen des befristeten Beschäftigungsverhältnisses kommen sollte.

Neue Impulse notwendig

Die jüngere Vergangenheit, in der es nicht selten an Hochschulstandorten zur vorzeitigen Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses oder zur Nichtwiederwahl von Kanzlern – dies gilt im übrigen auch für Rektoren bzw. Präsidenten – gekommen ist, zeigt nachdrücklich, dass es bezogen auf sachgerechte Auswahlverfahren und eine angemessene rechtliche Ausgestaltung des Kanzleramtes einen nicht unerheblichen Handlungsbedarf gibt.

Es bleibt zu hoffen, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bei allen, die es angeht (Hochschulen, Ministerien und Gesetzgeber), neue Impulse weckt. Dabei geht es nicht nur um die Beantwortung rechtlicher Fragen, die sich an den Vorgaben des Grundgesetzes zu orientieren hat, sondern auch darum, wie Leitungsstrukturen der Hochschulen bis hin zum Amt des Kanzlers wissenschaftspolitisch zweckmäßig ausgestaltet sein und welche Verfahrensweisen greifen sollten, um mit Blick auf die Struktur und Kultur einer jeweiligen Hochschule bestmögliche Personalentscheidungen treffen zu können.

Die Thematik war Gegenstand einer Tagung des Vereins zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts, die am 31. Januar 2019 in Frankfurt a.M. stattfand.