

Hochschulkanzler – lebenslänglich?

Zur Frage der Wiedereinführung eines Hochschulkanzlers auf Lebenszeit

1 Einleitung

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. 4. 2018 (2BvL10/16) zum sog. Brandenburgischen Kanzlerverfahren bewegt nicht nur die vergleichsweise kleine Zahl der Kanzlerinnen und Kanzler, der Vizepräsidentinnen und -präsidenten an Universitäten und Fachhochschulen¹, sondern auch die interessierte Öffentlichkeit einschließlich der für die Hochschulgesetzgebung in den Bundesländern Verantwortlichen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung des brandenburgischen Hochschulgesetzes, das Amt des Hochschulkanzlers zeitlich zu befristen, für verfassungswidrig erklärt. Ein Schwerpunkt der Entscheidung liegt auf der beamtenrechtlichen Komponente, die das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 23.6. 2016 bereits vorgeprägt hatte. Ein anderer Schwerpunkt des Beschlusses des BverfG liegt in der Auseinan-

¹ Im Folgenden wird aus Vereinfachungsgründen die männliche Form verwendet, des Weiteren wird auf den Begriff des Vizepräsidenten verzichtet. Nachweise über die länderspezifische Verwendung des Begriffs „Vizepräsidenten“ finden sich bei Wallerath, *Der Universitätskanzler in der Hochschulleitung*, *WissR* 2004, 203 – 233 (207)

dersetzung mit den verschiedenen Konstruktionen der Binnenorganisation der Hochschulen. Insofern stellt sich die Frage nach der Tragweite der Entscheidung. Sind alle Länder, ggfs. nur einzelne so von der Entscheidung betroffen, dass sich gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt?

Der Verfasser widmet sich der Fragestellung aus der Sicht mecklenburgisch-vorpommerscher Betroffenheit, war er doch dort zunächst selbst zeitlich befristeter Kanzler und anschließend zuständiger Abteilungsleiter im Bildungsministerium, just zu einer Zeit, in der eine Änderung des Landeshochschulgesetzes beraten und beschlossen wurde, die auch die Frage des Kanzlers auf Lebenszeit zum Inhalt hatte². Ein Schwerpunkt der Betrachtungen liegt deshalb auf dem Gesetzgebungsprozess, an dessen Ende die Wiedereinführung des Lebenszeitkanzlers stand. Anschließend setzt sich der Verfasser mit dem Brandenburgischen Kanzlerverfahren auseinander und sucht nach Vergleichbarkeiten.

2. Funktion und Stellung des Hochschulkanzlers

2.1. Der Hochschulkanzler in der Vergangenheit

Um die Fragestellung besser ausleuchten zu können, soll auf die Rolle des Kanzlers in der Hochschule und seine Funktion in der Hochschulleitung eingegangen werden³. Kann man sagen, dass sich der Kanzler in seiner

² Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LHG), Bekanntmachung der Neufassung des LHG vom 25.1. 2011

³ Vgl. statt vieler Wallerath, (FN1) 207; Ludwig, Die Stellung des Kanzlers an wissenschaftlichen Hochschulen, *WissR* 1984, S. 24ff; Heß, Die Geschichte des Universitätskanzlers im Spannungsfeld zwischen Staatsaufsicht und Autonomie, *WissR* 2000, S. 332 – 342; Wahlers, Die Rechtsstellung der Universitätskanzler (Vizepräsidenten für die Personal- und Wirtschaftsverwaltung) als Beamte auf Zeit, *ZBR* 2010, 238 – 246; Anderbrügge, Rückblick: Das Selbstverständnis des Lebenszeitkanzlers, *Hochschulmanagement* 2016, 97 – 103; Sandberger, Der

rechtlichen Einbindung in die Hochschule, in seiner Funktion und seinem Ansehen in einem stetigen Niedergang befindet?⁴ Bis zur Kodifizierung des Hochschulrechts durch das Hochschulrahmengesetz (HRG) und der nachfolgenden Landeshochschulgesetze war die Rechtslage mehr oder weniger einheitlich: der Kanzler hatte eine starke Stellung, war Jurist und als „Kurator“ im Wesentlichen der verlängerte Arm der Kultusbürokratien und folgerichtig Lebenszeitbeamter. Seine Hauptaufgaben bestanden in den Gebieten Personal, Recht und Haushalt, der Rektor verfügte regelmäßig über eine eigene überschaubare Verwaltung der akademischen Angelegenheiten. Dessen Amtszeit war kurz, regelmäßig ein Jahr und mehr oder weniger auf repräsentative Aufgaben beschränkt.

Ein guter Kanzler war derjenige, dem es gelang, die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel bis auf den letzten Pfennig zu verausgaben. Nicht verbrauchte Haushaltsmittel flossen wegen des Jährlichkeitsprinzips zurück an den Staatshaushalt. Wurden Haushaltsmittel nicht verausgabt, drohte die Gefahr, dass der entsprechende Haushaltstitel im Folgejahr gekürzt wurde. Das als „Dezemberfieber“ bekannte Phänomen rührte daher, dass „übrig gebliebene Gelder“ für Ausgaben verwandt wurden, für die ein unmittelbarer Bedarf nicht erkennbar war und - zu Recht – oft als unwirtschaftlich bezeichnet wurden.

2.2. Die Kodifizierung des Hochschulrechts

Das HRG führte u.a. die Einheitsverwaltung ein, die akademischen Angelegenheiten wurden den übrigen Verwaltungsaufgaben unter der Zuständigkeit des Kanzlers zugeschlagen.

Funktionswandel des Kanzleramtes an Hochschulen, DÖV 2018, 963 – 972.

⁴ So Anderbrügge (FN 3), S. 102

Ob damit die „Janusköpfigkeit“ der Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Hochschule aufgehoben wurde, muss zweifelhaft bleiben, blieb doch der Dualismus von Staat und Hochschule trotz inzwischen gestärkter selbstständiger Organisations- und Handlungseinheit erhalten⁵. Das Hochschulrahmengesetz ließ die Binnenorganisation in den Hochschulen offen und überließ den Ländern die Entscheidung, die Hochschulen monokratisch oder kollegial zu leiten. Rektorats- und Präsidialverfassung waren nebeneinander zulässig, mit einer Präferenz des Rahmengesetzgebers für eine monokratische Leitung. Die Offenheit in Organisationsfragen führte trotz der gegenteiligen gesetzgeberischen Absicht zu einer ausgesprochenen Vielfalt durch die Ländergesetzgebung.

2.3 Entwicklung in den Bundesländern

Durch die Novellierung des HRG vom 20.8. 1998 sollten Freiräume für die Reform der Hochschulen geschaffen werden. Dazu ist das Gesetz erheblich verschlankt worden. Gravierende Änderungen betreffen die Organisation und Verwaltung der Hochschulen. Die Vorgaben zur Leitung der Hochschulen, zur Aufsicht und die Regelungen zur Einheitsverwaltung wurden aufgehoben. Die massiven Änderungen des HRG machten den Weg für eine Einführung von Regelungen des „Neuen Steuerungsmodells“ frei. Die zunächst für die Kommunalverwaltung entwickelten Instrumente sollten für den Hochschulbereich übernommen werden. Nach den Vorstellungen des „Neuen Steuerungsmodells“ sollten aus der Wirtschaft bekannte Leitungsstrukturen übernommen, das Rektorat bzw. Präsidium nach dem Vorstandsmodell umgebaut werden. Der Hochschulrat wurde als Nachbildung des Aufsichtsrates implementiert, allerdings in den Bundesländern mit überaus unterschiedlichen Kompe-

⁵ Sandberger (FN 3), S. 966 mwN.

tenzen ausgestattet, darunter in einigen Ländern Entscheidungszuständigkeit für die Wahl und Abwahl von Mitgliedern der Hochschulleitung⁶. Die verschiedenen Funktionen innerhalb der Hochschulleitung sollten personal exakt zugeordnet werden. Zum Rektor/Präsidenten und den Prorektoren/Vizepräsidenten, die alle durch Wahl zeitlich befristet im Amt waren, passte schlecht der u.a. für Finanzen zuständige – unbefristet beschäftigte Kanzler. So verwundert es nicht, dass alle Landesgesetzgeber – bis auf Bayern – die Befristung des Amtes des Kanzlers einführten⁷.

3. Die Einführung des Kanzlers auf Zeit am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

3.1. Das Verhältnis von Hochschulleiter zum Kanzler

Veränderungen in der Länge der Amtszeit, insbesondere die Verlängerung bei Rektoren und Dekanen haben stets für Aufmerksamkeit und Unruhe gesorgt, nicht dagegen die „Verkürzung“ der Amtszeit der Kanzler von Lebenszeit zu zeitlicher Befristung. Schaut man in die Materialien zu den Gesetzgebungsverfahren in den Ländern, findet man erstaunlich wenig inhaltliche Begründungen. So findet sich in Mecklenburg-Vorpommern in der Begründung zum einschlägigen § 86 LHG nur der Hinweis, dass die Beschäftigung in einem Amt auf Zeit auch in anderen Bundesländern üblich sei⁸. Dadurch „soll eine Stärkung der Effizienz der Hochschulverwaltung“ erreicht werden. Auch in Gesetzgebungsverfahren anderer Länder finden sich eher unjuristische Formeln wie „flexible Besetzung der Position des Kanzlers“. Nicht erkennbar ist eine Auseinandersetzung mit beamtenverfassungsrechtlichen Fragen, schon gar

⁶ Siehe auch von Coelln, *Das Binnenrecht der Hochschule*, in *HschR-Praxishandbuch*, 3. Aufl. 2017, Rdz. 133 ff.

⁷ Wallerath (FN1), S. 210

⁸ LT Drs. 3/2311, S.115

nicht wurden mögliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Befristung des Kanzlersamtes erörtert.

Als Ergebnis der Hochschulreformdebatte in Mecklenburg-Vorpommern sah das LHG 2002 die Übernahme einiger Elemente des Neuen Steuerungsmodells vor, u.a. sollte die Autonomie der Hochschulen gestärkt, die Qualitätssicherung und die Steigerung des Leistungspotentials gewährleistet werden. Dazu sollten die Leitungsstrukturen gestärkt und die Leitungsorgane profiliert werden. Für den Rektor⁹ bedeutete dies eine Stärkung seiner Position, für den Kanzler nicht nur die Befristung. Die wichtigsten Änderungen dazu finden sich in § 86 LHG und bedeuten

- die Befristung mit einer Amtszeit von acht Jahren
- Unterordnung unter den Hochschulleiter
(Aufgabenwahrnehmung aufgrund Übertragung durch den Hochschulleiter)
- Wahl durch den Senat auf Vorschlag durch den Hochschulleiter
- Erweiterung des Qualifikationsprofils um ein abgeschlossenes wirtschaftswissenschaftliches Hochschulstudium.

In der Begründung zu § 86 LHG wird zur Befristung des Amtes des Kanzlers lediglich ausgeführt, dass die Beschäftigung in einem Amt auf Zeit zu einer Stärkung der Effizienz der Hochschulverwaltung führen solle. Ein abgeschlossenes wirtschaftswissenschaftliches Studium solle dem Umstand Rechnung tragen, dass „künftig mit dem Amt des Kanzlers in stärkerem Maße wirtschaftliche Verantwortung verbunden sei“. Weiter heißt es: „Einerseits wird die Leistungsmotivation des Amtsinhabers er-

⁹ Das LHG kennt lediglich den „Hochschulleiter“, der Begriff Rektor ist dem Gesetz unbekannt, vgl. *Classen, in Hochschulrecht in Bund und Ländern, hrsg. von Hailbronner/Geis, Mecklenburg-Vorpommern, Rdnr. 158.*

hört, andererseits wird die Gefahr „lebenslanger Fehlbesetzungen“ vermieden. Ein Blick in die Protokolle der Beratungen verrät z.T. heftige Reaktionen auf das Reizwort: „Welche Konzessionen muss ein Kanzler im Rahmen seiner Tätigkeit in den Gremien machen, um das Kriterium der personellen Kontinuität zu erfüllen? Wie soll denn der Mann oder die Frau, der oder die auf eine Wiederwahl aus ist, die Haushalte aufstellen und verwalten?“¹⁰

Die weiteren Begründungen zum § 86 klingen ebenso eher formelhaft: Durch die flexiblen Möglichkeiten der Ausgestaltung des Dienstverhältnisses wird den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bewerberinnen und Bewerber Rechnung getragen. Gleiches gilt für die nicht gesetzlich geregelte Frage der Wiederwahl: Die Zahl der Amtsperioden des Kanzlers wurde gesetzlich nicht begrenzt, da die dauerhafte Wahrnehmung dieser Aufgabe durch eine durch Wiederwahl bestätigte Person durchaus Vorteile im Hinblick auf die Kontinuität der Hochschulverwaltung mit sich bringen kann.¹¹

Die Frage der Leistungsmotivation bleibt im Gesetzgebungsverfahren weitestgehend unbeantwortet. Nachvollziehbarer Weise erhöht sich die Attraktivität des Amtes durch eine weitgehende Unabhängigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung, aber auch in der Bezahlung kann ein Motivationsfaktor stecken. Als Ausgleich für die Befristung hätte eine besoldungsmäßige Aufwertung verbunden sein können. In Mecklenburg-Vorpommern war eher das Gegenteil der Fall: Die Besoldung der Kanzler nach dem Landesbesoldungsgesetz blieb jeweils eine Stufe niedriger als nach dem Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) vorgesehen. Auch blieben

¹⁰ LT Drs 3. Wahlperiode, 69. Sitzung 17.10. 2001, S. 4472

¹¹ LT Drs 3/2311 S. 115

die Kanzler von den Segnungen der W-Besoldung ausgespart, obwohl dies gemäß BBesG in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.8. 2002

vorgesehen war; eine Umsetzung in Landesrecht fand nicht statt. Es blieb bei der A-Besoldung für Fachhochschulkanzler und der B-Besoldung für Universitätskanzler.

3.2. Kosten der Neuregelung

Die in Gesetzgebungsverfahren notwendigerweise anzusprechende Frage der Kosten wurde lapidar behandelt: Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass auch für einen Kanzler im Beamtenverhältnis auf Zeit durch die Gewährung von Ruhestandsbezügen Mehrkosten entstehen könnten, gleichzeitig heißt es aber: Das Risiko einer Kostenverursachung wird jedoch als gering eingeschätzt, da die Begründung von Beamtenverhältnissen auf Zeit mit anschließenden Ruhestandsbezügen nur in wenigen Fallkonstellationen in Betracht kommen wird. Das gilt insbesondere in Hinblick auf die Position des Kanzlers, da bei bewährten Persönlichkeiten mit dem Ableisten mehrerer Amtsperioden zu rechnen ist.¹²

3.3. Rückfallposition

Bei Einführung einer Befristung des Amtes eines Kanzlers spielt die Rückfallposition eine nicht unerhebliche Rolle. Was passiert mit einem Kanzler nach Ablauf seiner Amtszeit? Für den Lebenszeitkanzler ist das eindeutig: er tritt in den Ruhestand. Der Kanzler auf Zeit kann in den Ruhestand treten, was häufig uninteressant sein dürfte. Er kann sich erneut bewerben, es sei denn, man verzichtet auf eine Stellenausschreibung, weil man ihn behalten will. Oder, wenn eine erneute Amtszeit aussichtslos erscheint, bewirbt sich der Kanzler auf eine andere Position. Es

¹² LT Drs.3/2311, S.115

kann auch passieren, dass er ins „Bodenlose“ fällt, wenn es nämlich keine Rückfallposition gibt. Das Gesetz sah ausdrücklich keine Rückfallposition vor für einen Bewerber, der von außerhalb des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Hochschulkanzler gewählt wurde.

Bald nach Einführung des „Zeitkanzlers“ wurden an je einer Universität und einer Fachhochschule Kanzlerpositionen vakant. In einem Fall versuchte das Land zunächst, einem gewählten, aus einem anderen Bundesland stammenden Lebenszeitbeamten eine Beurlaubung „schmackhaft“ zu machen. Nachdem das abgebende Land dies abgelehnt hatte, gelang die Gewinnung des Kanzlers durch Versetzung des Beamten in das Bildungsministerium und gleichzeitige Bestellung zum Kanzler. Die für eine Bewerbung um eine Kanzlerposition nicht unwichtige Angelegenheit wird also seinem Verhandlungsgeschick überlassen. Angesichts des schon zu dem Zeitpunkt absehbaren Stellenabbaus im Landesdienst war klar, dass es vielleicht einmal möglich sein würde, einen nicht wieder gewählten Kanzler im Ministerium „unterzubringen“, nicht aber weitere. Eine Alternative wurde darin gesehen, einen nicht wieder gewählten Kanzler an „seiner“ Hochschule unterzubringen. Wie soll die Hochschule mit dem nicht mehr „Gewollten“ umgehen bzw. der nicht wieder gewählte Kanzler mit seinem Nachfolger konstruktiv umgehen? Das Stichwort „Leistungsmotivation“ im Gesetzgebungsverfahren dürfte seine Bedeutung darin haben, dass ein im Amt befindlicher Kanzler alles dafür tun würde, um eine solche Situation zu vermeiden.

Mit der Einführung des Kanzlers auf Zeit wurden Fakten geschaffen, die das Amt im Land Mecklenburg-Vorpommern nicht unbedingt attraktiver gemacht haben¹³.

¹³ Anderbrügge, (FN 3) S. 97

4. Änderung des LHG MV 2010

Mit der vom Landtag des Landes Mecklenburg-Vorpommern am 15.12. 2010 verabschiedeten Gesetzesnovelle (Gesetz über die Hochschulen des Landes MV), Bekanntmachung der Neufassung des LHG vom 25.1. 2011) soll der im Jahr 2002 eingeleitete Reformprozess in der Hochschulgesetzgebung fortgesetzt werden. Gesetzgeberische Ziele waren dabei u.a. der konsequente weitere Ausbau der Hochschulautonomie sowie die Professionalisierung der Managementstrukturen.

4.1. Professionalisierung der Managementstrukturen

Die Stärkung der Hochschulautonomie, die auch in einem sukzessiven Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung besteht, setzt eine Professionalisierung der Leitungsstrukturen (Management) innerhalb der Hochschulen voraus. Wie soll eine Hochschulleitung ihre mannigfaltigen Aufgaben kompetent wahrnehmen, wenn sie nicht über angemessene Leitungsstrukturen verfügt? Doch was heißt Professionalisierung des Hochschulmanagements?¹⁴ Letztlich geht es dabei um Führungstechniken, die dem Wirtschaftsbereich entlehnt sind, also nach dem ökonomischen Prinzip angewandt werden. Professionalität heißt dabei nichts weniger als Standardisierung von Mindestanforderungen, die zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten erfüllt sein müssen. Gelingt dies durch Verlängerung der Amtszeit des Hochschulleiters und/oder Wiedereinführung des Kanzlers als Lebenszeitbeamter? Fragen, die den Landesgesetzgeber nachhaltig berührt haben: Während einerseits die Rolle des Hochschul-

¹⁴ Vgl. ausführlich Hödl/Zegelin, *Hochschulreform und Hochschulmanagement*, 1999, S. 241 ff; kritisch zur Begrifflichkeit: Anderbrügge, *Perspektiven für die Entwicklung der Universitätsverwaltung in Festschrift für Knut Ipsen, zum 65. Geburtstag, 2000*, S. 419 – 430 (421)

leiters gestärkt werden sollte, andererseits aus Erfahrungen mit Hochschulleitern der vergangenen Jahre die „Balance of Power“ gefährdet schien, sah man Handlungsbedarf zugunsten des Kanzlers. Eine gefestigte Position des Kanzlers sorgte für mehr Kontinuität und Stabilität der Verwaltung und ein starker Kanzler diene als Garant für rechtmäßiges Handeln der Hochschule¹⁵.

4.2. „Balance of Power“

Zur Herstellung der „Balance of Power“ wurden zunächst „eineinhalb“ Alternativen diskutiert: Eine Schwächung des Hochschulleiters bei gleichzeitiger Stärkung des Kanzlers war keine ernst zu nehmende Alternative und schied gleich aus. Den Kanzler unter Beibehaltung der Befristung zum Dienstvorgesetzten des ihm unterstellten Personals zu machen, missfiel insbesondere den Dekanen, und man wollte dies auch nicht gegen den erklärten Willen der Rektoren. Eine Lösung wurde in der Beseitigung der schwachen Position des Kanzlers gesehen, die durch die Notwendigkeit einer Wiederwahl gegeben ist¹⁶. In diesem Zusammenhang spielt es eine Rolle, dass im Rahmen eines gesetzlich ermöglichten Modellversuchs eine Hochschule den Kanzler „abschaffen“ und durch einen vom Hochschulleiter eingesetzten Verwaltungsleiter ersetzen durfte. Dieser Verwaltungsleiter hatte zwar Stimmrecht im Rektorat, war aber nicht Beauftragter für den Haushalt. Diese Funktion wurde einem weiteren Verwaltungsmitarbeiter übertragen¹⁷. Die unbefriedigenden Erfahrungen mit dieser Regelung führten dazu, den Modellversuch zumindest

¹⁵ LT Drs. 5 / 3981, S. 165

¹⁶ LT Drs. 5/3981 S. 3

¹⁷ *Zur Bedeutung der Funktion Beauftragter für den Haushalt: Anderbrügge (FN3) S. 101*

in diesem Punkt nicht fortzuführen. Diese Erfahrungen schärften den Blick für ein entsprechend ausgestattetes Kanzleramt.

Auch an anderen Hochschulstandorten wurde über die Notwendigkeit der Position eines Kanzlers nachgedacht.¹⁸ An den zitierten Hochschulen hat man sich inzwischen für einen Kanzler entschieden.

4.3. Kostenfrage bei einem Kanzler im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit

Während die mögliche Kostenbelastung durch einen Kanzler auf Zeit während des Gesetzgebungsverfahrens 2002 noch bagatellisiert wurde, tauchten bei der Diskussion über die Neufassung des LHG rückwirkend Zweifel an der Frage der Kostenneutralität auf. Es wurde deutlich, dass durch einen Kanzler im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit keine Belastung durch „Rückfalloptionen“ einträten, die im Falle der Befristung zwingend zu schaffen wären. Gleichzeitig wurde deutlich, dass ohne Rückfalloption der zeitlich befristete Kanzler unattraktiv sei und sich kein geeigneter Bewerber finden ließe.¹⁹

Im Ergebnis der Beratungen sollte sowohl eine Stärkung des Hochschulleiters als auch eine Verbesserung der Position des Kanzlers erfolgen. „Die Rektorin oder der Rektor wird künftig eine stärkere Stellung in der Hochschulleitung einnehmen, da ihr oder ihm die Gesamtverantwortung für die Leitung der Hochschule zufällt. Gleichzeitig wird die Position der Kanzlerin oder des Kanzlers gestärkt. Hier wird ein gesetzlich geschützter Aufgabenbereich zugewiesen“²⁰.

¹⁸ Vgl. zur Situation an der Humboldt-Universität Berlin: für die Abschaffung des Kanzlers: Meyer, Warum sind Kanzler verzichtbar? Duz-Magazin 01-02/2009, dagegen Battis, Kanzler hat Doppelfunktion, Duz-Magazin, ebenda

¹⁹ Kutz-Brunner, (K)eine Chance für den neuen Kanzler, Duz-Magazin 07/2010

²⁰ LT Drs 5/3981, S.165

Tatsächlich war es mit der Stärkung der Rolle des Kanzlers nicht so weit her: Durch die Gesetzesänderung ist dem Kanzler nicht mehr die Leitung der Verwaltung insgesamt anvertraut, sondern die Bereiche Haushalt, Personal, Recht und Liegenschaften. Damit kann die Verwaltung der „akademischen Angelegenheiten“ auch anderen Mitgliedern der Hochschulleitung anvertraut werden²¹. Darüber hinaus wurde der Versuch, den Kanzler abzuschaffen, nicht ganz aufgegeben, denn in § 87 Abs. 4 S.1 LHG findet sich eine Option für die Grundordnung: Die Grundordnung einer Hochschule kann vorsehen, dass die Aufgaben der Kanzlerin oder des Kanzlers durch eine hauptamtliche Prorektorin oder einen Prorektor wahrgenommen werden.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die notwendige Qualifikation des Kanzlers auf Personen erweitert worden ist, die die Voraussetzungen für die Einstellung in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 in der Fachrichtung Allgemeiner Dienst erfüllen. Damit ist die bisher vorgenommene fachliche Differenzierung zur Einbeziehung der Fachrichtung Wirtschaftswissenschaften entbehrlich geworden²²

4.4. Ressortanhörung im Landtag

Bei der Beratung der Frage der Wiedereinführung des Lebenszeitkanzlers kamen juristische Aspekte erst gegen Ende der Beratungen ins Spiel²³. Fast ausnahmslos sprachen sich selbst die Rektoren für einen auf Lebenszeit gewählten Kanzler aus. Dabei wurde auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.5. 2008 verwiesen, wonach das Gericht die betreffende gesetzliche Landesregelung, die bei Beamten in leitender

²¹ *Classen (FN 9) in Hochschulrecht in Bund und Ländern, hrsg. Von Hailbronner/Geis, Mecklenburg-Vorpommern, Rdnr. 158*

²² *LT Drs. 5/3981, S. 166*

²³ *Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Kurzprotokoll der 93. Sitzung des Bildungsausschusses am 30. 9. 2010; Protokoll Nr. 93*

Funktion ein Zeitbeamtenverhältnis vorsah, wegen Verstoßes gegen das beamtenverfassungsrechtliche Lebenszeitprinzip für verfassungswidrig und unwirksam erklärt hatte. Darüber hinaus wurde ein für die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg angefertigtes Rechtsgutachten zitiert²⁴, genauso wie ein Gutachten, das der Kanzlerarbeitskreis der Universitäten in Deutschland hatte erstellen lassen. Diese Frage der rechtlich zulässigen Befristung wurde wegen allgemeiner Übereinstimmung nicht weiter diskutiert²⁵.

4.5. Probezeit

Der Kanzler sollte auf keinen Fall sofort nach der Wahl zum Beamten auf Lebenszeit ernannt werden, auch wenn er diesen Status vorher bereits hatte.

Hinsichtlich der Probezeit verständigte man sich darauf, für die Kanzlerposition eine Regelung für die Professorenschaft zu übernehmen, nach der zunächst eine Ernennung zum Beamten auf Probe und bei Bewährung eine Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit zu erfolgen habe. Im Übrigen entspricht dies der bayrischen Regelung²⁶.

Die „Machtbalance“ zwischen Rektor und Kanzler gewann in den Beratungen, auch aus Erfahrungen mit den Hochschulen des Landes höchste Priorität. In diesem Zusammenhang rückte die Attraktivität des Kanzleramtes immer weiter in den Vordergrund. „Bei einer Übertragung der Gesamtverantwortung der Hochschulleiterin bzw. des -leiters sollte auch

²⁴ Taylor Wessing, *Rechtmäßigkeit der Ausgestaltung bestimmter Hochschulämter auf Zeit, Rechtsgutachten für die Hochschule für Angewandte Wissenschaften*, S.28.

²⁵ Alle drei Schriftstücke würden die vorgetragenen Thesen untermauern, dass eine Übertragung der Aufgaben eines Hochschulkanzlers auf einen Zeitbeamten verfassungswidrig sei.

²⁶ Vgl. § 23 Abs. 2 BayHschG sowie Anderbrügge (FN3), S. 97, mit dem ergänzenden Hinweis, dass der Kanzler in Bayern auch abberufen werden kann.

die Stellung des Kanzlers gestärkt werden“. Bei ihm bzw. ihr sei die vorhandene Fachkompetenz in allen Belangen der Administration in enger Verbindung mit der Verantwortung als Beauftragte oder Beauftragter für das ordnungsgemäße Funktionieren einer Hochschule unverzichtbar.

Folgerichtig formuliert die Begründung zu § 87 Abs.2 LHG, dass die Beschäftigung der Kanzlerinnen und Kanzler in einem Beamtenverhältnis auf Zeit sachlich nicht begründet sei. Für diese Funktion ist vielmehr das im Regelfall zu begründende Beamtenverhältnis auf Lebenszeit vorzusehen. Das Amt des Kanzlers ist kein hochschulpolitisches Wahlamt wie beispielsweise die Funktion der Hochschulleiterin oder des Hochschulleiters. Das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit erhöht die Kontinuität und Professionalität der Hochschulleitung. Die persönliche Unabhängigkeit der Kanzlerin oder des Kanzlers ist ein stabilisierender und ausgleichender Faktor, gerade auch in einer stets Partikularinteressen unterworfenen Einrichtung. Nach den Grundsätzen des Berufsbeamtentums ist die persönliche Unabhängigkeit ausschließlich in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu gewährleisten.²⁷

Der Gesetzgeber ging davon aus, dass Bewerberinnen und Bewerber um eine Kanzlerstelle aus dem Kreis erfahrener Verwaltungsbeamtinnen und -beamten des Landes oder anderer Länder rekrutiert werden, so dass die Übernahme in den Hochschuldienst in der Regel durch Versetzung erfolgen wird. Das maßgebliche Beamtenrecht sieht für die Eignungsprüfung in Führungspositionen das Rechtsinstitut der Erprobung (§21 LBG) vor. Die Erprobungszeit beträgt zwei Jahre, erst danach kann die Übertragung des Kanzleramtes erfolgen. Bei Nichteignung verbleibt die Beamtin oder der Beamte im zuletzt verliehenen Amt. Handelt es sich bei

²⁷ LT Drs. 5/3983 S. 165

der Einstellung als Kanzlerin oder Kanzler um die erstmalige Begründung eines Beamtenverhältnisses, ist die Laufbahnbefähigung in einem Beamtenverhältnis auf Probe nachzuweisen. Bei Feststellung der Nichtbewährung kann das Beamtenverhältnis auf Probe beendet werden²⁸ „Bei Feststellung der Bewährung erfolgt die Übernahme in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit“²⁹.

Die Regelung der Wiedereinführung des Lebenszeitkanzlers fand vergleichsweise wenig Beachtung, es wurde lediglich konstatiert, dass die Länder Bayern und Mecklenburg-Vorpommern jeweils über Hochschulkanzler auf Lebenszeit verfügen³⁰.

5. Das Brandenburgische Kanzlerverfahren

5.1. Der Verfahrensablauf

Der Kläger im Ausgangsverfahren war in zweiter Amtszeit Kanzler einer brandenburgischen Hochschule als Beamter auf Zeit tätig, als er seinen Antrag an das Wissenschaftsministerium des Landes Brandenburg stellte, sein Beamtenverhältnis auf Zeit in ein solches auf Lebenszeit umzustellen. Seine Begründung bestand im Wesentlichen auf den tragenden Gründen eines Beschlusses des BVerfG vom 28. 5. 2008, wonach das Gericht die betreffende landesgesetzliche Regelung, die bei Beamten in leitender Funktion ein Zeitbeamtenverhältnis vorsah, wegen Verstoßes gegen das beamtenverfassungsrechtliche Lebenszeitprinzip für verfassungswidrig und unwirksam erklärt hatte.

Nach Ablehnung seines Antrags wandte sich der Kanzler an das VG Cottbus, das ebenso wie die 2. Instanz, das OVG Berlin-Brandenburg,

²⁸ § 23 BeamtStG iVm §31 LBG MV.

²⁹ LT Drs. 5/3981 S. 166

³⁰ Anderbrügge (FN 3), S. 97,

seine Klage mit Urteil vom 21.4. 2011 bzw. die Berufung mit Urteil vom 13.11. 2014 zurückwies. Die Gerichte begründeten ihre Entscheidungen im Wesentlichen mit der Auffassung, dass angesichts der im Brandenburgischen Hochschulgesetz monokratisch geprägten Präsidialverfassung ein „besonderes“ Loyalitätsverhältnis des Hochschulkanzlers zum -präsidenten bestehe³¹.

Allerdings ließ das OVG Berlin-Brandenburg die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu, das am 23.6.2016 einen Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht erließ, in dem es sich entgegen den Untergerichten in vollem Umfang der klägerischen Argumentation anschloss.

5.2. Der Beschluss des BVerfG vom 24.4. 2018

Das BVerfG betritt beim Brandenburgischen Kanzlerverfahren insoweit kein Neuland, als es seine prinzipiellen Ausführungen zum Berufsbeamtentum, zum Sinn des Lebenszeitprinzips und den dazu zulässigen Ausnahmen in engem Schulterschluss zum BVerwG wiederholt. Es betont, dass das Berufsbeamtentum als Institution, die gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung eine stabile Verwaltung sichern soll“. Darüber hinaus wiederholt es, dass die mit dem Lebenszeitprinzip angestrebte Unabhängigkeit der Amtsführung nicht etwa ein persönliches Privileg des Beamten ist, sondern dem Gemeinwohl dienen soll.

Das BVerfG befasst sich auch mit der Regelung der sog. „Altfälle“, wonach ein Kanzler, der aus seinem Amt ausscheidet, auch eine angemessene

³¹ Vgl. Knopp, *Verbeamtung des Hochschulkanzlers verfassungsgemäß?*, *WissR*, 2010, 109 ff.

sene Rückfallposition haben müsse. Es reiche nicht, ihm nur die Möglichkeit der Vereinbarung einer Übernahme in den Landesdienst zu geben.

Schwerpunktmäßig fragt das BVerfG unter Verweis auf seine bisherige Rechtsprechung, ob es im vorliegenden Fall sachliche Gründe für eine Durchbrechung des beamtenverfassungsrechtlichen Lebenszeitprinzips gebe und untersucht insofern das Verhältnis Präsident – Kanzler nach der Rechtslage des BbgHG. Zum „besonderen Loyalitätsverhältnis“ des Kanzlers zum Präsidenten als Rechtfertigung für die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips nimmt das BVerfG hierzu einen gegenteiligen Standpunkt ein: Wenn das Brandenburgische Hochschulrecht dem Präsidenten eine besonders starke Rolle im Sinne einer monokratischen Präsidialverfassung zubilligt, in der der Präsident allein das Recht hat, den Kanzler zu bestellen und dieser unter seiner Verantwortung seine Leitungsaufgaben in enger Weisungsgebundenheit wahrzunehmen hat, dann gibt es keinen sachlichen Grund für die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips. Denn das Brandenburgische Kanzleramt ist nicht als hochschulpolitisches Amt ausgestaltet, der Kanzler hat eng beschnittene eigene Entscheidungszuständigkeiten und die Aufgabe, eine stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern. Vielmehr hält das BVerfG die weit gefassten und zahlreichen Zuständigkeiten und Befugnisse des Präsidenten³² der sehr allgemein gehaltenen Aufgabenbeschreibung des Kanzlers entgegen und kommt zu der Feststellung, dass der Kanzler letztlich nur in dem Handlungsrahmen tätig werden kann, den der Präsident ihm zubilligt. Das Gericht sieht darin ein klares Über-/Unterordnungsverhältnis.

³² *Selbst die Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts ist Aufgabe des Präsidenten, siehe Sandberger (FN 3), S. 970.*

Daraus lässt sich verallgemeinernd die Schlussfolgerung ziehen, dass ein „schwacher“ Kanzler, d.h. einer mit nur schwach ausgebildeten Rechten nicht befristet werden kann³³ oder umgekehrt, dass Voraussetzung für eine Befristung eine hinreichend starke Stellung des Kanzlers sein muss.

Schon aus beamtenverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sieht das BVerfG keine Ausnahme vom Grundsatz des Lebenszeitprinzips. Darüber hinaus befasst es sich ausführlich mit den Hochschulverfassungsrechtlichen Maßstäben, die an § 67 BbgHG zu legen sind. Es weist darauf hin, dass das Grundgesetz keine bestimmte Form der Hochschulorganisation vorgibt und schon gar nicht prüft, ob der Gesetzgeber mit seiner Organisationsentscheidung die jeweils zweckmäßigste, günstigste oder vernünftigste Lösung gewählt hat³⁴. Allerdings folge aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, dass der Gesetzgeber die Hochschulorganisation und damit auch die hochschulorganisatorische Willensbildung so regelt, dass freie Wissenschaft möglich ist. In Bezug auf § 67 BbgHG sieht das BVerfG keine Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit durch den Kanzler. Vielmehr trage der Präsident durch seine starke Position die Verantwortung und müsse sich den Wahlorganen der Hochschule stellen. Das Gericht fragt sich, wie die durch das Lebenszeitprinzip vermittelte Unabhängigkeit des Kanzlers sich wissenschaftshemmend auswirken könne, wie dieser die Realisierung von Forschungsfreiheit negativ beeinflussen könne. „Wieso ausgerechnet dem Kanzler als Leiter der Verwaltung ein besonderes Gefährdungspotential zu Lasten des freien Wissenschaftsbetriebes zugeschrieben wird“³⁵, ist dem Gericht nicht nachvollziehbar. Etwas Anderes könnte dann gelten, wenn, wie z.B. in Baden-Württemberg der Kanzler

³³ BVerfG, *Entscheidungsgründe*, Rdziff. 44 ff.

³⁴ BVerfG, *Entscheidungsgründe*, Rdziff. 46.

³⁵ BVerfG, *Entscheidungsgründe*, Rdziff. 71.

durch eine Wahl ins Amt gelangt und er mit einem „hinreichend gewichtigen eigenständigen Gestaltungsspielraum ausgestattet“ sei, den er im Gefüge der Hochschulleitung wahrnehme. Voraussetzung für eine Durchbrechung des Lebenszeitprinzips sind danach eine Mitgliedschaft in einem kollegial zusammen gesetzten Leitungsorgan, die durch Wahl erfolgt sowie die beschriebene „Machtfülle“. Das BVerfG zieht vergleichsweise die Regelungen anderer Bundesländer heran und sieht deutliche Unterschiede zwischen monokratisch strukturierten Leitungsstrukturen und kollegial verfassten Hochschulleitungen³⁶.

6. Alternativen für das Land Brandenburg

Wie geht das Land Brandenburg mit dieser Situation um? Das BVerfG hat dem Landesgesetzgeber den Auftrag erteilt, die verfassungswidrige Regelung zu ändern und nahegelegt, den Kanzler auf Lebenszeit einzuführen. Nach Bayern und Mecklenburg-Vorpommern wäre dann Brandenburg das dritte Bundesland, das den Hochschulkanzler auf Lebenszeit (wieder) einführt. Vom gesetzgeberischen Aufwand wäre dies die einfachste Lösung. Brandenburg könnte auch von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen und den Kanzler im Anstellungsverhältnis beschäftigen, ebenfalls einfach. Aber würde das die Funktion des Kanzlers attraktiver gestalten? Es warnt allerdings davor, die Bestellung durch den Präsidenten durch eine wie auch immer geartete Wahl zu ersetzen. „Ohne eine entsprechende „Aufwertung“ seiner hochschulpolitischen Verantwortlichkeit bliebe der Wahlakt nur ein eher technisches Detail einer pluralisierten, hochschulinternen Entscheidungsfindung“³⁷. Vielmehr würde die Ein- und Unterordnung unter den monokratisch stark

³⁶ Vgl. Sandberger (FN 3) S. 971.

³⁷ BVerfG, Entscheidung Rdziff. 81 mmN.

ausgeprägten Verantwortungsbereich des Präsidenten mit den darin liegenden Gefährdungen seiner unabhängigen Amtsführung nicht modifiziert, das Zeitbeamtenverhältnis wäre auf diese Weise nicht zu rechtfertigen³⁸.

7. Alternativen und Ausblick

Immerhin war die (Wieder)-Einführung des Lebenszeitkanzlers in Mecklenburg– Vorpommern einer der tragenden Gründe, das Amt des Hochschulkanzlers attraktiver zu gestalten und geeignete Bewerber an den Dienst im Land zu binden. Mecklenburg-Vorpommern ist das einzige Land mit Rektoratsverfassung, in dem der Kanzler durch den Senat gewählt wird, und der eine Lebenszeitstellung innehat.

Das BVerfG hat deutlich gemacht, dass es Regelungen zum verbeamteten Kanzler auf Zeit in Baden-Württemberg und NRW für verfassungsgemäß hält³⁹. Die Regelung in Baden-Württemberg wird als beispielhaft hervorgehoben, weil dort im Unterschied zu Brandenburg ein kollegiales Rektorat die Hochschule leitet, dem ein „gewählter“ Kanzler als grundsätzlich gleichberechtigtes Mitglied angehört. Durch dieses Modell der Hochschulorganisation, das eine Rückkoppelung des Kanzlers an den Willen des Wahlorgans der Hochschule erfordere, sei auch eine hochschulpolitische Aufwertung des Kanzleramtes erfolgt. Ob und wie andere Bundesländer reagieren, die alle mehr oder weniger vom Brandenburgischen Kanzlerverfahren tangiert sind, muss offenbleiben. In Berlin mit einer monokratischen Leitungsstruktur wird der Kanzler auf Vorschlag des Kuratoriums gewählt, und hat eine Amtszeit von 10 Jahren. Seine

³⁸ BverfG, Entscheidung Rdziff. 81.

³⁹ Vgl. ausführlich Sandberger (FN 3), S.971 ff.

Aufgabe liegt in der Unterstützung des Präsidenten und er ist an dessen Richtlinien gebunden.

Ähnlich kritisch sieht das BVerfG die Lage in Rheinland-Pfalz. Dort wird der Kanzler vom Präsidenten im Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium bestellt. Der Kanzler erledigt die Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten nach den Richtlinien und im Auftrag des Präsidenten. Die Besonderheit in Rheinland-Pfalz besteht darin, dass eine Berufung ins Beamtenverhältnis auf Lebenszeit erst nach „Überstehen“ einer acht Jahre dauernden“ Probezeit“ und anschließender Neubestellung erfolgt. Es bleibt abzuwarten, ob eine solche Regelung einer gerichtlichen Überprüfung standhält.

Das BVerfG hat mit seinem Beschluss eine Unterscheidung der Hochschulen in solche mit monokratischer und kollegialer Rektorats- bzw. Präsidialverfassung getroffen. Ist der Kanzler in diesem Kontext gleichberechtigtes (gewähltes und abwählbares) Mitglied mit eigenem Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, kann man eher von einer zulässigen Befristung seiner Amtszeit ausgehen. Machtfülle ist damit ein Kriterium für einen Befristungsgrund. Damit hat das Bundesverfassungsgericht neben den Wahlbeamten und den politischen Beamten eine dritte Kategorie zulässiger Befristungsgründe für Beamte geschaffen und der Binnenorganisation der Hochschulen deutliche Hinweise erteilt.

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub

universitäts
bibliothek

Erschienen in: Das akademische Unternehmen / Hrsg.: Michael Strotkemper,
Volker Breithecker, Stefan Heinemann.

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der
Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-
Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/70609

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20200110-141754-6

Alle Rechte vorbehalten.