BVerfG: Hochschulkanzler im Beamtenverhältnis auf Zeit

BVerfG: Hochschulkanzler im Beamtenverhältnis auf Zeit

Unter den Bundesländern gibt es zahlreiche verschiedene Ausgestaltungen zur rechtlichen Stellung des Hochschulkanzlers. Die Ernennung in das Beamtenverhältnis – sofern der Kanzler nicht in einem privatrechtlichen Angestelltenverhältnis steht – erfolgt in einigen Bundesländern auf Zeit, in anderen auf Lebenszeit. Die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums bedarf einer Rechtfertigung. Ob eine solche Rechtfertigung im Falle des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG) vorliegt, musste nun das Bundesverfassungsgericht beurteilen (BVerfG, Beschluss v. 24.04.2018, Az.: 2 BvL 10/16).

Worum geht es?

Im Jahr 2005 wurde an einer brandenburgischen Hochschule ein neuer Kanzler für eine Amtszeit von sechs Jahren berufen. Zuvor stand dieser im Dienst des Landes Brandenburg in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. 2011 wurde dieser in seinem Amt für weitere sechs Jahre bestätigt. Gegen diese weitere Befristung klagte er und begehrte die Verbeamtung auf Lebenszeit. Die Klage blieb sowohl vor dem Verwaltungsgericht als auch im Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg erfolglos. Die Gerichte begründeten ihre Entscheidungen damit, dass die fraglichen Vorschriften zur Bestellung des Kanzlers nichtverfassungswidrig seien und der Sicherstellung der Stellung des Präsidenten als monokratisches Hochschulleitungsorgan dienten. Im Rahmen der Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) wurde die Brandenburgische Regelung zur Verbeamtung des Kanzlers auf Zeit dem BVerfG zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit vorgelegt.

Was entschied das Gericht?

Die zulässige Vorlage des BVerwG ist auch begründet. Nach Ansicht des BVerfG sind § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes in der Fassung vom 28.04.2014 (BbgHG) und § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1, § 93 Abs. 2 i.V.m. § 68 Abs. 4 BbgHG in der Fassung vom 06.07.2004 mit Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG) unvereinbar und nichtig.

Aus den Gründen

Die Regelungen des BbgHG bezüglich der Bestellung des Hochschulkanzlers in einem Beamtenverhältnis auf Zeit griffen in das Lebenszeitprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums gem. Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG) ein. Eine Rechtfertigung für diesen Eingriff gebe es nicht.

Eingriff in das Lebenszeitprinzip

Das Recht des öffentlichen Dienstes ist gem. Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG) unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Dies umfasse den Kernbestand der Strukturprinzipien, die sich über einen traditionsbildenden Zeitraum entwickelt hätten und heute verbindlich anerkannt seien. Neben dem Alimentationsprinzip, welches die amtsangemessene Besoldung sichere, zähle auch das Lebenszeitprinzip zu diesen. Das Ziel dieser Strukturprinzipien sei die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung. Dabei sichere das Alimentationsprinzip die wirtschaftliche Unabhängigkeit auf der einen Seite und das Lebenszeitprinzip die rechtliche bzw. persönliche Unabhängigkeit auf der anderen Seite. Der Beamte könne aufgrund des Lebenszeitprinzips nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus einem Amt entfernt werden. Damit stelle der Beamte ein Gegenwicht zu politischen Kräften dar und könne auf eine rechtsstaatliche Amtsführung beharren, auch wenn diese (partei-)politisch unerwünscht sei. Das Lebenszeitprinzip erfasse nicht nur die Anstellung auf Lebenszeit sondern auch die lebenszeitige Übertragung eines Amtes. Gerade die Unentziehbarkeit des Amtes sichere die Unabhängigkeit bei dessen Ausführung. Fortentwicklungen des Berufsbeamtentums seien nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dürften jedoch dessen Struktur und grundsätzlichen Charakter nicht verändern.

Dieses Lebenszeitprinzip werde durch die Regelungen im BbgHG durchbrochen. Das BbgHG sehe die Berufung des Kanzlers auf Zeit vor, wenn dieser aus einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit bestellt werde. Werde der Kanzler aus einem Angestelltenverhältnis bestellt, so erhalte er einen befristeten privatrechtlichen Anstellungsvertrag. Die vorgesehene Amtszeit betrage sechs Jahre. Wiederbestellungen seien möglich. Nach Ablauf der Amtszeit werde der ehemalige Kanzler aus seinem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassen. Die aktuelle Fassung des Gesetzes sehe lediglich die Möglichkeit einer Übernahme in den Landesdienst vor, die von einer beiderseitigen Vereinbarung abhänge. Dies stehe demnach nicht zur alleinigen Disposition durch den Beamten. Anders liege es bei Hochschulkanzlern, deren erstmalige Bestellung vor dem 19.12.2008 erfolgte. Für sie gelte noch eine Übergangsregelung des BbgHG. Nach dieser bestehe ein Anspruch auf Übernahme in den Landesdienst mit einer Rechtsstellung, die mit der Position vor Bestellung zum Kanzler vergleichbar sei. Voraussetzung dafür sei ein Antrag des Beamten innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Amtszeit sowie die vorherige Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Die Übernahme stehe damit zur alleinigen Disposition des Beamten. Allerdings sei auch bei diesem gebundenen Übernahmeanspruch nicht abstrakt sichergestellt, dass der Beamte nach der Amtszeit als Kanzler eine diesem Amt statusmäßig entsprechende Stellung erhalte.

Ein Eingriff scheide auch nicht dadurch aus, dass der Beamte die Bewerbung auf die Stelle des Kanzlers freiwillig abgebe und damit auch bereit sei, das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit für das Beamtenverhältnis auf Zeit als Kanzler aufzugeben. Der objektive Umfang des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 33 Abs. 5 GG werde deshalb nicht geschmälert. Darüber hinaus könne ein auf Lebenszeit verbeamteter Bewerber keine freie Wahl über die Bewerbung treffen, da er seine Rechtsstellung nur behalte, sofern er auf die Bewerbung verzichte.

Ob die Regelung des BbgHG in Einklang mit der Verfassung stehe, hänge somit allein von der Frage der Rechtfertigung des Eingriffs ab.

Keine Rechtfertigung aus Hochschulleitungsmodell

Der brandenburgische Gesetzgeber habe sich im Rahmen des BbgHG für eine starke monokratische Leitungsposition des Hochschulpräsidenten gem. § 64 Abs. 1 BbgHG entschieden. Der Präsident leite die

Hochschule und vertrete diese nach außen. Darüber hinaus sei er für alle Aufgaben zuständig, für die durch das BbgHG keine andere Zuständigkeit geregelt sei. Unter anderem zählten die Einrichtung und Auflösung von Fachbereichen, die Vorbereitung von Konzepten für die Hochschulentwicklung sowie die Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushaltes dazu. Zusätzlich sei der Präsident Dienstvorgesetzter des gesamten wissenschaftlichen, künstlerischen und nichtwissenschaftlichen Personals, folglich auch des Kanzlers.

Der Kanzler leite gem. § 67 Abs. 1 BbgHG die Verwaltung unter Verantwortung des Präsidenten und sei Beauftragter für den Haushalt. Aufgrund der Stellung des Präsidenten als sein Dienstvorgesetzter müsse der Entscheidungs- und Handlungsspielraum des Kanzlers im vorgegeben Handlungsrahmen durch den Präsidenten liegen. Die Kompetenzen des Kanzlers würden insofern durch den Präsidenten eingeschränkt werden. Es sei auch davon auszugehen, dass der Präsident dem Kanzler Einzelanweisungen erteilen könne. Als Beauftragter für den Haushalt sei der Kanzler organisationsrechtlich ausdrücklich dem Präsidenten als Zuständiger für Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts zugeordnet worden.

Die Zentralisierung von Kompetenzen und Leitungsbefugnissen in der Person des Präsidenten sei dem Grunde nach auch nicht zu beanstanden. Dem Landesgesetzgeber stehe es grundsätzlich frei, bestimmte Organisationsformen für die Hochschule zu wählen. Das GG schreibe keine bestimmte Hochschulorganisationsform vor. Der Gesetzgeber müsse jedoch einen Rahmen schaffen, durch den Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden würden. Dazu gehöre die Möglichkeit zur Einbringung der fachlichen Kompetenz der Wissenschaftler und –innen bei wissenschaftsrelevanten Themen durch ihre Vertretungen in den Hochschulorganen. Sie müssten auch an der Bestellung und Abberufung von Leitungsorganen beteiligt werden. Je stärker wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse der Mitwirkung der Wissenschaftler entzogen würden, desto stärker müsse deren Mitwirkung an der Bestellung und Abberufung dieser Leitungsperson und seiner Entscheidungen sein. Unter diesen Anforderungen seien monokratische Leitungsorgane mit der Verfassung vereinbar. Bei dem strikt monokratischen Leitungsmodell des BbgHG erstrecke sich die Frage von Einfluss und Kontrolle der wissenschaftlich Tätigen lediglich auf das Verhältnis zum Präsidenten, nicht auf den ihm unterstellten Kanzler. Das Gericht habe nicht zu prüfen, ob das gewählte Modell die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung sei.

Das gewählte Hochschulleitungsmodell stelle jedoch keine ausreichende Rechtfertigung für die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips dar. Aus der Zuordnung des Kanzlers zum Präsidenten ergebe sich keine Notwendigkeit eines Beamtenverhältnisses auf Zeit. Es ließe sich aus der Zuordnung keine über allgemeine beamtenrechtliche Treuepflichten hinausgehende Loyalitätsbeziehung des Kanzlers gegenüber dem Präsidenten herleiten. Der Kanzler stehe im Spannungsverhältnis zwischen Hochschulleitung und dem Verwaltungsapparat. Er sei auf der einen Seite der Verantwortung des Präsidenten unterstellt und müsse seine Entscheidungen mittragen, auf der anderen Seite sei er für deren Umsetzung verantwortlich. Dabei sei ihm die Wahrung von Kontinuität, Sachverstand und Unabhängigkeit übertragen. Die Kontinuität sei durch die Amtszeit von sechs Jahren gewährleistet und der Sachverstand werde durch die Qualifikationsanforderungen gem. § 67 Abs. 3 gesichert. Die Unabhängigkeit finde von Verfassung wegen Grenzen in der beamtenrechtlichen Treuepflicht, dazu zählen auch die rechtmäßigen Anordnungen des Dienstvorgesetzten. Dem Kanzler komme nach dem BbgHG keine gestalterische Kompetenz zu, sondern als Leiter der Verwaltung eine rein sachbezogene. In diesem Rahmen müsse er eine rechtsstaatliche Verwaltung gewährleisten und im hochschulpolitischen Kräftespiel eine stabile und gesetzestreue Verwaltung schaffen. In diesem Zusammenhang sei ein Mindestmaß an Unabhängigkeit gegenüber dem Präsidenten unerlässlich. Dies sei jedoch nicht gegeben, sofern eine Wiederbestellung vom Präsidenten abhängig sei und bei ausbleibender Wiederbestellung keine Übernahme in den Landesdienst mit vergleichbarer

Rechtstellung sichergestellt sei.

Keine Rechtfertigung aus Wissenschaftsfreiheit

Die Vermutung der Beklagten, die durch das Lebenszeitprinzip vermittelte Unabhängigkeit des Kanzlers könne sich wissenschaftshemmend auswirken, rechtfertige die Durchbrechung ebenfalls nicht. Es sei nicht nachvollziehbar, warum gerade der Kanzler als Leiter der Verwaltung die Realisierung des freien Wissenschaftsbetriebs negativ beeinflussen sollte. Zwar habe er als enger Mitarbeiter des Präsidenten dessen Entscheidungen mitzutragen und umzusetzen und damit auch Berührungspunkte mit wissenschaftsrelevanten Themen. Jedoch sei er gerade nicht mit einem eigenen Gestaltungsspielraum in hochschulpolitischen Fragen ausgestattet. Der hohe Autonomiegrad des Präsidenten würde durch eine „unflexiblere“ Besetzung des Kanzleramts nicht beschränkt werden. Faktisch sei eine Neubesetzung nach Ablauf einer Befristung zwar einfacher als die Versetzung oder Abberufung, dieses Erfordernis lasse sich der Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG jedoch nicht entnehmen und stelle auch keine Rechtfertigung für die Durchbrechung dar.

Keine gerechtfertigte Ausnahme

Der Grundsatz der lebenszeitigen Übertragung des Amtes sei nicht ausnahmslos. Teilweise seien Durchbrechungen des Lebenszeitprinzips anerkannt. Diese anerkannten Ausnahmen könnten jedoch nicht mit dem Amt des Hochschulkanzlers verglichen werden. Das Amt sei weder mit dem eines kommunalen Wahlbeamten noch mit dem des politischen Beamten vergleichbar.

Das maßgebliche Differenzierungskriterium des kommunalen Wahlbeamten im Gegensatz zum Normalfall des Beamtenverhältnisses liege in dem demokratischen, periodisch zu erneuernden Wahlakt. Davon unterscheide sich die Bestellung und Wiederbestellung des Hochschulkanzlers durch den Präsidenten nach BbgHG wesentlich. Der Hochschulkanzler werde im Gegensatz zum Präsidenten nicht durch ein Hochschulgremium gewählt und somit sei auch keine permanente Rückkopplung zum tragenden Willen eines Wahlorgans gegeben. Dies sei bei Regelungen anderer Bundesländer anders. So werde der Kanzler in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg auch auf Zeit bestellt, dort trage er jedoch auch hochschulpolitische Verantwortung und werde durch einen Wahlakt ausgewählt. Allein die Einführung eines Wahlakts im BbgHG würde die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips,ohne Aufwertung des Verantwortungsbereichs des Kanzlers, jedoch nicht rechtfertigen. Die unabhängige Amtsführung bliebe aufgrund der Unterordnung unter den Präsidenten gefährdet. Darüber hinaus sei die Auswahlentscheidung des Präsidenten an den Grundsatz der Bestenauslese gem. Art. 33 Abs. 2 GG gebunden. Dieser könne bei kommunalen Wahlbeamten aufgrund der politisch-demokratischen Rückbindung überlagert werden.

Auch mit politischen Beamten könne das Amt des Hochschulkanzlers nicht verglichen werden. Politische Beamte hätten notwendige politische Schlüsselpositionen für die wirksame Umsetzung der politischen Ziele der Regierung inne. Amtsträger seien auf die Unterstützung dieser Beamten angewiesen. Zwar habe der Kanzler die Aufgabe, die hochschulpolitischen Entscheidungen des Präsidenten umzusetzen, der Begriff des politischen Beamten sei jedoch auf den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter zu beschränken. Zu diesem Kreis zähle der Hochschulkanzler nicht.

Alternativen

Dem Landesgesetzgeber stünden allerdings andere Möglichkeiten zur Verfügung, das gewünschte Hochschulleitungsmodell mit Art. 33 Abs. 5 GG in Einklang zu bringen. Zum einen bleibe die zulässige Möglichkeit, den Kanzler aus einem Angestelltenverhältnis heraus in ein befristetes Angestelltenverhältnis zu bestellen.

Zum anderen sei die Übernahme der getroffenen Regelungen der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Bayern eine Alternative. Diese sähen jeweils die Ernennung des Kanzlers in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit vorsehen würden, jedoch werde dieses zunächst als Beamtenverhältnisse auf Probe geführt. Während des Beamtenverhältnisses auf Probe müssten sich die Kanzler in ihrem Amt zunächst bewähren. Dies sei verfassungsrechtlich zulässig.

Es sei auch denkbar, die Unabhängigkeit trotz des Beamtenverhältnisses auf Zeit zu wahren. Voraussetzung dafür sei die Aufnahme eines gebundenen Anspruchs auf Übernahme in den Landesdienst. In Abweichung zur bestehenden Übergangsregelung stelle dies jedoch nur dann die Wahrung der Unabhängigkeit sicher, sofern der Anspruch auf eine Position im Landesdienst bestehe, die mit der des Kanzleramtes statuswertig vergleichbar sei.

Bedeutung für die Praxis

Das ergangene Urteil ist nicht nur für den brandenburgischen Landesgesetzgeber erheblich. Die Mehrheit der Länder sieht die Bestellung des Hochschulkanzlers in ein Beamtenverhältnis auf Zeit vor. Dieses ist zwar nicht grundsätzlich verfassungswidrig, erfordert jedoch geeignete Regelungen zur Wahrung der Unabhängigkeit. Hierzu hat das BVerfG denkbare Alternativen aufgeführt wie beispielsweise die Regelungen der Länder Bayern und Mecklenburg-Vorpommern. Das Urteil des BVerfG sollte die betroffenen Länder dazu anregen, das eigene Hochschulgesetz zu überprüfen und ggf. geeignete Änderungen anzustoßen. Interessant bleibt die Frage nach der Gewährleistung der Unabhängigkeit der kettenbefristeten Docs und Post-Docs.

Ansprechpartner: