

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 24. April 2018

- 2 BvL 10/16 -

1. Das Lebenszeitprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums schützt nicht nur den Grundstatus des Beamten auf Lebenszeit, sondern auch das ihm jeweils übertragene statusrechtliche Amt. Der mit dem Lebenszeitverhältnis gewährten Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes kommt grundlegende Bedeutung zu, weil sie dem Beamten gerade bei der Ausübung des übertragenen Amtes die im Interesse seiner Bindung an Gesetz und Recht erforderliche Unabhängigkeit sichert.
2.
 - a) Bestimmte Beamtenverhältnisse sind traditionsgemäß aus dem geschützten Kernbereich des Art. 33 Abs. 5 GG herausgenommen und als Durchbrechungen des Lebenszeitprinzips anerkannt.
 - b) Die Ausgestaltung eines Beamtenverhältnisses auf Zeit kann als Eingriff in das von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Lebenszeitprinzip nur mit Blick auf die Besonderheiten des betroffenen Sachbereichs und der damit verbundenen Aufgabenwahrnehmung gerechtfertigt werden.
 - c) Ob besondere aus der betroffenen Stellung und deren Aufgabenspektrum folgende Sachgesetzlichkeiten eine Ausnahme vom Grundsatz der lebenszeitigen Anstellung und Übertragung aller statusrechtlichen Ämter erforderlich machen, ist keiner generalisierenden Beantwortung zugänglich, sondern bedarf einer konkreten, alle erheblichen Gesichtspunkte berücksichtigenden Bewertung der jeweiligen Regelungsstruktur im Einzelfall. Dabei sind nicht nur etwaige weitere grundrechtliche oder grundrechtsgleiche Positionen in Ausgleich zu bringen, sondern auch die anderen, von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten beamtenrechtlichen Strukturprinzipien.
3.
 - a) Aus der Stellung des Hochschulkanzlers nach brandenburgischem Hochschulrecht und dessen Aufgabenspektrum folgen keine besonderen Sachgesetzlichkeiten, die eine Ausnahme vom Grundsatz der lebenszeitigen Anstellung und Übertragung des statusrechtlichen Amtes erforderlich machen.
 - b) Die normative Organisations- und Strukturentscheidung des brandenburgischen Hochschulgesetzgebers für eine starke monokratische Leitungsposition des Hochschulpräsidenten ist zwar nicht zu beanstanden, kann aber die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips nicht rechtfertigen. Die Zu- und Unterordnung des Hochschulkanzlers zur Verantwortungssphäre des Hochschulpräsidenten ist kein hinreichender Sachgrund für die Berufung des Kanzlers in ein Beamtenverhältnis auf Zeit.
 - c) Der Hochschulkanzler in der konkreten Ausgestaltung nach brandenburgischem Hochschulrecht ist weder mit kommunalen Wahlbeamten noch mit politischen Beamten vergleichbar.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 10/16 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 67 Absatz 2 Satz 3 Halbsatz 1 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 28. April 2014 – BbgHG – (Gesetz- und Verordnungsblatt I Nummer 18) gegen Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz verstößt,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Juni 2016 - BVerwG 2 C 1.15 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 24. April 2018 beschlossen:

§ 67 Absatz 2 Satz 3 Halbsatz 1 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes in der Fassung vom 28. April 2014 (Gesetz- und Verordnungsblatt I Nummer 18) und § 67

Absatz 2 Satz 3 Halbsatz 1, § 93 Absatz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes in Verbindung mit § 68 Absatz 4 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt I Seite 394) sind mit Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Gründe:

A.

Die Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts betrifft die Frage, ob die Vergabe des Amtes eines Hochschulkanzlers im Beamtenverhältnis auf Zeit gemäß Brandenburgischem Hochschulgesetz mit dem in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Lebenszeitprinzip vereinbar ist. 1

I.

1. Das Beamtengesetz für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz – LBG) vom 3. April 2009 (GVBl I S. 26) enthält lediglich allgemeine Bestimmungen zum Beamtenverhältnis auf Zeit, insbesondere den formellen Gesetzesvorbehalt zur weiteren gesetzlichen Bestimmung der Fälle und Voraussetzungen der Ernennung von Beamten auf Zeit. Die konkrete Ausgestaltung des Hochschulkanzleramts ist dem Brandenburgischen Hochschulgesetz (BbgHG) vom 28. April 2014 (GVBl I Nr. 18) überlassen. 2

Die aktuellen hochschulrechtlichen Vorschriften lauten: 3

§ 67 BbgHG

Kanzlerin oder Kanzler

(1) ¹Die Kanzlerin oder der Kanzler leitet die Verwaltung der Hochschule unter der Verantwortung der Präsidentin oder des Präsidenten. ²Sie oder er ist Beauftragte oder Beauftragter für den Haushalt.

(2) ¹Die Kanzlerin oder der Kanzler wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten bestellt. ²Wird die Kanzlerin oder der Kanzler aus einem Angestelltenverhältnis bestellt, übt sie oder er das Amt im Angestelltenverhältnis aus. ³Wird sie oder er aus einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit bestellt, so erfolgt die Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Zeit; die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften über die Laufbahnen finden keine Anwendung. ⁴Die Amtszeit beträgt sechs Jahre, erneute Bestellungen sind möglich. (...)

(3) Die Kanzlerin oder der Kanzler muss einen wissenschaftlichen Hochschulabschluss, einen gleichwertigen Abschluss oder die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes besitzen

und eine mehrjährige verantwortliche Tätigkeit in der Verwaltung, der Rechtspflege oder der Wirtschaft ausgeübt haben.

(4) ¹Nach Ablauf der Amtszeit ist die Kanzlerin oder der Kanzler aus einem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassen. ²Die Übernahme in den Landesdienst kann vereinbart werden; dies gilt auch für Kanzlerinnen und Kanzler im Angestelltenverhältnis.

(5) Die Grundordnung kann bestimmen, dass an die Stelle der Kanzlerin oder des Kanzlers eine hauptberufliche Vizepräsidentin oder ein hauptberuflicher Vizepräsident tritt.

§ 93

Übergangsbestimmungen für bestimmte Dienstverhältnisse

(...)

(2) Für Kanzlerinnen und Kanzler, die bereits am 19. Dezember 2008 im Amt waren, gilt § 68 Absatz 4 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 2004 (GVBl. I S. 394) fort; dies gilt auch, wenn aufgrund wiederholter Bestellung das Amt der Kanzlerin oder des Kanzlers erneut angetreten wurde.

Der durch § 93 Abs. 2 BbgHG in Bezug genommene § 68 Abs. 4 BbgHG in 4
der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 2004 (GVBl I S. 394) lautete:

§ 68

Kanzlerin oder Kanzler

(...)

(4) ¹Nach Ablauf ihrer oder seiner Amtszeit ist die Kanzlerin oder der Kanzler aus einem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassen. ²Falls sie oder er vorher im öffentlichen Dienst tätig war, ist sie oder er auf ihren oder seinen Antrag mindestens mit einer vergleichbaren Rechtsstellung, wie sie oder er sie zum Zeitpunkt ihrer oder seiner Bestellung zur Kanzlerin oder zum Kanzler hatte, in den Landesdienst zu übernehmen. ³Der Antrag ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Amtszeit zu stellen. Für Personen, die vorher nicht im öffentlichen Dienst tätig waren, kann eine solche Übernahme in den Landesdienst vereinbart werden.

Auch Aufgaben und Stellung der Präsidentin oder des Präsidenten der Hochschule, gemäß § 37 Abs. 2 Satz 2 BbgHG Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter des wissenschaftlichen und künstlerischen sowie des nichtwissenschaftlichen Personals der Hochschule, werden im BbgHG eingehend geregelt: 5

§ 65

Präsidentin oder Präsident

(1) ¹Die Präsidentin oder der Präsident leitet die Hochschule in eigener Zuständigkeit und Verantwortung und vertritt sie nach außen. (...) ³Die Präsidentin oder der Präsident ist für alle Aufgaben der Hochschule zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. ⁴Sie oder er ist insbesondere zuständig für

(...)

(2) ¹Die Präsidentin oder der Präsident wird aufgrund des Wahlvorschlages einer Findungskommission vom zuständigen Organ der Hochschule auf Zeit gewählt und von dem für die Hochschulen zuständigen Mitglied der Landesregierung bestellt. (...)

(3) ¹Zur Präsidentin oder zum Präsidenten kann bestellt werden, wer aufgrund einer mehrjährigen verantwortlichen beruflichen Tätigkeit, insbesondere in Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung oder Rechtspflege, an Kunsthochschulen insbesondere auch in Kunst und Kultur, erwarten lässt, dass sie oder er den Aufgaben des Amtes gewachsen ist; sie oder er soll über eine abgeschlossene Hochschulausbildung verfügen. ²Die Präsidentin oder der Präsident nimmt ihr oder sein Amt hauptberuflich wahr. ³Die Amtszeit beträgt sechs Jahre. ⁴Die Wiederwahl ist zulässig.

(4) ¹Die Präsidentin oder der Präsident kann vom zuständigen Organ der Hochschule mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder abgewählt werden; die Abwahl ist erst nach Ablauf von sechs Monaten nach Amtsantritt zulässig. (...)

(5) ¹Wird die Präsidentin oder der Präsident aus einem Angestelltenverhältnis bestellt, übt sie oder er das Amt im Angestelltenverhältnis aus. ²Wird sie oder er aus einem Beamtenverhältnis bestellt, so wird sie oder er in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen; die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften über die Laufbahnen finden keine Anwendung. (...)

(...)

2. In den einzelnen Ländern wurden nach Aufhebung beziehungsweise Änderung früherer rahmengesetzgeberischer Vorgaben (vgl. Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 [BGBl I S. 2190] und Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 [BGBl I S. 2034]) vielfältige hochschul- wie beamtenrechtliche Regelungen zum Hochschulkanzler getroffen. Während mit Bayern und Mecklenburg-Vorpommern bislang nur zwei Länder die Bestellung des Hochschulkanzlers im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit vorsehen, hat sich die Mehrheit der Länder für eine Ausgestaltung im Beamtenverhältnis auf Zeit entschieden, wobei sowohl Amtszeit als auch Bestellungsbeziehungsweise Wahlmodus unterschiedlich ausfallen. Daneben kennen diese Länder zumeist die Möglichkeit der Beschäftigung des Kanzlers im befristeten Angestelltenverhältnis. Die Vielfalt der jeweiligen Landesregelungen spiegelt sich in den mitunter vorgesehenen Modalitäten von Wahl und Abwahl des Kanzlers durch verschiedene Wahlorgane. 6

II.

1. Der 1954 geborene Kläger des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Kläger) trat 1984 in die Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen im Beamtenverhältnis auf Probe ein, wurde 1988 zum Beamten auf Lebenszeit ernannt und nach seinem Wechsel in den Dienst des Landes Brandenburg 1997 zum Abteilungsleiter (Besoldungsgruppe B 2) befördert. Ab Juli 2004 wurde er beim Ministerium der Finanzen im Amt eines Ministerialrats verwendet. Nachdem er auf seine Bewerbung für die Stelle des Kanzlers der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus – der Rechtsvorgängerin der im Ausgangsverfahren beigeladenen Hochschule – ausgewählt worden war, ordnete ihn das Ministerium mit Wirkung ab Januar 2005 dorthin ab. Im März 2005 bestellte der Präsident der Hochschule den Kläger zum Kanzler der Hochschule. Zugleich wurde der Kläger von der Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Namen des Landes Brandenburg unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Zeit für die Dauer von sechs Jahren zum Kanzler ernannt und unter Übertragung dieses Amtes in eine Planstelle der Besoldungsgruppe B 2 eingewiesen. Das Ministerium der Finanzen teilte dem Kläger im Juli 2005 unter Berufung auf § 93 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LBG in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 1999 (GVBl I S. 446) mit, dass er wegen seiner Ernennung zum Beamten auf Zeit mit Ablauf des 28. Februar 2005 kraft Gesetzes aus dem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit entlassen sei. 7

Im Juni 2010 beantragte der Kläger die erneute, unbefristete Bestellung zum Kanzler und berief sich zur Begründung auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 11/07 – zur Unzulässigkeit einer Verbeamtung auf Zeit bei Führungsämtern. Der Präsident der Hochschule bestellte ihn daraufhin erneut zum Kanzler, aus seiner Sicht „ohne Einschränkungen, soweit zulässig“. Zugleich leitete er den Antrag des Klägers an das zuständige Ministerium mit der Bitte um Bestätigung der Fortführung beziehungsweise erneuten Begründung des Beamtenverhältnisses weiter. Das Ministerium lehnte es ab, die Bestellung zum Kanzler zu bestätigen. Es forderte den Präsidenten auf, die Stelle auszuschreiben und ein Auswahlverfahren durchzuführen, und wies darauf hin, dass eine unbefristete Bestellung zum Kanzler unzulässig sei. 8

Nach Ausschreibung der Stelle und Durchführung eines Auswahlverfahrens gab der Präsident der Hochschule mit Verfügung vom Oktober 2010 die erneute Bestellung des Klägers zum Kanzler bekannt. Mit Wirkung vom 1. März 2011 ernannte ihn die Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur erneut unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Zeit für die Dauer von sechs Jahren zum Kanzler der Hochschule. Der Kläger wurde wiederum unter Übertragung dieses Amtes in eine Planstelle der Besoldungsgruppe B 2 eingewiesen. Nach Errichtung der jetzigen Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg und Änderung des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes ernannte die Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur ihn am 26. Juli 2013 unter Fortdauer des Beamtenverhältnisses auf Zeit zum Kanzler der Hochschule. Zugleich wurde ihm unter Fortdauer des Beamtenverhältnisses auf Zeit bis zum Ende seiner Amtszeit mit Ablauf des 28. Februar 2017 dieses Amt übertragen und er mit Wirkung vom 1. Juli 2013 in eine Planstelle der Besoldungsgruppe B 3 eingewiesen. 9

2. Die zum Verwaltungsgericht Cottbus erhobene Klage wurde mit Urteil vom 21. April 2011 – 5 K 582/10 – abgewiesen. Der Kläger hatte begehrt, das Land Brandenburg zu verpflichten, mit ihm spätestens mit Wirkung zum 1. März 2011 ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit als Kanzler der betroffenen Hochschule zu begründen; hilfsweise hatte er einen entsprechenden Bescheidungsantrag gestellt. 10

In der – zugelassenen – Berufung hielt der Kläger an seiner Einschätzung der Verfassungswidrigkeit der einschlägigen Regelung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes fest. 11

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wies die Berufung mit Urteil vom 13. November 2014 – 4 B 31.11 – zurück. Die maßgebliche Vorschrift zur Bestellung des Hochschulkanzlers im Beamtenverhältnis auf Zeit sei nicht verfassungswidrig. Die konkrete gesetzliche Ausgestaltung sei durch Besonderheiten des Sachbereichs gerechtfertigt, die zudem mit dem Amt des Hochschulkanzlers auf einen eng begrenzten Ausnahmbereich beschränkt seien. Maßgeblich sei das Macht- und Kompetenzgefüge zwischen Präsident und Kanzler. Hiermit sei das Erfordernis eines engen Vertrauensverhältnisses zwischen beiden verbunden, zu dessen Sicherung die Begrenzung der Amtszeit geeignet sei. Denn der brandenburgische Landeshochschulgesetzgeber habe sich für eine dominante Position des Präsidenten als monokratischem Hochschulleitungsorgan entschieden, die nicht durch einen Kanzler als Verwaltungsleiter konterkariert werden dürfe, der aufgrund seines Lebenszeitbeamtenstatus in der Lage sei, ein strukturelles Gegengewicht zum Präsidenten zu bilden. Die Regelung sei auch erforderlich, wie ein Blick auf die Konsequenzen eines etwaigen Konfliktfalles zeige; anderenfalls drohten der Hochschule administrative Blockade und Leerlaufen hochschulpolitischer, durch den Präsidenten der Universität vorgegebener Projektvorhaben. Dieses Ergebnis stehe in Übereinstimmung mit den vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Referenzgruppen der kommunalen Wahlbeamten und der politischen Beamten. 12

3. Im Revisionsverfahren berief sich der Kläger weiterhin auf eine Verletzung des Lebenszeitprinzips. Es bestehe für den Kanzler nach brandenburgischem Hochschulrecht ein Abhängigkeitsmechanismus vom Hochschulpräsidenten, der eine unabhängige Amtsführung des Kanzlers nicht zulasse. Anders als der ebenfalls im Beamtenverhältnis auf Zeit bestellte Präsident obliege dem Kanzler die Erledigung klassischer Verwaltungsaufgaben, er sei sozusagen das finanzielle Gewissen der Universität. Er sei nicht zur hochschulpolitischen Tätigkeit berufen, sondern allein professioneller Sachlichkeit, Gesetzestreue und ökonomischer Vernunft verpflichtet. Müsse er sich nach nur wenigen Jahren Amtszeit immer wieder der existentiellen Ausnahmesituation eines stark vom jeweiligen Gutdünken der Hochschulleitung abhängigen Auswahlverfahrens stellen, könne dies – auch unbewusst – Einfluss auf die unabhängige und allein nach Sachgesichtspunkten ausgerichtete Amtsführung als Leiter der Verwaltung haben. Denn nach Beendigung der Amtszeit und der damit einhergehenden Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit stehe der Kanzler nach aktueller Gesetzeslage ohne Anspruch auf Übernahme in den Landesdienst da. Die früher – und auch noch für den Kläger – geltende Regelung eines gebundenen Übernahmeanspruchs ändere hieran 13

nichts, da sich der Anspruch nicht auf ein dem Kanzleramt vergleichbares Statusamt richte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 23. Juni 2016 – 2 C 14 1.15 – das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstoße. Es hält die Ausgestaltung des Hochschulkanzleramtes im Beamtenverhältnis auf Zeit für eine Ausnahme vom grundgesetzlich geschützten Lebenszeitprinzip. Diese Ausnahme sei jedoch nicht durch Besonderheiten des betroffenen Sachbereichs und der damit verbundenen Aufgabenwahrnehmung gerechtfertigt. In einem ersten Schritt scheide eine Rechtfertigung unter Berufung auf die historische Entwicklung des Kanzleramts, auch im brandenburgischen Hochschulrecht selbst, aus. Ferner könne das vom Oberverwaltungsgericht angenommene besondere Vertrauensverhältnis zwischen Präsident und Kanzler die Ausnahme nicht tragen. Dies gelte nicht zuletzt nach einem Vergleich mit den Referenzgruppen der kommunalen Wahlbeamten und der politischen Beamten. Das Bundesverwaltungsgericht weist schließlich eine Rechtfertigung unter Rückgriff auf die in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verankerte Hochschulautonomie zurück.

4. Im Hinblick auf seine zum 28. Februar 2017 endende Amtszeit als Kanzler 15 der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren beigeladenen Hochschule strengte der Kläger bereits im Sommer 2016 ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren vor dem Verwaltungsgericht Cottbus mit dem Ziel an, vorläufig ab dem 1. März 2017 zum Kanzler der Hochschule in einem Beamtenverhältnis auf Zeit ernannt zu werden. Das Begehren blieb vor dem Verwaltungsgericht (Beschluss vom 19. Januar 2017 - 4 L 477/16 -) und dem Oberverwaltungsgericht (Beschluss vom 20. Februar 2017 - 4 S 2.17 -) ohne Erfolg. Seit März 2017 befindet sich der Kläger nach Inanspruchnahme der für ihn gemäß § 93 Abs. 2 BbgHG in Verbindung mit § 68 Abs. 4 Satz 2 BbgHG a.F. noch anwendbaren Rückübernahmeregelung (wieder) in der dienstrechtlichen Stellung als Beamter auf Lebenszeit der Besoldungsgruppe B 2. Er ist derzeit an der im Ausgangsverfahren beigeladenen Hochschule als Direktor am Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften tätig.

III.

Zu dem Vorlagebeschluss haben der Kläger, das Ministerium für Wissen- 16 schaft, Forschung und Kultur des – vor den Fachgerichten beklagten – Landes Brandenburg, das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes

Baden-Württemberg, die Staatskanzleien der Länder Niedersachsen und Hessen, die Bayerische Staatskanzlei, der Präses der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, die Vereinigung der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands sowie der dbb beamtenbund und tarifunion Stellung genommen.

Ausdrücklich von einer Stellungnahme abgesehen haben die Bundesregierung, der Bundesrat, das Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Freistaats Thüringen, das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern sowie das Bundesarbeitsgericht. Die übrigen Landesregierungen, die Hochschulrektorenkonferenz, der Wissenschaftsrat und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) haben von der ihnen eingeräumten Gelegenheit zur Stellungnahme keinen Gebrauch gemacht. 17

B.

Die Vorlage ist zulässig. 18

Der Vorlagebeschluss wird den sich aus Art. 100 Abs. 1 GG und § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG ergebenden Anforderungen gerecht (I.). Die Vorlagefrage ist zu erweitern (II.). 19

I.

Das vorliegende Gericht hat ausgehend von den sich aus Art. 100 Abs. 1 GG und § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG ergebenden Maßstäben (1.) sowohl die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Rechtsfrage dargelegt (2.) als auch eine hinreichende Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm gewonnen (3.). 20

1. Ein Gericht muss nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG in Verbindung mit § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG das Verfahren aussetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einholen, wenn es eine gesetzliche Vorschrift, auf deren Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Es muss darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Normen abhängt. Diese Entscheidungserheblichkeit muss im Zeitpunkt der Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht noch gegeben sein (BVerfGE 85, 191 <203>; 108, 186 <209>). Sie ist dann zu bejahen, wenn die Entscheidung bei Gültigkeit des formellen Gesetzes anders ausfiele als bei dessen Ungültigkeit. Dabei ist für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit 21

grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgeblich, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (BVerfGE 105, 61 <67>; 138, 1 <15 Rn. 41>; 141, 1 <10 f. Rn. 22>; stRspr). Ferner muss das Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Norm näher darlegen und deutlich machen, mit welchem verfassungsrechtlichen Grundsatz die zur Prüfung gestellte Regelung seiner Ansicht nach nicht vereinbar ist. Dazu bedarf es einer Auseinandersetzung mit nahe liegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten sowie einer Rechtsprechung und Schrifttum einbeziehenden Darstellung der Rechtslage. Die Darlegungen zur Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Normen müssen den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab dabei nicht nur benennen, sondern auch die für die Überzeugung des Gerichts maßgebenden Erwägungen nachvollziehbar erkennen lassen (vgl. BVerfGE 86, 71 <77 f.>).

2. Der Vorlagebeschluss genügt den Anforderungen an die Darlegung der Entscheidungserheblichkeit. 22

a) Dargestellt wird – jeweils ausgehend von der Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts – die Bedeutung des angegriffenen § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG für die konkrete Entscheidung, und zwar sowohl für den Fall der Verfassungsmäßigkeit als auch der Verfassungswidrigkeit der Norm. 23

b) Es sind aktuell zum maßgeblichen Zeitpunkt keine Umstände ersichtlich, die die Möglichkeit nahelegen, dass das vorlegende Bundesverwaltungsgericht den Rechtsstreit entscheiden könnte, ohne die fragliche Norm anzuwenden. Dem steht nicht entgegen, dass der Kläger mit Ablauf seiner (zweiten) Amtszeit zum 28. Februar 2017 nicht mehr als Kanzler der im fachgerichtlichen Verfahren beige-ladenen Hochschule tätig ist, sondern nunmehr (wiederum) als Beamter auf Lebenszeit der Besoldungsgruppe B 2, konkret als Direktor im Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften. Zwar wird sich für das vorlegende Gericht nach Wiederaufnahme des zur Normenkontrolle ausgesetzten Revisionsverfahrens die Frage stellen, ob der Kläger angesichts der eingetretenen Änderung der Sachlage seine bislang gestellten (Verpflichtungs- und Bescheidungs-)Anträge unverändert aufrechterhalten kann. Gegebenenfalls wird ihm hier Gelegenheit zu geben sein, durch Übergang auf die Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 5 VwGO analog; vgl. BVerwGE 65, 167 <168 f.>; 151, 36 <38 f. Rn. 11 ff.>) den veränderten Sachumständen Rechnung zu tragen. 24

c) Auch die Tatsache, dass selbst bei Verfassungswidrigkeit des § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG keine andere Rechtsgrundlage für die Bestellung des Klägers als Kanzler im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit erkennbar wäre, führt zu keinem anderen Ergebnis. Dem Kläger könnte in diesem Fall jedenfalls der hilfsweise geltend gemachte Anspruch auf Neubescheidung seines Begehrens zustehen. Entfielen das Gebot der Ernennung des Hochschulkanzlers zum Beamten auf Zeit, griffe der – aus dem Lebenszeitprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG folgende – Grundsatz, dass das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit die Regelform des Beamtenverhältnisses ist (§ 4 Abs. 1 Satz 2 BeamStG). Hinzu kommt, dass das Besoldungsgesetz (Gesetz zur Neuregelung des brandenburgischen Besoldungsrechts und des brandenburgischen Beamtenversorgungsrechts vom 20. November 2013 [GVBl I Nr. 32, S. 47 f.]) das Amt des Kanzlers oder der Kanzlerin der betreffenden Hochschule in die Besoldungsgruppe B 2 einordnet, mithin selbst von der Bestellung eines Kanzlers oder einer Kanzlerin im Beamtenverhältnis ausgeht, und zwar unbeschadet der nach § 67 Abs. 2 Satz 2 BbgHG vorgesehenen Möglichkeit der Ausübung des Kanzleramts im Angestelltenverhältnis. 25

d) Zum anderen greift das Argument des Landes Brandenburg nicht durch, dass das Bundesverwaltungsgericht die verfassungsrechtlich zu entscheidende Frage verkürzt formuliert habe, indem es das für den Kläger noch anwendbare Übergangsrecht nicht in den Blick genommen habe. Auch hier gilt, dass die in vertretbarer Weise gewonnene Rechtsüberzeugung des vorlegenden Gerichts zu respektieren ist, so dass im Ergebnis die Entscheidungserheblichkeit nicht durchgreifend im Zweifel steht. Das Bundesverwaltungsgericht hat das für den Kläger noch geltende Übergangsrecht und den sich daraus ergebenden Anspruch auf Rückübernahme in den Landesdienst in den Blick genommen, diesen jedoch in vertretbarer Weise als nicht ausreichend für eine Kompensation des mit dem Beamtenverhältnis auf Zeit einhergehenden Eingriffs angesehen. 26

e) Nichts anderes gilt im Ergebnis für die Rüge, das vorlegende Gericht habe die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung der verfahrensgegenständlichen Norm, bezogen auf eine mögliche Erweiterung des statussichernden Rückübernahmeanspruchs ausgeschiedener Kanzler, nicht hinreichend gewürdigt. Zwar trifft es zu, dass eine Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG, § 80 Abs. 2 BVerfGG unzulässig ist, wenn sie die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung der vorgelegten Norm nicht erörtert, obwohl eine solche Lösung nahe liegt. Eine solche Erörterung ist insbesondere dann geboten, wenn offensichtlich mehrere Auslegungsmöglichkeiten in Betracht kommen und mindestens eine von 27

ihnen nicht in gleicher Weise den verfassungsrechtlichen Bedenken des vorlegenden Gerichts ausgesetzt ist (vgl. BVerfGE 85, 329 <333 f.>; 88, 187 <194>; 131, 88 <118>; 138, 64 <89 Rn. 75>). Hier musste sich dem vorlegenden Gericht eine verfassungskonforme Auslegung der einschlägigen Normkomplexe jedenfalls nicht aufdrängen. Denn nach Auffassung des vorlegenden Gerichts handelt es sich bei § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG nach dem Wortlaut und dem Sinngehalt um eine eindeutige Regelung, bei der im Hinblick auf die Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Zeit kein Auslegungsspielraum besteht (vgl. zu den Maßstäben BVerfGE 54, 277 <299>; 63, 131 <147 f.>; 112, 164 <182 f.>; Dollinger, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 80 Rn. 58; Moradi Karkaj, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 80 Rn. 28, 108).

3. Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG hinreichend dargelegt. Das Gericht setzt sich mit der landesrechtlichen Rechtslage auseinander und beleuchtet sie umfassend aus sachlicher und rechtlicher Sicht. Es setzt sich ferner in hinreichend substantiiertes Weise mit dem verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab des Art. 33 Abs. 5 GG auseinander. 28

II.

Die Vorlagefrage ist indes zu erweitern. 29

Die Vorlage beschränkt sich auf die für das Ausgangsverfahren erhebliche Frage, ob § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG in der Fassung vom 28. April 2014 gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstößt. Hieraus folgt aber keine Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Prüfung (§ 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 Satz 2 BVerfGG). Es ist dem Bundesverfassungsgericht nicht verwehrt, bei engem Sachzusammenhang des vom vorlegenden Gericht beanstandeten Normenkomplexes mit anderen Regelungen oder Normteilen die Prüfung auf diese auszudehnen, um so der Befriedungsfunktion der Normenkontrollentscheidung gerecht zu werden (BVerfGE 62, 354 <364>; 78, 132 <143 f.>; 121, 205 <218>; vgl. Heun, AöR 122 [1997], S. 610 <623> m.w.N.; Dederer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 100 Rn. 200 ff. [Dez. 2013]; Dollinger, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 81 Rn. 9 ff.). 30

Schon nach der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts findet im konkreten fachgerichtlichen Verfahren nicht nur § 67 BbgHG in der aktuellen Fas- 31

sung, sondern auch das Übergangsrecht des § 93 Abs. 2 BbgHG in Verbindung mit § 68 BbgHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 2004 auf den Kläger als sogenannter Altfall Anwendung. Der Kläger konnte daher gegenüber dem Land Brandenburg einen gebundenen Anspruch auf Übernahme in den Landesdienst mit einem seiner früheren Rechtsstellung vergleichbaren Status geltend machen. Denn § 93 Abs. 2 BbgHG sieht die Fortgeltung von § 68 Abs. 4 BbgHG a.F. für diejenigen Kanzlerinnen und Kanzler vor, die bereits am 19. Dezember 2008 im Amt waren. Der Kläger unterfällt dieser Gruppe, da er im März 2005 erstmals zum Kanzler bestellt wurde. § 93 Abs. 2 Halbsatz 2 BbgHG stellt klar, dass dies auch gilt, wenn aufgrund wiederholter Bestellung das Amt der Kanzlerin oder des Kanzlers erneut übertragen wurde. Zwar hebt das vorliegende Gericht im Rahmen seiner Prüfung der Entscheidungserheblichkeit nicht auf diesen Normkomplex ab, doch bezieht es ihn in seine konkreten verfassungsrechtlichen Erwägungen ein und stellt ihn in einen Wertungs- und Würdigungszusammenhang mit § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG. Es ist somit geboten, die Prüfung auf § 93 Abs. 2 BbgHG in Verbindung mit § 68 BbgHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 2004 auszudehnen.

C.

§ 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG in der Fassung vom 28. April 2014 und § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1, § 93 Abs. 2 BbgHG in Verbindung mit § 68 Abs. 4 BbgHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 2004 sind mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar und nichtig. 32

I.

1. a) Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. BVerfGE 107, 218 <237> m.w.N.; 121, 205 <219>; vgl. auch BVerfGE 8, 332 <343>; 46, 97 <117>; 58, 68 <76 f.>; 83, 89 <98>; 106, 225 <232>; 117, 330 <344 f.>; 117, 372 <379>; ohne Bezug auf die Weimarer Reichsverfassung BVerfGE 145, 1 <8 Rn. 16>). Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeam- 33

tentums (vgl. BVerfGE 117, 330 <344>; 119, 247 <260>; 139, 64 <110 f. Rn. 91 f.>; 141, 56 <69 Rn. 33 f.>). Die Entwicklung des Berufsbeamtentums ist historisch eng mit derjenigen des Rechtsstaats verknüpft: War der Beamte ursprünglich allein dem Regenten verpflichtet, wandelte er sich mit dem veränderten Staatsverständnis vom Fürsten- zum Staatsdiener. Seine Aufgabe war und ist es, Verfassung und Gesetz im Interesse des Bürgers auch und gerade gegen die Staatsspitze zu behaupten. Die Übernahme der funktionswesentlichen tradierten Grundstrukturen des Berufsbeamtentums in das Grundgesetz beruht auf einer Funktionsbestimmung des Berufsbeamtentums als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll (BVerfGE 140, 240 <290 Rn. 101> m.w.N.).

b) Bezugspunkt des Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht das gewachsene Beamtenrecht, sondern das Berufsbeamtentum (vgl. BVerfGE 117, 330 <349>). In ihrem Bestand geschützt sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, sodass ihre Beseitigung das Berufsbeamtentum als solches antasten würde (vgl. BVerfGE 43, 177 <185>; 114, 258 <286>). Dieses Erfordernis der Substantialität ergibt sich bereits aus dem Wesen einer institutionellen Garantie, deren Sinn gerade darin liegt, den Kernbestand der Strukturprinzipien, mithin die Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde, dem gestaltenden Gesetzgeber verbindlich als Rahmen vorzugeben. Das Bundesverfassungsgericht hat dies mit der Formulierung zum Ausdruck gebracht, dass Art. 33 Abs. 5 GG bei diesen Grundsätzen nicht nur Berücksichtigung, sondern auch Beachtung verlangt (vgl. BVerfGE 8, 1 <16 f.>; 11, 203 <210>; 61, 43 <57 f.>). Demgegenüber steht Art. 33 Abs. 5 GG einer Weiterentwicklung des Beamtenrechts nicht entgegen, solange eine strukturelle Veränderung an den für Erscheinungsbild und Funktion des Berufsbeamtentums wesentlichen Regelungen nicht vorgenommen wird (vgl. BVerfGE 117, 330 <348 f.>; 117, 372 <379>). In der Pflicht zur Berücksichtigung ist eine Entwicklungsoffenheit angelegt, die den Gesetzgeber in die Lage versetzt, die Ausgestaltung des Dienstrechts den jeweiligen Entwicklungen der Staatlichkeit anzupassen und das Beamtenrecht damit in die Zeit zu stellen. Die Strukturentscheidung des Art. 33 Abs. 5 GG belässt ausreichend Raum, die geschichtlich gewachsene Institution in den Rahmen unseres heutigen Staatslebens einzufügen (vgl. BVerfGE 3, 58 <137>; 7, 155 <162>; 70, 69 <79>) und den Funktionen anzu-

34

passen, die das Grundgesetz dem öffentlichen Dienst in der freiheitlichen, rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zuschreibt (vgl. BVerfGE 8, 1 <16>; 9, 268 <286>; 15, 167 <195> m.w.N.).

2. a) Zu dem Kernbestand von Strukturprinzipien, bei dem die Beachtungspflicht den Weg zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen durch den einfachen Gesetzgeber versperrt, gehört unter anderem das Lebenszeitprinzip (vgl. BVerfGE 9, 268 <286>; 44, 249 <265>; 70, 251 <266>; 71, 255 <268>; 121, 205 <220>; 141, 56 <71 Rn. 38>). Das Lebenszeitprinzip hat – im Zusammenspiel mit dem die amtsangemessene Besoldung sichernden Alimentationsprinzip – die Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten im Interesse einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu gewährleisten. Erst rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit bietet die Gewähr dafür, dass das Berufsbeamtentum zur Erfüllung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzes-treue Verwaltung zu sichern, beitragen kann. Dazu gehört auch und vor allem, dass der Beamte nicht willkürlich oder nach freiem Ermessen politischer Gremien aus seinem Amt entfernt werden kann. Die lebenslange Anstellung sichert dem Beamten persönliche Unabhängigkeit. Das Bewusstsein seiner gesicherten Rechtsstellung soll die Bereitschaft des Beamten zu einer an Gesetz und Recht orientierten Amtsführung fördern und ihn zu unparteiischem Dienst für die Gesamtheit befähigen. Die mit dem Lebenszeitprinzip angestrebte Unabhängigkeit der Amtsführung ist dabei nicht etwa ein persönliches Privileg des Beamten, das seiner Disposition unterliegen könnte, sondern soll dem Gemeinwohl dienen. Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist, kann realistischerweise erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht sein sollte. Das Berufsbeamtentum wird so zu einem tragenden Element des Rechtsstaates (zu alledem BVerfGE 121, 205 <221>; 141, 56 <71 Rn. 38>; stRspr).

35

b) Zu den das deutsche Beamtenrecht seit jeher prägenden hergebrachten Grundsätzen gehört nicht nur die Anstellung der Beamten auf Lebenszeit, sondern auch das Prinzip der lebenszeitigen Übertragung der Ämter. Das Lebenszeitprinzip schützt nicht nur den Grundstatus der Beamten auf Lebenszeit, sondern auch das ihnen jeweils übertragene statusrechtliche Amt. Andernfalls könnte es seine Funktion, die Unabhängigkeit der Beamten zu gewährleisten, nicht voll entfalten. Der mit dem Lebenszeitverhältnis gewährleisteten Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes kommt grundlegende Bedeutung zu, weil sie den Beamten gerade bei der Ausübung des übertragenen Amtes die im Interesse ihrer Bindung an

36

Gesetz und Recht erforderliche Unabhängigkeit sichert (BVerfGE 141, 56 <71 f. Rn. 39>).

3. Der Grundsatz der lebenszeitigen Übertragung aller statusrechtlichen Ämter 37
galt indes schon im traditionsbildenden Zeitraum nie ausnahmslos. Bestimmte Be-
amtenverhältnisse sind traditionsgemäß aus dem geschützten Kernbereich des
Art. 33 Abs. 5 GG herausgenommen und als Durchbrechungen des Lebenszeit-
prinzips anerkannt. Diese Ausnahmen stehen funktionsspezifisch in einem un-
trennbaren Begründungszusammenhang zu den jeweiligen Ämtern, aus deren
normativen und faktischen Besonderheiten sie ihre Rechtfertigung schöpfen.

a) Innerhalb des Beamtentums hat es seit jeher den Typus des Beamten auf 38
Zeit gegeben (BVerfGE 121, 205 <222>; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom
24. Oktober 2004 - Vf. 15-VII-01 -, juris, Rn. 87; BayVerfGH, Entscheidung vom
28. September 2016 - Vf. 20-VII-15 -, juris, Rn. 42). Das Beamtenverhältnis auf
Zeit dient gemäß § 4 Abs. 2 Buchstabe a BeamStG der befristeten Wahrnehmung
von Aufgaben nach § 3 Abs. 2 BeamStG oder gemäß Buchstabe b der zunächst
befristeten Übertragung eines Amtes mit leitender Funktion. Nach der einfachge-
setzlichen Regelungssystematik des § 4 Abs. 1 Satz 2 BeamStG bildet gleichwohl
das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit die Regel, das Beamtenverhältnis auf Zeit
ist als Ausnahme eng zu fassen. Weder § 4 Abs. 2 BeamStG noch die frühere
Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BRRG sind daher als Ermächtigung zur
Ausdehnung von Beamtenverhältnissen auf Zeit unter Aufgabe des hergebrachten
Grundsatzes der lebenszeitigen Anstellung und Übertragung aller statusrechtli-
chen Ämter zu verstehen (vgl. BVerfGE 121, 205 <222 f.>; Reich, Beamtenstatus-
gesetz, 2. Aufl. 2012, § 4 Rn. 5). Eine Ausnahme vom Beamtenverhältnis auf Le-
benszeit als verfassungsrechtliche Regel ist – erstens – nur in den Bereichen zu-
lässig, in denen die besondere Sachgesetzlichkeit und die Art der wahrgenom-
menen Aufgaben eine Begründung von Beamtenverhältnissen auf Zeit nahelegen.
Die Regelung muss – zweitens – geeignet und erforderlich sein, um diesen be-
sonderen Sachgesetzlichkeiten Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 121, 205
<223 f.>). Mit anderen Worten, die Ausgestaltung eines Beamtenverhältnisses auf
Zeit kann als Eingriff in das von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Lebenszeitprin-
zip nur mit Blick auf die Besonderheiten des betroffenen Sachbereichs und der
damit verbundenen Aufgabenwahrnehmung gerechtfertigt werden.

Die Frage, ob besondere aus der betroffenen Stellung und deren Aufgaben- 39
spektrum folgende Sachgesetzlichkeiten eine Ausnahme vom Grundsatz der le-

benszeitigen Anstellung und Übertragung aller statusrechtlichen Ämter erforderlich machen, ist keiner generalisierenden Beantwortung zugänglich, sondern bedarf einer konkreten, alle erheblichen Gesichtspunkte berücksichtigenden Bewertung der jeweiligen Regelungsstruktur im Einzelfall. Dabei sind nicht nur etwaige weitere grundrechtliche oder grundrechtsgleiche Positionen in Ausgleich zu bringen, sondern auch die anderen, von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten beamtenrechtlichen Strukturprinzipien.

b) Eine anerkannte Ausnahme vom Lebenszeitprinzip ist vor allem der kommunale Wahlbeamte als Beamter auf Zeit. Seine Stellung wird durch seine politische Funktion charakterisiert, die den Grund für die zeitliche Befristung bildet. Seine Berufung erfolgt durch einen Akt demokratischer Willensbildung, der erneuert werden muss, wenn der Beamte nach Ablauf der Wahlperiode im Amt bleiben soll (BVerfGE 7, 155 <163 ff.>; 121, 205 <223>). Die kommunalen Wahlbeamten, darunter insbesondere die hauptamtlichen Bürgermeister der Gemeinden, nehmen innerhalb der Gruppe der Beamten auf Zeit eine besondere Stellung ein. Diese beruht auf der Verortung dieser Amtsträger zwischen Beamtenrecht auf der einen und Kommunalrecht auf der anderen Seite. Ihre Stellung in der Gemeinde wird in erster Linie durch das Gemeindeverfassungsrecht bestimmt, das notwendig auch ihr Dienstrecht beeinflusst. Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde in einem ganz anderen, viel unmittelbarerem Sinn als je ein anderer Beamter seinen Dienstherrn: Durch ihn tritt die Gemeinde erst handelnd in Erscheinung. Bei Erfüllung der kommunalen Aufgaben kann er weitgehend frei und schöpferisch gestalten und so der ganzen Gemeindeverwaltung sein persönliches Gepräge geben. 40

Der Wahlakt (vgl. auch § 11 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe c BeamtStG) als Akt demokratischer, periodisch zu erneuernder Willensbildung ist das bestimmende Sachmerkmal, das den kommunalen Wahlbeamten – Bürgermeister, Landrat oder auch Beigeordneter (vgl. nur Wichmann, in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl. 2017, Rn. 63) – von dem Normalfall des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit unterscheidet. Die – regelmäßig – kommunalverfassungsrechtlich vorgesehene Möglichkeit der Abberufung des kommunalen Wahlbeamten verdeutlicht die konstitutive Bedeutung des Wahlakts und die durch ihn vermittelte Rückbindung an den fortdauernden – in erster Linie politischen – Rückhalt der Wähler oder des zuständigen Wahlgremiums. Dabei ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Abberufungsmöglichkeit selbst mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist. Denn durch die konkrete gesetzliche Ausgestaltung der Abwahlmodalitäten in Verbindung mit der dem Wahlbeamten zukommenden wirtschaftlichen Siche- 41

rung ist ein Mindestmaß an Unabhängigkeit von politischen Instanzen gewährleistet, die auch diese Beamten in ihrer Grenzposition zwischen Beamten- und Kommunalrecht einfordern dürfen (vgl. BVerfGE 7, 155 <170>; 120, 82 <117>; BVerwGE 56, 163 <163 f.>; 81, 318 <320 ff.>).

c) Eine weitere Ausnahme vom Lebenszeitprinzip stellen die sogenannten politischen Beamten dar (vgl. BVerfGE 7, 155 <166>; 8, 332 <344 ff.> mit Nachweisen zu den historischen Grundlagen). Nach § 30 Abs. 1 BeamStG können Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, wenn sie ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen (Satz 1). Die Bestimmung dieser Ämter ist im Geltungsbereich des BeamStG dem Landesrecht vorbehalten (Satz 2). Innerhalb der Ausnahmegruppe der Durchbrechung des Lebenszeitprinzips nehmen diese politischen Beamten nochmals eine atypische Sonderstellung ein. Ihre Sonderstellung gründet in erster Linie darin, dass es sich bei ihnen zwar um Beamte auf Lebenszeit handelt, jedoch eine weitestgehend unbeschränkte Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand mit entsprechenden Versorgungsbezügen besteht. 42

Der Institution des politischen Beamten kommt gegenüber dem Regelfall des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit ein eng zu bestimmender Ausnahmeharakter zu. Die mit der jederzeitigen Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand verbundene Abweichung vom Lebenszeitprinzip ist nur zulässig, solange der Kreis der politischen Beamten eng begrenzt ist. Ihre Rechtfertigung findet die Ausnahmekategorie der politischen Beamten darin, dass diese nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen (vgl. BVerfGE 7, 155 <166>). Es handelt sich insoweit um „Transformationsämter“, zu deren Aufgaben es zählt, politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln. Die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung weisungsberechtigter, demokratisch gewählter und verantwortlicher Organe des Staates ist konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses (BVerfGE 121, 205 <223>). 43

4. Für die Prüfung des § 67 BbgHG sind neben den beamtenverfassungsrechtlichen Maßstäben auch die aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG entwickelten hoch- 44

schulverfassungsrechtlichen Maßstäbe von Bedeutung.

Das Grundgesetz gibt keine bestimmte Hochschulorganisation vor (vgl. 45
BVerfGE 35, 79 <116>; 127, 87 <116>; 136, 338 <363 Rn. 57>; stRspr). Der Gesetzgeber ist bei der Regelung des Wissenschaftsbetriebs weder an überkommene hochschulorganisatorische Strukturen noch an deren einzelne Elemente gebunden; er darf nicht nur neue Modelle und Steuerungstechniken entwickeln und erproben, sondern er ist sogar verpflichtet, Organisationsformen kritisch zu beobachten und zeitgemäß zu reformieren (so schon BVerfGE 35, 79 <117>; 127, 87 <116>). Ihm steht gerade hinsichtlich der Eignung neuer Organisationsformen ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (vgl. BVerfGE 111, 333 <355 f.>; 127, 87 <116>; 139, 148 <181 Rn. 65>); so bleibt ihm bei der Hochschulorganisation ein breiter Raum, um seine hochschulpolitischen Auffassungen zu verwirklichen und die Hochschulen den gesellschaftlichen und wissenschaftssoziologischen Gegebenheiten anzupassen (vgl. BVerfGE 35, 79 <116, 120>).

Diese Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird durch das Freiheitsrecht des 46
Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG bestimmt und begrenzt (vgl. BVerfGE 35, 79 <120>). Das Bundesverfassungsgericht überprüft jedoch nicht, ob der Gesetzgeber mit einer solchen Organisationsentscheidung die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat (vgl. BVerfGE 36, 174 <189>; stRspr). Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG fordert indes, die Hochschulorganisation und damit auch die hochschulorganisatorische Willensbildung so zu regeln, dass in der Hochschule freie Wissenschaft möglich ist und ungefährdet betrieben werden kann. Die Teilhabe der Grundrechtsträger an der Organisation des Wissenschaftsbetriebs ist demnach kein Selbstzweck. Vielmehr dient sie dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen und ist folglich nur im dafür erforderlichen Umfang grundrechtlich garantiert (BVerfGE 111, 333 <354>; 136, 338 <362 f. Rn. 56>). Mithin ist bei der verfassungsrechtlichen Prüfung der Vereinbarkeit von Organisationsnormen mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG darauf abzustellen, ob durch diese Normen die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährdet werden (BVerfGE 111, 333 <355>). Stellt der Gesetzgeber ein hinreichendes Maß an organisatorischer Selbstbestimmung der Grundrechtsträger sicher, ist er frei, den Wissenschaftsbetrieb nach seinem Ermessen zu regeln, um die unterschiedlichen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in angemessenen Ausgleich zu bringen (BVerfGE 111, 333 <355>; 136, 338 <363 Rn. 57>; 139, 148 <181 Rn. 65>).

II.

Die im brandenburgischen Hochschulrecht geregelte Vergabe des Amtes des Kanzlers im Beamtenverhältnis auf Zeit verletzt den Kernbereich des Lebenszeitprinzips und damit die institutionelle Garantie aus Art. 33 Abs. 5 GG. Es liegt ein Eingriff in das Lebenszeitprinzip vor (1.), der nicht durch besondere Sacherfordernisse des betroffenen Aufgabenbereichs gerechtfertigt ist (2.). 47

1. Durch § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 BbgHG und § 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1, § 93 Abs. 2 BbgHG in Verbindung mit § 68 Abs. 4 BbgHG a.F. wird das von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Lebenszeitprinzip durchbrochen. 48

a) Das brandenburgische Hochschulrecht sieht die Berufung der Kanzlerin oder des Kanzlers in ein Beamtenverhältnis auf Zeit vor, wenn sie oder er durch die Präsidentin oder den Präsidenten aus einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit bestellt wird (§ 67 Abs. 2 Satz 1 und 3 BbgHG). § 67 Abs. 2 Satz 3 BbgHG ist die spezialgesetzliche Ausgestaltung des in § 121 LBG enthaltenen entsprechenden Gesetzesvorbehalts. Die Amtszeit beträgt sechs Jahre, wobei erneute Bestellungen möglich sind (§ 67 Abs. 2 Satz 4 BbgHG). Nach Ablauf der Amtszeit ist die Kanzlerin oder der Kanzler aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassen (§ 67 Abs. 4 Satz 1 BbgHG). In der aktuellen Fassung sieht die Vorschrift lediglich vor, dass für aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassene Kanzler eine Übernahme in den Landesdienst vereinbart werden kann. Für den Kläger ist nach § 93 Abs. 2 BbgHG auch § 68 Abs. 4 BbgHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 2004 zu berücksichtigen. Danach ist zunächst gleichlautend mit § 67 Abs. 4 BbgHG die Kanzlerin oder der Kanzler mit Ablauf ihrer oder seiner Amtszeit aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassen (Satz 1). Abweichend zur aktuell gültigen Fassung der Vorschrift ist sie oder er hingegen auf ihren oder seinen Antrag in den Landesdienst zu übernehmen, falls sie oder er vorher im öffentlichen Dienst tätig war; dieser Übernahmeanspruch ist auf eine mindestens vergleichbare Rechtsstellung gerichtet, wie sie oder er sie zum Zeitpunkt ihrer oder seiner Bestellung zur Kanzlerin oder zum Kanzler hatte (Satz 2). Der entsprechende Antrag ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Amtszeit zu stellen (Satz 3). 49

b) Die Ausgestaltung des Amtes des Kanzlers nach dem verfahrensgegenständlichen brandenburgischen Hochschulrecht greift in das Lebenszeitprinzip ein. 50

Dies gilt für § 67 Abs. 4 Satz 1, § 93 Abs. 2 BbgHG in Verbindung mit § 68 Abs. 4 BbgHG a.F., wonach die Kanzlerin oder der Kanzler nach Ablauf der Amts- 51

zeit aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit entlassen ist und lediglich einen gebundenen Übernahmeanspruch in den Landesdienst mit einer mindestens ihrer oder seiner vor der Bestellung zur Kanzlerin oder zum Kanzler vergleichbaren Rechtsstellung geltend machen kann. Denn es ist nicht abstrakt sichergestellt, dass der betroffene Amtsinhaber nach Ablauf seiner Amtszeit als Kanzler eine diesem Amt statusmäßig entsprechende Stellung erhält.

Der Einwand des Landes Brandenburg, der Kläger begehre die lebenszeitige Übertragung eines konkret-funktionalen Amtes, geht fehl. Denn das Kanzleramt ist nach § 67 Abs. 2 Satz 3 BbgHG nicht bloß ein Laufbahnamt, sondern ein sogenanntes funktionsgebundenes Amt, bei dem das Amt im statusrechtlichen Sinne mit dem konkret-funktionalen Amt zusammenfällt. So ordnet das aktuelle Besoldungsgesetz für das Land Brandenburg (BbgBesG) die Kanzlerin oder den Kanzler der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg in die Besoldungsgruppe B 2 ein. Diese Zuordnung, zusammen mit dem Ausschluss der allgemeinen laufbahnrechtlichen Regelungen (§ 67 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 BbgHG), lässt die mit der Kategorie des funktionsgebundenen Amtes beschriebene enge Verbindung zwischen Amt im funktionellen und im statusrechtlichen Sinne erkennen (vgl. BVerfGE 70, 251 <268>; BVerwGE 109, 292 <293 f.>; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19. Juli 2017 - 4 S 1433/17 -, juris, Rn. 20). Damit geht es hier – entgegen der seitens des Landes Brandenburg vertretenen Auffassung – nicht bloß um ein Begehren des Klägers auf lebenszeitige Übertragung eines konkreten funktionellen Amtes (a.A. Wolff, ZBR 2017, S. 239 <241>), sondern eines Amtes im statusrechtlichen Sinne. 52

Ein Eingriff in das Lebenszeitprinzip besteht erst recht bei isolierter Betrachtung von § 67 BbgHG in der aktuellen Fassung, mithin unter Außerachtlassung der für den Kläger noch geltenden Übergangsvorschriften zum Übernahmeanspruch. Die in § 67 Abs. 4 BbgHG vorgesehene Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit nach Ablauf der Amtszeit greift noch stärker in den Grundstatus des Beamten ein, da eine Übernahme in den Landesdienst lediglich „vereinbart“ werden kann und damit von Faktoren abhängt, die nicht allein zur Disposition des entlassenen Kanzlers stehen. 53

c) Einwände in der obergerichtlichen Rechtsprechung hiergegen unter Hinweis darauf, die Bewerbungsentscheidung des betroffenen Kanzlers für das laufbahnunabhängige, singuläre Funktionsamt sei freiwillig getroffen worden und die Verbeamtung auf Zeit mithin nur unmittelbare Folge der persönlichen und eigenver- 54

antwortlichen Entscheidung über den Fortgang seines beruflichen Lebenswegs, greifen nicht durch (vgl. kritisch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19. Juli 2017 - 4 S 1433/17 -, juris, Rn. 18 ff.; ähnlich schon OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. November 2014 - 4 B 31.11 -, juris, Rn. 38 ff.). Der mit der individuellen Eigenverantwortlichkeit der Bewerbungsentscheidung in Bezug genommene Rechtsgedanke „volenti non fit iniuria“ (vgl. allgemein Bethge, in: Isensee/Kirchhof, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 203 Rn. 91) vermag die objektive Dimension des Art. 33 Abs. 5 GG, der mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gerade den Kernbestand von anerkannten Strukturprinzipien beamtenrechtlicher Institutionen schützt, nicht zu schmälern. Vielmehr kann der bereits auf Lebenszeit verbeamtete Bewerber gar keine wirkliche „Wahl“ treffen. Denn um seine Lebenszeitstellung zu erhalten, muss er auf die Bewerbung als Kanzler verzichten. Das Gebot gesetzestreuer Verwaltung durch unabhängige Beamte wird aber nur verwirklicht, wenn – grundsätzlich – jeder Beamte die durch das Lebenszeitprinzip gebotene gesicherte Rechtsstellung innehat. Es genügt den Anforderungen des Art. 33 Abs. 5 GG nicht, dass der Grundsatz noch für die Mehrheit der Beamenschaft Anwendung findet. Ob die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips mit den Vorgaben der Verfassung in Einklang steht, ist allein eine Frage der Rechtfertigung.

2. Die vorliegende Durchbrechung des Lebenszeitprinzips ist nicht gerechtfertigt. Aus der Stellung des Hochschulkanzlers nach brandenburgischem Hochschulrecht und dessen Aufgabenspektrum folgen keine besonderen Sachgesetzlichkeiten, die eine Ausnahme vom Grundsatz der lebenszeitigen Anstellung und Übertragung des statusrechtlichen Amtes erforderlich machen. Ein rechtfertigender Sachgrund ergibt sich weder aus der historischen Entwicklung des Amtes eines Hochschulkanzlers an sich (a) noch aus dem konkreten Hochschulleitungsmodell in Brandenburg (b). Dem Landeshochschulgesetzgeber verbleiben andere Möglichkeiten, um das von ihm gewählte Hochschulleitungsmodell mit Art. 33 Abs. 5 GG in Einklang zu bringen (c). Schließlich zeigt auch ein Vergleich mit anderen anerkannten Ausnahmen vom Lebenszeitprinzip keinen zwingenden Sachgrund für die Ausgestaltung im Beamtenverhältnis auf Zeit auf (d). 55

a) Die historische Entwicklung der Stellung des Hochschul- oder Universitätskanzlers ist für eine allgemeine normative Aussage zur Rechtfertigung der Übertragung des Amtes im Beamtenverhältnis auf Zeit unergiebig. 56

aa) Das Amt des „Kanzlers“ hat seine Wurzeln im Mittelalter und spiegelt die Entwicklung der modernen Universität bis in die heutigen Tage. Der Kanzler als Vertreter administrativ-hoheitlicher Ressourcenverwaltung stand immer in einem Spannungsverhältnis zum Rektor als universitärem Leitungsorgan der akademischen (Selbst-)Verwaltung (vgl. Schuster, in: Flämig u.a. [Hrsg.], Handbuch des Wissenschaftsrechts, 1982, S. 282 f.; Wahlers, ZBR 2010, S. 238 <239 f.>; Heß, WissR 33 [2000], S. 332 <337>; Brüggel, Der Kanzler der Hochschule, 2013, S. 13; Büggeln, in: Hoffmann [Hrsg.], 15 Jahre Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften an der Brandenburgischen Technischen Universität, 2017, S. 11 ff., 24 ff.). Das mit dem Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976 (HRG; BGBl I S. 185) eingeführte Prinzip der Einheitsverwaltung markiert eine Zäsur in der Organisationsstruktur der Hochschulleitung. Lag die Wahrnehmung der staatlichen, die Hochschule betreffenden Aufgaben unter der Kuratorialverfassung noch allein in den Händen einer staatlichen Behörde (Kurator), war unter der Einheitsverwaltung eine solche Transformation des Dualismus von staatlichen und akademischen Aufgaben in die Verwaltungsorganisation hinein hingegen ausgeschlossen (vgl. Dallinger, in: Dallinger/Bode/Dellian [Hrsg.], Hochschulrahmengesetz, 1978, § 58 Rn. 6; Neese, WissR 32 [1999], S. 10 <13>). Die Binnenorganisation der Universität kannte als Leitungsorgan allein noch den Rektor. Der an die Stelle des Kurators getretene Kanzler war nicht mehr Teil der Staatsorganisation, sondern funktionelles Element der Hochschule selbst (vgl. Heß, WissR 33 [2000], S. 332 <338>). Er übernahm die Funktionen des ehemaligen Kurators, war aber zugleich Leiter der akademischen Verwaltung und unterstand dabei den Weisungen des Rektors; hinzu kam die – auch den akademischen Bereich umfassende – Haushaltsverantwortlichkeit (vgl. Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 554). Entfiel damit zwar die institutionelle Antinomie zur akademischen Selbstverwaltung, so blieb es doch bei einem inhaltlich-materiellen Dualismus der Aufgabenkreise (vgl. Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 541, 544; Heß, WissR 33 [2000], S. 332 <338 f.>; Breitbach, WissR Beiheft 15 [2005], S. 119 <126>). Diese strukturelle Neugliederung der Universitäten war Ausdruck der Stärkung der Eigenverantwortung der Hochschulen und ihrer Selbstverwaltung, die in besonderer Weise den hohen Rang der grundrechtlich gewährleisteten Wissenschaftsfreiheit hervorheben sollte.

Unter Geltung des Hochschulrahmengesetzes kann noch ein relativ homogenes Bild einer idealtypischen Kanzlerposition gezeichnet werden, zumal Anliegen des Hochschulrahmengesetzes gerade war, eine größtmögliche Einheitlichkeit in allen wesentlichen Bereichen der Hochschule sicherzustellen (vgl. Ludwig, WissR

17 [1984], S. 24 <24>). Wie im früheren § 62 Abs. 2 HRG angelegt, verkörperte und repräsentierte der Kanzler innerhalb der einheitlichen Binnenstruktur der Hochschulleitung gegenüber den Wissenschaftlern im Leitungsgremium als geborenes Mitglied den rechtlichen und verwaltungsmäßigen Sachverstand (vgl. Ludwig, WissR 17 [1984], S. 24 <44>; Neese, WissR 32 [1999], S. 10 <16>). Wenn- gleich eher heuristisch-deskriptive Umschreibung des Berufsbildes als eigentliche normativ-dogmatische Ausfächerung (vgl. Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 540; Breitbach, WissR Beiheft 15 [2005], S. 119 <120>), bildete das historisch gewachsene Amtsverständnis des Universitätskanzlers das komplementäre Element zur politisch verantwortlichen Hochschulspitze und deren „ideale“ Ergänzung (vgl. Horst/Bußmann, in: Festschrift für Dieter Leuze, 2003, S. 291 <293>; Horst/Neyses, in: Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger, 2007, S. 431 <435>). Der Kanzler sollte insbesondere Kontinuität, Sachverstand und Unabhängigkeit gewährleisten (vgl. schon Scheven/ Pelzner, WissR 6 [1973], S. 44 <52>). Die Kontinuität ergab sich aus der – traditionell – langen Amtszeit des Kanzlers im Vergleich zu anderen Leitungsmitgliedern; der Sachverstand beruhte auf seiner hieraus erwachsenden besonderen Erfahrung einerseits und der erforderlichen Befähigung (Art. 33 Abs. 2 GG) andererseits; aus der Nichtzugehörigkeit zum Bereich von Forschung und Lehre folgten schließlich Unabhängigkeit und Neutralität (vgl. Horst/Neyses, in: Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger, 2007, S. 431 <435>).

Die konkrete Rechtsstellung des Kanzlers innerhalb der Hochschule sowie die 59
beamtenrechtliche Ausgestaltung seines Amtes waren seit dem Ende der Kuratorialverfassung vielgestaltig und uneinheitlich. Eindeutig war in der historischen Perspektive jedoch, dass der Kanzler ganz überwiegend zum Beamten auf Lebenszeit und nur vereinzelt zum Beamten auf Zeit ernannt wurde (hierzu konkret Ludwig, WissR 17 [1984], S. 24 <25> m.w.N.; Wahlers, ZBR 2010, S. 238 <240 Fn. 19>).

bb) Aus der historischen Entwicklung der Stellung des Universitätskanzlers 60
per se ergibt sich somit keine belastbare normative Aussage zur Rechtfertigung der Übertragung des Amtes im Beamtenverhältnis auf Zeit. Die in historischer Perspektive vorherrschenden Ausgestaltungen des Amtes folgten der jeweiligen hochschulorganisationsrechtlichen Verortung des Kanzlers und waren Ausdruck der jeweils sehr eigenen hochschulpolitischen Verhältnisbestimmungen, die eine Verallgemeinerung erschweren. Soweit insbesondere im hochschulrechtlichen Schrifttum zum Teil idealisierende Maßstäbe an den Kanzler herangetragen werden,

sind diese auch nicht abstrakt, sondern allein in ihrer normativen Verankerung in den jeweiligen Hochschulgesetzen von materieller Bedeutung. Erst hieraus können Konsequenzen für die Frage einer Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 33 Abs. 5 GG gefolgert werden. Ob die Position des Kanzlers mithin als komplementäres Element zur politisch verantwortlichen Hochschulspitze sowie als deren „ideale Ergänzung“, ferner als Garant von Kontinuität, Sachverstand und Unabhängigkeit zu verstehen ist, ergibt sich – gerade im Hinblick auf beamtenverfassungsrechtliche Schlussfolgerungen – nicht aus der historischen Schablone des Universitätskanzlers im Spiegelbild der Zeiten, sondern ganz konkret aus den jeweiligen hochschulrechtlichen Vorschriften und dem Regelungszusammenhang, in den sie hineingestellt sind.

b) Die normative Organisations- und Strukturentscheidung des brandenburgischen Hochschulgesetzgebers (aa) für eine starke monokratische Leitungsposition des Hochschulpräsidenten ist zwar nicht zu beanstanden (bb), kann aber die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips nicht rechtfertigen. Die Zu- und Unterordnung des Hochschulkanzlers zur Verantwortungssphäre des Hochschulpräsidenten ist kein hinreichender Sachgrund für die Berufung des Kanzlers in ein Beamtenverhältnis auf Zeit (cc). Nichts anderes folgt aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (dd). 61

aa) Der Landeshochschulgesetzgeber hat den Präsidenten nach § 64 Abs. 1 BbgHG zum zentralen Hochschulorgan neben dem Hochschulsenat bestimmt (vgl. jeweils auch die Grundordnung für die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg vom 8. Januar 2016 [Amtl. Mitteilungsblatt der BTU Cottbus-Senftenberg 01/2016]). Die Präsidentin oder der Präsident leitet die Hochschule in eigener Zuständigkeit und Verantwortung und ist für die Vertretung nach außen zuständig (§ 65 Abs. 1 Satz 1 BbgHG; vgl. Sandberger, WissR 44 [2011], S. 118 <139>). Ihre oder seine Zuständigkeiten sind nicht abschließend aufgezählt, vielmehr besteht eine Zuständigkeitszuweisung für alle Aufgaben, sofern nicht im Einzelfall etwas anderes durch das Brandenburgische Hochschulgesetz geregelt ist (§ 65 Abs. 1 Satz 3 BbgHG). Zu den gesondert und beispielhaft aufgeführten Zuständigkeiten der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 65 Abs. 1 Satz 4 BbgHG) gehört – unter anderem – die Vorbereitung von Konzepten für die Hochschulentwicklung, insbesondere des Struktur- und Entwicklungsplanes (Nr. 1), wobei dieses Initiativrecht als Ausdruck der gestärkten Hochschulautonomie der strategischen hochschulpolitischen Ausrichtung der Hochschule dient (vgl. Knopp, in: Knopp/Peine/Topel, Brandenburgisches Hochschulgesetz, 3. Aufl. 2018, § 65 Rn. 18). Mit diesem Konzeptions- und Vorschlagsrecht erhält der Präsident eine 62

zentrale gestalterische Kompetenz, die der auch entwicklungsgeschichtlichen Erkenntnis einer besonders hervorgehobenen Stellung des Präsidenten in der Hochschulleitung entspricht (vgl. schon LTDruks 2/5977, S. 1). Ferner ist die Präsidentin oder der Präsident zuständig für die Einrichtung und Auflösung von Fachbereichen, Zentralen Einrichtungen und Betriebseinheiten sowie von Studiengängen nach Anhörung des Senats (Nr. 2). Das brandenburgische Hochschulrecht weist dem Präsidenten mit dieser Entscheidungsbefugnis ein weitgehendes Recht zu, hochschulorganisatorische Strukturentscheidungen zu treffen. Darüber hinaus ist die Präsidentin oder der Präsident zuständig für die Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts sowie die befristete und leistungsbezogene Zuweisung von Mitteln und Stellen an die Fachbereiche und Zentralen Einrichtungen nach Maßgabe der Ergebnisse der Evaluation (Nr. 5). Die Präsidentin oder der Präsident ist überdies nach § 37 Abs. 2 Satz 2 BbgHG Dienstvorgesetzter des gesamten wissenschaftlichen, künstlerischen und nichtwissenschaftlichen Personals der Hochschule. Aus der Entstehungsgeschichte der Norm ist ersichtlich, dass diese Ausweitung der Dienstvorgesetztereigenschaft bewusster Ausdruck der Zentralisierung von Kompetenzen und Leitungsbefugnissen in der Person des Präsidenten ist (vgl. LTDruks 2/5977, S. 1, 67; LTDruks 4/6419, S. 97). Sie oder er ist damit auch Dienstvorgesetzter der Kanzlerin oder des Kanzlers.

Die Aufgabenbeschreibung des Hochschulkanzlers ist demgegenüber sehr allgemein gehalten. Nach § 67 Abs. 1 BbgHG leitet die Kanzlerin oder der Kanzler die Verwaltung der Hochschule unter der Verantwortung der Präsidentin oder des Präsidenten und ist Beauftragter für den Haushalt. In der Grundordnung der im Ausgangsverfahren beigeladenen Hochschule ist die Verwaltungsleitung um die „Führung der laufenden Geschäfte der Verwaltung“ ergänzt. Eingeschränkt wird die Verwaltungsleitungskompetenz indes durch die Stellung des Präsidenten als Dienstvorgesetzter des – auch nichtwissenschaftlichen – Hochschulpersonals. Lediglich nach Maßgabe der Grundordnung obliegt (auch) dem Kanzler die Vertretung des Präsidenten in Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten; allerdings bleibt es dabei (vgl. LTDruks 2/5977, S. 76), dass sich der dem Kanzler bei der Leitung der Verwaltung zustehende angemessene Entscheidungs- und Handlungsspielraum im durch den Präsidenten vorgegebenen Handlungsrahmen bewegen muss, da der Kanzler „unter der Verantwortung“ des Präsidenten agiert (vgl. Knopp, in: Knopp/Peine/Topel, Brandenburgisches Hochschulgesetz, 3. Aufl. 2018, § 67 Rn. 14; Sandberger, WissR 44 [2011], S. 118 <148>). Der Vorlagebeschluss geht daher davon aus, dass der Präsident dem Kanzler als Dienstvorgesetzter auch Einzelanweisungen erteilen kann (BVerwG, Beschluss vom 23. Juni

2016 - 2 C 1.15 -, juris, Rn. 84; a.A. Sandberger, WissR 44 [2011], S. 118 <148>). Darüber hinaus ordnet § 67 Abs. 1 Satz 2 BbgHG den Kanzler in seiner Funktion als Beauftragter für den Haushalt organisationsrechtlich ausdrücklich dem Präsidenten zu, in dessen Zuständigkeit gemäß § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 5 BbgHG Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts fallen.

bb) Dem brandenburgischen Landeshochschulgesetzgeber stand es grundsätzlich frei, sich für eine bestimmte Organisationsform der Hochschulen zu entscheiden und den Präsidenten als zentrales Leitungsorgan mit weitgehenden Befugnissen auszustatten. 64

Der Gesetzgeber verfügt über einen weiten Gestaltungsspielraum, um den Wissenschaftsbetrieb mit Blick auf die unterschiedlichen Aufgaben von wissenschaftlichen Einrichtungen und auf die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung zu regeln. Er ist nicht an überkommene Modelle der Hochschulorganisation gebunden und darf zur Verwirklichung seiner hochschulpolitischen Auffassungen Anforderungen an eine effiziente Organisation, gute Haushaltsführung und klare Verantwortungszuweisung unterschiedlich gewichten (BVerfGE 136, 338 <363 Rn. 57>). Dem Gesetzgeber bleibt bei der Hochschulorganisation ein breiter Raum, um seine hochschulpolitischen Auffassungen zu verwirklichen und die Hochschulen den gesellschaftlichen und wissenschaftssoziologischen Gegebenheiten anzupassen (BVerfGE 139, 148 <181 f. Rn. 65>). Die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt aber, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Hilfe organisatorischer Regelungen durch ihre Vertretung in Hochschulorganen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Organisation einbringen können. Der Gesetzgeber muss für die Organisation der Wissenschaftsfreiheit ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so beschaffen sind, dass Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden. Organisationsnormen sind dann mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht vereinbar, wenn durch sie ein Gesamtgefüge geschaffen wird, das die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährdet (BVerfGE 136, 338 <363 Rn. 57>). Die mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG garantierte Mitwirkung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im wissenschaftsorganisatorischen Gesamtgefüge einer Hochschule darf der Gesetzgeber insbesondere nach Art und Weise frei gestalten, solange die wissenschaftlich Tätigen an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen 65

hinreichend mitwirken können (BVerfGE 136, 338 <364 Rn. 59>). So ist das Recht eines plural zusammengesetzten Vertretungsorgans zur Bestellung und auch zur Abberufung von Leitungspersonen ein zentrales und effektives Einfluss- und Kontrollinstrument der wissenschaftlich Tätigen auf die Organisation (BVerfGE 136, 338 <365 Rn. 60>). Je höher Ausmaß und Gewicht der den Leitungspersonen zustehenden Befugnisse sind, desto eher muss die Möglichkeit gegeben sein, sich selbstbestimmt von diesen zu trennen. Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker muss im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans an der Bestellung und Abberufung dieses Leitungsorgans und an dessen Entscheidungen ausgestaltet sein. Der Gesetzgeber muss diesen Zusammenhang durchgängig berücksichtigen (BVerfGE 136, 338 <365 Rn. 60>; vgl. BVerfGE 139, 148 <183 Rn. 68>; VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. November 2016 - 1 VB 16/15 -, juris, Rn. 89).

Wird dieser Kompensationszusammenhang im Verhältnis vom Leitungs- zum Selbstverwaltungsorgan beachtet, enthält das Grundgesetz – wie ausgeführt – weder eine hochschulpolitische Vorgabe für eine bestimmte Hochschulorganisation noch für ein bestimmtes Leitungsmodell (vgl. BVerfGE 136, 338 <367 f. Rn. 65>; 139, 148 <181 Rn. 65>). Im Mittelpunkt stehen prozedurale Mitwirkungsrechte der Selbstverwaltungsorgane gegenüber dem Leitungsorgan, und dies im Grundsatz unbeschadet dessen konkreter Strukturierung. Auch monokratische Leitungsorgane sind daher unter dem Vorbehalt der Wahrung wissenschaftsadäquater Anforderungen mit der Verfassung vereinbar (vgl. schon BVerfGE 111, 333 <356 f.>). Nach dem Brandenburgischen Hochschulgesetz in seiner derzeitigen Fassung, wie es Gegenstand der Vorlage ist, ist die Leitungsstruktur der brandenburgischen Hochschulen im Grundsatz strikt monokratisch, so dass sich die Fragen von hinreichendem Einfluss und Kontrolle der wissenschaftlich Tätigen auf die Organisation auf das Verhältnis zum Leitungsorgan selbst beschränken. Betroffen ist mithin allein das Verhältnis des Senats zum Präsidenten, nicht hingegen zu dem „unter der Verantwortung des Präsidenten“ handelnden Kanzler. Anders und weiter wäre das Rückbindungsverhältnis nur dann zu fassen, wenn nicht eine monokratische, sondern im engeren Sinne kollegiale Leitungsstruktur zu Entscheidungen berufen wäre, die sich potentiell wissenschaftsgefährdend auswirken könnten (vgl. BVerfGE 136, 338 <375 f. Rn. 82>).

66

cc) Dem brandenburgischen Hochschulrecht ist kein zwingender Sachgrund für eine Durchbrechung des Lebenszeitprinzips als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums zu entnehmen. Aus der besonderen Sachgesetzlichkeit und der Art der vom Kanzler wahrgenommenen Aufgaben lassen sich keine durchgreifenden Anhaltspunkte für eine Rechtfertigung der Ausgestaltung des Kanzleramtes im Beamtenverhältnis auf Zeit folgern. 67

Die Präsidentin oder der Präsident leitet aufgrund der gesetzgeberischen Entscheidung in eigener Zuständigkeit und Verantwortung monokratisch die Hochschule; sie oder er wird hierbei von einem etwaigen Präsidium lediglich unterstützt. Dem Kanzler ist durch § 67 Abs. 1 BbgHG nur ein eigener Sachbereich als Leiter der Verwaltung der Hochschule zugewiesen, und dies zudem unter der Verantwortung des Präsidenten. Hinzu kommt die Stellung als Beauftragter für den Haushalt. Schon diese aktuelle Ausgestaltung der Beteiligung des Kanzlers an Hochschulleitungsfunktionen steht in gesetzgebungshistorischer Perspektive für die bislang stärkste funktionale Einordnung in den monokratisch zugespitzten Aufgabenkreis des Präsidenten (vgl. LTDruks 2/5977, S. 76). Auch ist der Kanzler dem Präsidenten nach § 37 Abs. 2 Satz 2 BbgHG direkt dienstrechtlich unterstellt. Dem entspricht es, dass der Kanzler nicht mehr durch den Minister, sondern durch den Präsidenten selbst bestellt wird. Auch dies verdeutlicht die Stellung des Kanzlers im Verantwortungsbereich des Präsidenten. Hinzu kommt die sachliche Abhängigkeit des Kanzlers von der Hochschulleitung. Aus der Verwaltungsleitungstätigkeit des Kanzlers „unter der Verantwortung“ des Präsidenten in Verbindung mit dessen Dienstvorgesetzeneigenschaft folgert das vorliegende Gericht nachvollziehbar, dass dem Kanzler auch Einzelanweisungen erteilt werden können. Der dem Kanzler bei der Führung der laufenden Geschäfte der Verwaltung zuzugestehende Entscheidungs- und Handlungsspielraum wird überdies durch den Rahmen begrenzt, der durch die hochschulpolitisch-strategischen Grundentscheidungen des Präsidenten gezogen wird. In funktioneller Hinsicht findet sich der Kanzler durch dieses Spannungsverhältnis an der Schnittstelle von Hochschulleitung und Verwaltungsapparat, indem er einerseits unter der Verantwortung des Präsidenten dessen strategische Entscheidungen mitzutragen hat und andererseits für ihre Umsetzung als Verwaltungsleiter zuständig ist (vgl. Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 542; Jaburek, ZBR 2016, S. 236 <236 f.>). Die Schnittstellenfunktion ist zudem erkennbar, wenn es um die durchaus auch initiiierende Vorbereitung von politischer Willensbildung der Leitungsorgane geht: Denn einerseits muss der Kanzler sicherstellen, dass der Informationsfluss aus den Fachstellen der Verwaltung die Hochschulspitze erreicht und in de- 68

ren Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden kann; andererseits ist er in die Umsetzung derart getroffener Richtungsentscheidungen in den Verwaltungskörper der Hochschule maßgeblich eingebunden (vgl. Schuster, in: Flämig u.a. [Hrsg.], Handbuch des Wissenschaftsrechts, 1982, S. 295; Sandberger, WissR 44 [2011], S. 118 <148>). Selbstverständlich hat der Kanzler als Leiter der Verwaltung auch zu gewährleisten, dass der Präsident sowie etwaige weitere Vizepräsidenten in ihren jeweiligen Ressorts und Verantwortungsbereichen angemessen administrativ unterstützt werden (vgl. Büggeln, in: Hoffmann [Hrsg.], 15 Jahre Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften an der Brandenburgischen Technischen Universität, 2017, S. 30; Sandberger, WissR 44 [2011], S. 118 <149>).

Entgegen der Auffassung des Landes Brandenburg ergibt sich aus dieser Zuordnung des Kanzlers zur Verantwortungssphäre des Präsidenten jedoch keine Notwendigkeit, einen im Beamtenverhältnis beschäftigten Kanzler nur auf Zeit zu bestellen. Auch wenn der Kanzler als Leiter der Hochschulverwaltung und damit enger Mitarbeiter des Präsidenten dessen hochschulpolitische Konzepte verwaltungstechnisch und mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln umsetzen muss, lässt sich hieraus keine über die allgemeine beamtenrechtliche Treuepflicht hinausgehende Loyalitätsbeziehung herleiten. Treue, Pflichterfüllung, unparteiischen Dienst für das Gemeinwesen sowie Gehorsam gegenüber Gesetzen und rechtmäßigen Anordnungen des Dienstvorgesetzten schuldet jeder Beamter (vgl. BVerfGE 9, 268 <286>; 39, 334 <346 f.>). Der Kanzler in der Ausgestaltung des brandenburgischen Hochschulrechts kann von daher gesehen als komplementäres Element zur politisch verantwortlichen Hochschulspitze verstanden werden (vgl. Horst/Bußmann, in: Festschrift für Dieter Leuze, 2003, S. 291 <293>). Ihm ist die Wahrung von Kontinuität, Sachverstand und Unabhängigkeit (vgl. schon Scheven/Pelzner, WissR 6 [1973], S. 44 <52>) als Aufgabe unabhängig von der Amtszeit des Präsidenten, dem er zugeordnet ist, übertragen: Kontinuität zeichnet das Amt des Kanzlers aus, da die Amtszeit – sei es im Angestellten-, sei es im Beamtenverhältnis – nach § 67 Abs. 2 Satz 4 BbgHG sechs Jahre beträgt, ohne dass – anders als beim Präsidenten (§ 65 Abs. 4 BbgHG) – eine gesetzliche Abwahlregelung die Amtszeit von vornherein an den fortbestehenden konstituierenden Willen des Senats als zuständigem Hochschulorgan binden würde. Die Qualifikationsanforderungen gemäß § 67 Abs. 3 BbgHG sichern die normative Erwartung eines der Stellung des Verwaltungsleiters angemessenen Sachverstands. Das institutionelle Postulat der Unabhängigkeit des Kanzlers ist differenziert zu betrachten. Nach der normativen Ausgestaltung der Position findet die Unabhängigkeit des Kanzlers schon von Verfassungs wegen ihre Grenze in der beamten-

69

rechtlichen Treuepflicht, die als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums ausdrücklich etwa in Art. 33 Abs. 4 GG („Dienst- und Treueverhältnis“) Erwähnung gefunden hat (vgl. BVerfGE 39, 334 <346 f.>). Nicht nur der ihn bindende gesetzliche Rahmen, sondern auch die rechtmäßigen Anordnungen des dienstvorgesetzten Präsidenten ziehen der Unabhängigkeit des verbeamteten Kanzlers Grenzen. Das Brandenburgische Hochschulgesetz weist ihm ferner keine ausdrücklichen – eigenen – Gestaltungsaufträge hochschulpolitischer Art zu, sondern mit der Leitung der Verwaltung eine rein sachbezogene, der ordnungsgemäßen Führung der laufenden Geschäfte entsprechende Tätigkeit. Nicht frei von einer gewissen Ambivalenz ist der Kanzler jedoch gerade hierbei auf ein Mindestmaß an Unabhängigkeit auch gegenüber dem Präsidenten angewiesen. Denn die Gewährleistung einer rechtsstaatlichen Verwaltung in Verbindung mit dem Auftrag, auch im hochschulpolitischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, führt das beamtenrechtliche Idealbild eines auf Objektivität und Sachbezogenheit verpflichteten Amtswalters mit der Normstruktur des § 67 BbgHG zusammen. Die Stellung des Kanzlers als Beauftragter für den Haushalt mit den damit verbundenen herausgehobenen Anforderungen unterstreicht dieses Postulat. Bereits diese Gesichtspunkte sprechen dafür, die Stellung des Kanzlers nicht durch eine Reduktion seines Status auf diejenige eines Beamten auf Zeit zu schwächen.

dd) Entgegen der Auffassung des Landes Brandenburg ergibt sich auch aus den organisationsrechtlichen Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit kein hinreichender Sachgrund für die Bestellung des Kanzlers nur im Beamtenverhältnis auf Zeit. 70

Die Vermutung, die durch das Lebenszeitprinzip vermittelte Unabhängigkeit des Berufsbeamtentums in der Person des Kanzlers könne sich wissenschaftshemmend auswirken, da dieser die Realisierung von Forschungsfreiheit negativ beeinflussen könne, rechtfertigt die Durchbrechung von Art. 33 Abs. 5 GG nicht. Wieso ausgerechnet dem Kanzler als Leiter der Verwaltung ein besonderes Gefährdungspotential zu Lasten des freien Wissenschaftsbetriebs zugeschrieben wird, ist nicht nachvollziehbar. Vor allem blendet diese Risikozuschreibung die gesetzliche Ausgestaltung des Kanzleramts nach § 67 BbgHG gerade im Verhältnis zum Präsidenten als der Zentrafigur der Hochschulleitung gemäß § 65 BbgHG aus. In seiner Funktion als Leiter der Hochschulverwaltung und damit enger Mitarbeiter des Präsidenten hat der Kanzler dessen hochschulpolitische Konzepte verwaltungstechnisch sowie mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln umzusetzen, und damit ohne Zweifel in nicht unerheblichem Maße Berührungspunkte 71

mit den wissenschaftlich Tätigen. Dies entspricht jedoch gerade seiner historisch wie institutionell begründeten Stabilisierungs- und Schnittstellenfunktion (vgl. Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 542 f.; Wallerath, WissR 37 [2004], S. 203 <218>). Maßgeblich ist, dass das brandenburgische Hochschulrecht dem Kanzler gerade keine hochschulpolitische Entscheidungsdomäne zuweist, die mit einem eigenen Gestaltungsspielraum auch im Verhältnis zum Präsidenten einhergeht. Dass dem Kanzler bei der Führung der laufenden Geschäfte der Verwaltung schon aufgrund seines juristischen und ökonomischen Sachverstands gewisse – faktische – Prärogativen zukommen, ändert nichts an der gesetzlich ausdrücklich normierten Verortung des Kanzlers im Verantwortungsbereich des Präsidenten. Für eine Befristung des Kanzleramts im Beamtenverhältnis auf Zeit spricht daher auch nicht die behauptete Notwendigkeit der Gewährleistung von Flexibilität und Fluktuation der wissenschaftsprägenden Forschungsarbeit bei beschränkten Ressourcen. Warum sich der Topos der Flexibilität und Fluktuation im Wissenschaftsbetrieb auf der administrativen und primär (gesetzes-)vollziehenden Ebene des Kanzlers als Leiter der Hochschulverwaltung spiegeln müsse, erschließt sich schon nach dem Vorbringen des Landes nicht. Gegen eine solche Einbeziehung des Kanzlers in das Verhältnis von Grundrechtsträgern und Leitungsorgan spricht indes auch die Bewertung von Normsystematik und -zweck, die schon in den Gesetzesbegründungen Ausdruck gefunden hat. Der Hochschulsenat ist nicht nur verfassunggebendes Organ der Hochschule, sondern auch Aufsichtsgremium über den Präsidenten (vgl. LTDruks 2/5977, S. 1). Die Verantwortung für das Handeln des Kanzlers liegt beim Präsidenten als Leiter der Hochschule und Dienstvorgesetzten des Kanzlers; dessen Stellung unterfällt eindeutig dem Verantwortungsbereich des Präsidenten (vgl. LTDruks 2/5977, S. 76).

Daher ist zwar einerseits richtig, dass das brandenburgische Hochschulrecht die herausgehobene Stellung des Präsidenten betont und ihm die Funktion des Kanzlers zu- und unterordnet, um sämtliche Kräfte der Hochschule unter der monokratischen Leitung des Präsidenten zu bündeln. Andererseits folgt aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gerade nicht, dass der in der Position des Präsidenten zum Ausdruck kommende hohe Autonomiegrad der brandenburgischen Hochschulen strukturell durch eine „unflexible“ Besetzung auf der Position des Kanzlers konterkariert wird. Faktisch mag sich die Möglichkeit einer Neubesetzung der Kanzlerposition nach Ablauf einer Befristung als deutlich einfacher erweisen als die Möglichkeiten der Versetzung oder Abberufung (vgl. schon BVerwGE 109, 292, zur Zulässigkeit der Versetzung eines Universitätskanzlers); dies ist jedoch keine Forderung, die Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zu entnehmen ist und eine Einschränkung des in

72

Art. 33 Abs. 5 GG verankerten Lebenszeitprinzips rechtfertigen könnte. Mit der hier maßgeblichen Fassung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes hat der brandenburgische Gesetzgeber durchgängig berücksichtigt, dass die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans (Senat) an der Bestellung und Abberufung des Leitungsorgans (Präsident) stark ausgestaltet sein muss, um dessen ihm grundlegend und substantiell zugewiesene wissenschaftsrelevante Entscheidungsbefugnisse zu kompensieren (vgl. BVerfGE 136, 338 <365 Rn. 60>; 139, 148 <183 Rn. 68>). Die Stellung des Hochschulkanzlers nach § 67 BbgHG wird dadurch nicht berührt.

c) Das vom brandenburgischen Hochschulgesetzgeber – zulässigerweise – gewählte Modell einer dominanten Präsidialhochschulleitung unter enger Beiordnung des verwaltungsleitenden Kanzlers kann auch ohne dessen Bestellung im Beamtenverhältnis auf Zeit realisiert werden. 73

Neben der auch von § 67 Abs. 2 Satz 2 BbgHG vorgesehenen Möglichkeit der Anstellung der Kanzlerin oder des Kanzlers im befristeten privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnis bestellen andere Bundesländer den Hochschulkanzler im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit bei vorheriger Ernennung im Beamtenverhältnis auf Probe, ohne dass dies das monokratische Hochschulleitungsmodell in Frage stellen würde. Für diese Ausgestaltung im Lebenszeitbeamtenverhältnis, welche aufgrund der vorherigen Probezeit eine Überprüfung der Bewährung des Kanzlers im Amt erlaubt, haben sich Bayern (vgl. Art. 23 Abs. 2 Satz 3 Bayerisches Hochschulgesetz vom 23. Mai 2006 [GVBl S. 245], zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2017 [GVBl S. 568]; vertiefend dazu Geis, in: Geis, Hochschulrecht im Freistaat Bayern, 2. Aufl. 2017, S. 392 f.) und Mecklenburg-Vorpommern (vgl. § 87 Abs. 2 Satz 2 und 3 Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Januar 2011 [GVBl S. 18], zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2016 [GVBl S. 550, 557]) entschieden. Dass diese Orientierung am von Art. 33 Abs. 5 GG vorgesehenen Regelfall (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit zu strukturellen Verwerfungen im Verhältnis zur Präsidialspitze der Hochschulen führen würde, hat die Staatsregierung des Freistaats Bayern nicht vorgetragen. Angesichts der speziell in Bayern vorgesehenen Möglichkeit der Abberufung sowie der allgemeinen Zulässigkeit einer Versetzung (vgl. schon BVerwGE 109, 292) liegen derartige strukturelle Konfliktlagen auch nicht nahe, rechtfertigen jedenfalls nicht eine Durchbrechung von Art. 33 Abs. 5 GG gleichsam auf bloßen Verdacht hin. 74

Bezogen auf das Funktionsamt des Kanzlers ist auch denkbar, die Unabhängigkeit des weiterhin im Beamtenverhältnis auf Zeit beschäftigten Kanzlers dadurch zu sichern, ihm „kompensatorisch“ einen gebundenen Anspruch auf Übernahme in den Landesdienst einzuräumen. Für den Kläger fand eine solche Regelung gemäß § 93 Abs. 2 BbgHG in Verbindung mit § 68 BbgHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 2004 noch Anwendung; nach dem derzeit geltenden § 67 Abs. 4 Satz 2 BbgHG ist eine Übernahme in den Landesdienst nur nach Vereinbarung vorgesehen. Jedoch wäre auch mit einem (Rück-)Übernahmeanspruch, gerichtet auf einen der früheren – das heißt vor Antritt der Kanzlerposition – Rechtsstellung vergleichbaren Status die Sicherung der Unabhängigkeit der Amtsführung nicht vollständig. Ein derartiger Übernahmeanspruch müsste vielmehr de lege ferenda auf ein der (Status-)Wertigkeit des Kanzleramtes gleichwertiges anderes Amt im Landesdienst gerichtet sein. Einen solchen Anspruch sieht indes derzeit keines der Landeshochschulgesetze vor. Ihn im Wege der verfassungskonformen Auslegung in die maßgeblichen Vorschriften hineinzulesen, lässt die schon nach Wortlaut und Sinngehalt eindeutige Regelung nicht zu (vgl. BVerfGE 54, 277 <299>; 63, 131 <147 f.>; 112, 164 <182 f.>).

d) Schließlich weist ein Vergleich mit den traditionsgemäßen historischen Fallgruppen akzeptierter Durchbrechungen des Lebenszeitprinzips keine überzeugenden Sachgesetzlichkeiten aus, die eine Herausnahme des Hochschulkanzlers nach brandenburgischem Hochschulrecht aus dem Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG rechtfertigen könnten.

aa) Mit der Kategorie des kommunalen Wahlbeamten ist der Hochschulkanzler nach brandenburgischem Hochschulrecht nicht vergleichbar.

Maßgebliches Differenzierungskriterium und bestimmendes Sachmerkmal der Wahlbeamten im Gegensatz zum Normalfall des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit ist der Wahlakt (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe c BeamtStG) als Akt demokratischer, periodisch zu erneuernder Willensbildung. Dieser Wahlakt hat konstitutive Bedeutung und vermittelt im Verbund mit der – regelmäßig – kommunalverfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeit der Abberufung des kommunalen Wahlbeamten dessen politische Rückbindung. Hiervon unterscheiden sich die Bestellung und Wiederbestellung des Hochschulkanzlers nach § 67 Abs. 2 Satz 1 BbgHG wesentlich. Gemäß § 65 Abs. 2 Satz 1 BbgHG wird die Präsidentin oder der Präsident aufgrund des Wahlvorschlages einer Findungskommission vom zuständigen Organ der Hochschule auf Zeit gewählt und von dem für die Hochschu-

len zuständigen Mitglied der Landesregierung bestellt. Dieser Wahlakt hat, wie ausgeführt, Bedeutung für die institutionelle und personelle Sicherung der Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. Der so durch Wahlakt an das zuständige Hochschulorgan rückgebundene Präsident bestellt sodann den Kanzler nach in § 67 Abs. 3 BbgHG weiter ausgeführten qualifikationsbezogenen Amtsvoraussetzungen. Angesichts der Qualifikationsmerkmale des § 67 Abs. 3 BbgHG bestehen keine Zweifel, dass die Auswahlentscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten an Art. 33 Abs. 2 GG gebunden ist und sich mithin an Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu orientieren hat (vgl. auch Ludwig, WissR 17 [1984], S. 24 <30>; Gärditz, WissR 49 [2016], S. 97 <131>). Die Geltung von Art. 33 Abs. 2 GG (vgl. § 9 BeamtStG) wurde seitens des Bundesverfassungsgerichts bereits für den Wahlvorschlag des Präsidenten selbst angenommen, erst recht muss dies für den – organisatorisch nachgelagerten – Kanzler gelten (vgl. BVerfGE 111, 333 <364>, ebenfalls zum brandenburgischen Hochschulrecht). Im Gegensatz dazu erlauben die genannten Abhängigkeitsaspekte der politisch-demokratischen Rückbindung der kommunalen Wahlbeamten eine Überlagerung auch des Leistungsprinzips des Art. 33 Abs. 2 GG (vgl. Wichmann, in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl. 2017, Rn. 73 m.w.N.). Dies ist ein weiterer Unterschied zum Hochschulkanzler in der Ausgestaltung nach brandenburgischem Hochschulrecht.

Wesentlich sind jedoch weniger die Zugangsvoraussetzungen zu den jeweiligen Ämtern des Wahlbeamten einerseits und des Hochschulkanzlers nach § 67 BbgHG andererseits, sondern ist dies der über den formalen Wahlakt demokratischer Willensbildung (vgl. BVerfGE 7, 155 <163 ff.>; 121, 205 <223>) vermittelte materielle Legitimationszusammenhang. Für die unmittelbare Staatsverwaltung und die kommunale Selbstverwaltung gilt: Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation erfordert eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern (BVerfGE 107, 59 <87 f.> m.w.N.; dies gilt ungeachtet des Umstands, dass Kommunalvertretungen keine Parlamente im engeren staatsrechtlichen Sinne sind, vgl. BVerfGE 120, 80 <112>). Dies zieht die Parallele zur durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geforderten Wahl des Hochschulleiters (Präsident oder Rektor), da die Mitwirkung der betroffenen Grundrechtsträger – normativ – der Herstellung von Legitimation für die Entscheidung über akademische Selbstverwaltungsaufgaben dient (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. November 2016 - 1 VB 16/15 -, juris, Rn. 90; Gärditz, WissR 49 [2016], S. 97 <106>; ders., DVBI 2014, S. 1127 <1134 f.>; a.A. Ennuschat, RdJB 2017, S. 34 <37>). In diesem besonderen Um-

79

feld ist der Präsident (hochschul-)politisch tätig, nicht aber der Kanzler nach dem Brandenburgischen Hochschulgesetz. Ist bei letzterem das Bedürfnis nach permanenter Rückkopplung zum tragenden Willen des Wahlorgans nicht normativ vorgegeben, so ergibt sich aus dem Vergleich mit dem kommunalen Wahlbeamten keine weiterführende Sachgesetzlichkeit der Durchbrechung des Lebenszeitprinzips.

Im Gegensatz zu der durch den brandenburgischen Hochschulgesetzgeber als Ausfluss der Hochschulautonomie bewusst dominant ausgeprägten Stellung der monokratischen Hochschulspitze, der zugleich die Befugnis zur Bestellung des Kanzlers als zugeordnetem Verwaltungsleiter zukommt, haben sich andere Landesgesetzgeber für ein Hochschulorganisationsmodell entschieden, in dem die Rückkopplung des Kanzlers an den Willen eines Wahlorgans der Hochschule mit einer Aufwertung der hochschulpolitischen Verantwortlichkeit des Kanzlers verbunden ist. So wird etwa in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen der Kanzler zwar im Beamtenverhältnis auf Zeit bestellt, doch handelt es sich jeweils um Wahlämter (vgl. §§ 16 ff. Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg vom 1. Januar 2005 [GBl S. 1], zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. November 2017 [GBl S. 584]; §§ 17 ff. Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen vom 16. September 2014 [GV.NRW. S. 547], zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Oktober 2017 [GV.NRW. S. 806]). Beide Länder unterscheiden sich insofern vom Brandenburgischen Hochschulgesetz, als sie jeweils ausdrücklich ein kollegiales Rektorat zur Leitung der Hochschule bestimmen. In diesem Leitungsgremium sind Kanzler beziehungsweise – in Baden-Württemberg – ein hauptamtliches Rektoratsmitglied für den Bereich der Wirtschafts- und Personalverwaltung grundsätzlich gleichberechtigte Mitglieder und wirken unter Vorsitz des Rektors an Leitungsaufgaben der Hochschule insgesamt mit, die in Brandenburg allein dem Präsidenten vorbehalten sind. Durch diese auch hochschulpolitische Mandatierung tritt der Kanzler jeweils in das besondere Spannungsverhältnis zur Wissenschaftsfreiheit der an der Hochschule Tätigen, so dass nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG eine Kompensation über Kurations- und Abwahlbefugnisse der Grundrechtsträger und deren organchaftliche Vertretung geboten ist. Gerade aus der verantwortlichen und grundsätzlich wissenschaftsrelevanten Einbindung des Kanzlers beziehungsweise hauptamtlichen Rektoratsmitglieds für den Bereich der Wirtschafts- und Personalverwaltung in die Leitungsebene der Hochschule folgt die Notwendigkeit von Wahl und Abwahl durch die repräsentativen Wahlorgane (vgl. VerFGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14. November 2016 - 1 VB 16/15 -, juris, Rn. 93 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19. Juli 2017 - 4 S 1433/17 -, juris, Rn. 14).

Entsprechend hat der Wahlakt auch für den Kanzler in dieser Ausgestaltung nicht lediglich formale Qualität bezogen auf den Modus der Berufung in das Amt, sondern gerade einen materiell-legitimatorischen Gehalt, der den gewählten Kanzler der permanenten Rückkopplung an den Willen des Wahlorgans unterwirft (vgl. unter Betonung der Ähnlichkeit zu einem politischen Wahlamt in Nordrhein-Westfalen: Gärditz, WissR 49 [2016], S. 97 <131>). Soweit daher der Vorlagebeschluss den Wahlakt in isolierter Betrachtung allein nicht ausreichen lässt, um die Befristung des Beamtenverhältnisses des Kanzlers zu rechtfertigen, trifft diese Bewertung zwar zu, verkürzt aber den eigentlichen Begründungszusammenhang des Wahl- und Abwahlakts, der ohne den „hinreichend gewichtigen eigenständigen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum“ des Kanzlers im Gefüge der Hochschulleitung nicht richtig erfasst werden kann. Für eine vergleichbare Ausgestaltung haben sich auch andere Länder entschieden.

Im Umkehrschluss änderte sich daher an der Problematik des brandenburgischen Hochschulrechts im Ergebnis nichts, wenn dort nunmehr anstatt der alleinigen Bestellung des Kanzlers durch den Präsidenten ein Wahlakt zur Berufung des Kanzlers eingeführt würde. Denn ohne entsprechende „Aufwertung“ seiner hochschulpolitischen Verantwortlichkeit bliebe der Wahlakt nur ein eher technisches Detail einer pluralisierten hochschulinternen Entscheidungsfindung (vgl. Gärditz, WissR 49 [2016], S. 97 <131>). Die Ein- und Unterordnung des Kanzlers unter den monokratisch stark ausgeprägten Verantwortungsbereich des Präsidenten mit den darin liegenden Gefährdungen seiner unabhängigen Amtsführung würde nicht modifiziert, das Zeitbeamtenverhältnis wäre auf diese Weise nicht zu rechtfertigen. 81

bb) Auch mit der hergebrachten Kategorie der politischen Beamten lässt sich das Hochschulkanzleramt nicht vergleichen. 82

Soweit das im Ausgangsverfahren beklagte Land und die Berufungsentscheidung (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. November 2014 - 4 B 31.11 -, juris, Rn. 48) darauf abheben, dass der Hochschulkanzler ein „Transformationsamt“ einnehme, da er im Binnenverhältnis zum Präsidenten dessen hochschulpolitische Entscheidungen umzusetzen habe, ergibt schon – wie gezeigt – eine Analyse der maßgeblichen Vorschriften selbst keine hieraus folgende Sachnotwendigkeit zur Bestellung in einem zeitlich befristeten Beamtenverhältnis. Zwar ist in Rechnung zu stellen, dass die Übereinstimmung mit grundlegenden Zielen der Hochschulleitung (Präsident) sowie etwaiger anderer kollegialer Gremien (Senat, Hochschulrat) einen wesentlichen Erfolgsfaktor der Amtstätigkeit eines zur Verwal- 83

tungsleitung berufenen Kanzlers ausmachen dürfte. Insofern steht der Kanzler mit seinem Aufgabenkreis in vielfältiger Berührung mit der hochschulpolitischen Grundausrichtung des Präsidenten. Dies allein legt jedoch noch keine Ausnahme vom mit Verfassungsrang ausgestatteten Lebenszeitprinzip nahe. Denn die in § 67 Abs. 1 Satz 1 BbgHG zum Ausdruck gebrachte und neben das allgemeine beamtenrechtliche Loyalitätsgebot tretende Zuordnung des Kanzlers zum Verantwortungsbereich des Präsidenten, welche auch gesetzeshistorisch die bislang stärkste funktionale Einordnung in den monokratisch konzentrierten Aufgabenkreis des Präsidenten darstellt, gewährleistet, dass der Kanzler die hochschulpolitischen Vorgaben im Rahmen der ordnungsgemäßen Verwaltung umsetzt. Diese Nach- und Unterordnung spiegelt sich in der gesetzlichen Konkretisierung der Merkmale der Beteiligung an Leitungsfunktionen, der dienstrechtlichen Unterstellung und der sachlichen Abhängigkeit (vgl. hierzu Schuster, in: Flämig u.a. [Hrsg.], Handbuch des Wissenschaftsrechts, 1982, S. 290).

Vor allem ist zu berücksichtigen, dass der für die Fallgruppe der politischen Beamten fruchtbar gemachte Begriff des Transformationsamts nicht beliebig weit zu ziehen ist. Der Kreis der politischen Beamten ist vielmehr eng begrenzt (BVerfGE 121, 205 <223>). Transformationsämter in diesem Sinne sind lediglich notwendige politische Schlüsselstellen für die wirksame Umsetzung der politischen Ziele der Regierung, die auf eine aktive Unterstützung seitens der betreffenden Amtsträger angewiesen ist (vgl. BVerwGE 19, 332 <336>; zuletzt Steinbach, ZBR 2017, S. 335 <336 f.>). Die Beamtengesetze des Bundes und der Länder bilden insoweit den wohl maximal zulässigen Rahmen der für diese Transformationsfunktion in Betracht kommenden Ämter ab, die den demokratisch gewählten und verantwortlichen Organen des Staates direkt zur Seite gestellt sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hingewiesen worden, dass auf der Ebene des einfachen Bundesrechts (vgl. § 54 Abs. 1 Nr. 1 BBG) das Statusamt des Ministerialdirektors bei einer obersten Bundesbehörde als Leiter einer Abteilung derzeit ebenfalls als politisches Amt ausgestaltet ist. Einem Abteilungsleiter in Bundesministerien dürfte jedoch eine – in Abgrenzung etwa zu reinen Amtschefs oder -leitern – nur beschränkte Transformationsaufgabe obliegen, er steht eher in einer administrativ-gesetzesvollziehenden Linie im hierarchischen Behördenaufbau. Insofern könnte durchaus an eine Vergleichbarkeit mit dem Kanzler nach brandenburgischem Hochschulrecht gedacht werden. Aber letztlich kann ein solcher Quervergleich mit Ministerialdirektoren des Bundes dahinstehen. Denn vergegenwärtigt man sich die noch zuletzt gezogenen engen Grenzen für politische Beamte (vgl. BVerfGE 121, 205 <232>), erscheint schon fraglich, ob ein derartiger Vergleich für

84

eine Lockerung des Lebenszeitprinzips des Kanzlers streitet. Der Einsatzbereich der politischen Beamten muss auf den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter beschränkt bleiben; nur hier können sie als notwendiger Brückenkopf zwischen der politisch verantwortlichen Spitze der Verwaltung und dem sonstigen Personalkörper begriffen werden.

cc) Schließlich zeigt ein Blick auf die Besonderheiten anderer Sachbereiche, dass eine Durchbrechung des Lebenszeitprinzips durchaus mit den Sachgesetzhelikeiten der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung gerechtfertigt werden kann. 85

Sofern etwa Landeshochschulgesetze die Beschäftigung von akademischen Mitarbeitern, denen Aufgaben übertragen werden, die auch der Erbringung zusätzlicher wissenschaftlicher Leistungen förderlich sind, im Beamtenverhältnis auf Zeit als Akademische (Ober-)Rätin oder Akademischer (Ober-)Rat vorsehen (vgl. etwa § 44 Abs. 6 Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen vom 16. September 2014 [GV.NRW. S. 547], zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Oktober 2017 [GV.NRW. S. 806]; Art. 22 Abs. 3 Bayerisches Hochschulpersonalgesetz vom 23. Mai 2006 [GVBI S. 230], zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2016 [GVBI S. 369]), ist dies von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Die Aufgabe, die Innovationsfähigkeit der Hochschulen sicherzustellen und den wissenschaftlichen Nachwuchs sachgerecht zu fördern, folgt aus Art. 5 Abs. 3 GG; die zeitliche Befristung der Beschäftigung ist hierfür angemessen (vgl. zu Arbeitsverhältnissen BVerfGE 94, 268 <286>; umfassender: BayVerfGH, Entscheidung vom 28. September 2016 - Vf. 20-VII-15 -, juris, Rn. 52; OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2015 - 6 B 462/15 -, juris; BayVGH, Beschluss vom 25. November 2016 - 3 ZB 15.1921 -, juris). 86

D.

Die Entscheidung ist mit 7 zu 1 Stimmen ergangen.

87

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld