

Rechtmäßigkeit der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen im Landeshochschulgesetz

A. Auftrag

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob die in dem Gesetzentwurf über die Hochschulen in Rheinland-Pfalz (Drucksache 14/2017) enthaltenen Verordnungsermächtigungen verfassungsrechtlichen Bedenken – insbesondere auch im Hinblick auf ihren zahlenmäßigen Umfang begegnen.

Darüber hinaus soll die Frage erörtert werden, ob gegen die in § 70 Abs. 7 HochschulGE enthaltene Bestimmung betreffend die Anrechnung von Studienzeiten auf das Studienkonto eines bereits immatrikulierten Studierenden unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Rückwirkung verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Gutachterliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Ausgehend von der Fragestellung ist es zur Gewährleistung der Übersichtlichkeit zunächst geboten, die im Entwurf des Landesgesetzes über die Hochschulen in Rheinland-Pfalz (HochschulGE) enthaltenen Verordnungsermächtigungen mit kurzer Bezeichnung des Regelungsgegenstandes unter Einbeziehung vergleichbarer Bestimmungen des geltenden Rechts wie folgt darzustellen:

Ermächtigungsnorm im Gesetzentwurf	Gegenstand	Parallelbestimmung(en) im geltenden Recht
§ 1 Abs. 4	Änderung der Hochschulbezeichnung	§ 1 Abs. 4 FHG
§ 2 Abs. 9	Übertragung weiterer Aufgaben auf die Universität	ähnlich: § 2 Abs. 8 UG und § 2 Abs. 7 FHG
§ 6 Abs. 1	Änderung der Rechtsform der Universität einschließlich Regelungen zu Finanz- und Personalwesen	–
§ 6 Abs.4	Auflösung und Errichtung von Hochschulstandorten	§ 4 Abs. 5 FHG
§ 31 Abs. 6	Vom Gesetz abweichende, begünstigende Regelungen bei der Anerkennung ausländischer akademischer Grade	anders: § 28 a UG
§ 33 Abs. 8	Näheres zu Übergängen im Hochschulbereich	§ 29 a Abs. 5 UG § 25 Abs. 4 FHG
§ 47	Festlegung des Umfangs der dienstrechtlichen Lehrverpflichtung	§ 44 UG § 40 FHG
§ 52 Abs. 1	Ausnahmsweise Anwendung der Bestimmungen über die Arbeitszeit für bestimmte Beamtengruppen in besonderen Fällen	§ 19 Abs. 1 UG § 45 Abs. 1 FHG
§ 57 Abs. 2	Aufgaben bestimmter Personengruppen des Klinikums der Johannes-Gutenberg-Universität	-
§ 65 Abs. 1	Näheres zu den allgemeinen Voraussetzungen des Zugangs zum Studium	§ 61 Abs. 1 Satz 4 UG
§ 65 Abs. 3	Anerkennung anderer als im Gesetz genannter Schulbildungen als der Fachhochschulreife gleichwertig	§ 53 Abs. 3 FHG

§ 67 Abs. 5	Näheres zur Angabe personenbezogener Daten und zu datenschutzrechtlichen Vorkehrungen	§ 63 Abs. 4 S. 2 UG § 55 Abs. 4 S. 2 FHG
§ 69 Abs. 7	Näheres über die Entschädigung der Mitglieder des Ausschusses, der über den Widerruf von Einschreibungen entscheidet	§ 65 Abs. 7 S. 2 UG § 57 Abs. 7 S. 5 FHG
§ 70 Abs. 6	Näheres zum Studienkonto	-
§ 92 Abs. 3	Näheres zu den Zentren für Lehrerbildung	-
§ 94 Abs. 2	Beschränkung der Zulassung zu internationalen Studienkollegs	Weitergehend: § 7 des Landesgesetzes über die Studienkollegs ¹
§ 95 Abs. 3	Übertragung der Aufgaben und Zusammenarbeit zwischen Landesbibliothek und in Koblenz bestehenden Hochschulen	§ 87 Abs. 4 S. 2 UG
§ 112 Abs. 4	Regelungen zu Studierendenwerken	§ 110 Abs. 4 UG
§ 121 Abs. 6	Näheres zur Finanzierung von Fachhochschulen in freier Trägerschaft	§ 93 Abs. 4 FHG

Hieraus ergibt sich zwar, dass in dem Gesetzentwurf eine Vielzahl an Verordnungsermächtigungen vorgesehen ist. Es wird aber auch deutlich, dass gleichlautende oder ähnliche Ermächtigungen zum großen Teil bereits Bestandteil des geltenden Rechts sind. Die Anzahl der Verordnungsermächtigungen ist - für sich genommen - demnach keine Besonderheit des zu prüfenden Gesetzentwurfs.

Im folgenden ist es geboten, die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Verordnungsermächtigungen auf ihre Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben zu prüfen.

II. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Exekutive

1. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 LV

Nach Artikel 110 Abs. 1 Satz 1 LV kann die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nur durch Gesetz erteilt werden.

¹ vom 31. Januar 1986, GVBl. S. 36, BS 223-40

Die hierdurch eröffnete Möglichkeit zur Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Exekutive soll den parlamentarischen Gesetzgeber von der Regelung technischer Details und bloßer Fachfragen ohne oder mit nur geringem politischem Entscheidungsgehalt entlasten².

2. Grenzen der Delegationsmöglichkeit

Daraus ergibt sich bereits, dass diese Möglichkeit nicht schrankenlos eröffnet ist.

a. Parlamentsvorbehalt

Das Bundesverfassungsgericht hat aus den speziellen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten einerseits und aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie aus dem allgemeinen Vorbehalt des Gesetzes (Artikel 20 Abs. 3 GG) andererseits die Verpflichtung des Gesetzgebers abgeleitet, im Bereich der unmittelbaren Grundrechtsausübung und in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen³ (Parlamentsvorbehalt im Sinne der sogenannten Wesentlichkeitstheorie).

Sofern die wesentlichen Entscheidungen in einem formellen Gesetz enthalten sind, schließt dies allerdings Ermächtigungen zum Erlass ergänzender Regelungen durch Rechtsverordnung nicht aus⁴.

In Bereichen, für die ein sich auf dieser Grundlage abgeleiteter Parlamentsvorbehalt nicht gilt, sind auch Ermächtigungen zulässig, durch Rechtsverordnung den Inhalt des Gesetzes zu ändern oder zu ergänzen. Der Vorrang des formellen Gesetzes steht solchen gesetzesändernden und gesetzesergänzenden Rechtsverordnungen nicht entgegen, wenn die gesetzesverdrängende Wirkung auf einem ausdrücklich zu Gunsten der Rechtsverordnungen reduzierten – subsidiären – Geltungsanspruch des Gesetzes beruht, die Rechtsverordnungen also nur eine ihr auf Grund der gesetzlichen

² Franke in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 110 Rdnr. 2

³ BVerfG, NJW 1998, 669 (670) m.w.N. ; BVerfGE 49, 89 (126/127)

⁴ BVerfG, NJW 1998, 669 (670)

Ermächtigung gestattete Möglichkeit zur Gesetzesausführungen nutzt und wenn dafür sachliche Gründe bestehen⁵.

b. Bestimmtheitsgebot (Artikel 110 Abs. 1 Satz 2 LV)

Nach Artikel 110 Abs. 1 Satz 2 LV muss das Gesetz, welches die Exekutive zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen (sogenanntes Bestimmtheitsgebot).

Artikel 110 Abs. 1 Satz 2 LV entspricht Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG⁶, so dass bei der Auslegung der landesverfassungsrechtlichen Bestimmung insbesondere auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG zurückgegriffen werden kann.

Durch das Bestimmtheitsgebot soll verhindert werden, dass das Parlament sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft begibt, indem es einen Teil der Gesetzgebungsmacht auf die Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzverschiebung bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll⁷.

Der Gesetzgeber muss daher in dem formellen Gesetz selbst die Entscheidung treffen, welche Fragen durch die Rechtsverordnung geregelt werden sollen; er muss die Grenzen einer solchen Regelung festsetzen und angeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll („Selbstentscheidungsformel“)⁸. Es muss sich aus dem Gesetz ermitteln lassen, welches vom Gesetzgeber gesetzte Programm durch die Rechtsverordnung erreicht werden soll („Programmformel“), so dass der Bürger schon aus dieser Rechtsnorm ersehen kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen

⁵ BVerfG, NJW 1998, 669 (670) m.w.N.

⁶ Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG lauten: Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden.

⁷ BVerfGE 58, 257 (277); 55, 207 (225/226) jeweils m.w.N.; Franke, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 3 m.w.N.

⁸ BVerfG, NJW 1998, 669 (670) m. w. N. ; Bryde in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, 2003, Art. 80 Rn 20 m.w.N.

Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassene Rechtsnorm haben kann („Vorhersehbarkeitsformel“)⁹.

Dabei ist es nicht erforderlich, dass sich die gesetzlichen Vorgaben unmittelbar aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm ergeben; es genügt vielmehr, dass sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte des Gesetzes¹⁰.

Welche Anforderungen an das Ausmaß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelfall zu stellen sind, lässt sich nicht allgemein festlegen. Der Grad der jeweils zu fordernden Bestimmtheit einer Regelung hängt vielmehr von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes ab, insbesondere auch davon, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genauen begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist. Darüber hinaus ist auch die Intensität der Auswirkungen der Regelung für den Betroffenen zu berücksichtigen. Geringere Anforderungen sind danach vor allem bei vielgestaltigen Sachverhalten zu stellen oder wenn zu erwarten ist, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse alsbald ändern werden¹¹. Andererseits sind umso höhere Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, je schwerwiegender die Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Betroffenen sind¹².

III. Verfassungsverstoß durch die Anzahl der Verordnungsermächtigungen

Verordnungsermächtigungen sind demnach verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die vorstehend genannten Vorgaben hinreichend berücksichtigt sind. Jedenfalls wird – soweit ersichtlich – weder in der Rechtsprechung noch in der Rechtslehre die Auffassung vertreten, dass die Anzahl der Verordnungsermächtigungen, die ein Gesetzgeber in einem Gesamtregelungswerk normiert, als solche für die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Bedeutung ist. Offenbar wird

⁹ BVerfG, NJW 1998, 669 (670) m.w.N.

¹⁰ BVerfGE 80, 1 (20/21); 58, 257 (277); 55, 207 (226/227); 8, 274 (307)

¹¹ BVerfGE 58, 257 (278)

¹² BVerfGE 58, 257 (278); 56, 11 (12)

nicht angenommen, dass die Summe der in einem Gesetz enthaltenen, nach den dargelegten Grundsätzen verfassungsgemäßen Verordnungsermächtigungen selbst verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Dies gilt um so mehr, als letztlich außer Zweifel steht, dass mit einer einzigen, den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entsprechenden Verordnungsermächtigung mehr Rechtsetzungsbefugnisse übertragen werden könnten als mit einer großen Anzahl von Verordnungsermächtigungen, die den Vorgaben des Parlamentsvorbehalts und des Bestimmtheitsgebots entsprechend durch verschiedene differenzierte Regelungen in einem formellen Gesetz ausgesprochen werden.

IV. Verfassungsmäßigkeit der einzelnen im HochschulGE enthaltenen Verordnungsermächtigungen

Die nachfolgende Prüfung erfolgt daher für jede einzelne Verordnungsermächtigung anhand der Kriterien des Parlamentsvorbehalts und des Bestimmtheitsgebots des Artikels 110 Abs. 1 Satz 2 LV.

1. Die betroffenen grundrechtsrelevanten Bereiche

Wie bereits aufgezeigt, ist es für die Frage, ob der Gesetzgeber bei Erlass einer Verordnungsermächtigung seiner Verpflichtung, das Wesentliche selbst zu regeln, genügt hat, insbesondere entscheidend, welche Bedeutung der auf die Verwaltung delegierten Rechtsetzungsbefugnis nach ihrem Gegenstand für grundrechtsrelevante Bereiche zukommt. Im Hinblick darauf, dass der in Rede stehende Gesetzentwurf insgesamt 19 Verordnungsermächtigungen enthält, die nach ihrem Regelungsgehalt teilweise ähnliche grundrechtlich geschützte Rechtspositionen berühren könnten, erscheint es zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen bei der sich anschließenden Einzelfallprüfung geboten, zunächst die in Betracht kommenden Grundrechte darzustellen.

a. Die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre (Artikel 5 Abs. 3 GG / Artikel 9 und 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV)

Gemäß Artikel 5 Abs. 3 GG sind Wissenschaft, Forschung und Lehre frei. Artikel 9 Abs. 1 LV lautet: „Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei“. Gemäß Artikel 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV wird den Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung und die Freiheit von Forschung und Lehre garantiert. Das Recht der Selbstverwaltung soll die Hochschulen in die Lage versetzen, die Freiheit von Forschung und Lehre tatsächlich zu ermöglichen und wirksam durchzusetzen¹³. Da sich Wissenschaft aus Lehre und Forschung zusammensetzt¹⁴, garantiert Artikel 9 Abs. 1 i.V.m. Artikel 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV die Freiheit von Wissenschaft, Lehre und Forschung letztlich in gleichem Umfang wie Artikel 5 Abs. 3 GG¹⁵.

Träger des Grundrechts ist jeder, der wissenschaftlich tätig ist oder werden will¹⁶. Die Wissenschaftsfreiheit ist auch juristischen Personen garantiert, die Wissenschaft betreiben und organisieren. Dies gilt insbesondere für öffentlich-rechtlich organisierte Hochschulen und Fakultäten¹⁷. Auch private Hochschulen können sich auf die Wissenschaftsfreiheit berufen, sofern sie als wissenschaftlich eingestuft werden können, insbesondere also ihren beschäftigten Wissenschaftlern einen ausreichenden Spielraum einräumen¹⁸.

Vom Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit werden alle auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen beim Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe erfasst¹⁹. Forschung ist der nach Inhalt und Form ernsthafte und planmäßige Versuch zur Ermittlung der Wahrheit in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise

¹³ BVerfGE 35, 79 (117); Magiera in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 39 Rdnr. 17

¹⁴ BVerfGE 35, 79 (113); Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 6. Auflage, Art. 5 Rdnr. 95;

¹⁵ Lücke in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 9 Rdnr. 11, 13; Magiera, a.a.O. Art. 39 Rdnr. 38

¹⁶ BVerfGE, 95, 193 (209)

¹⁷ vgl. BVerfGE 93, 85 (93); Jarass, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 99 m.w.N.

¹⁸ Lorenz in: Hailbronner/Geis, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand: April 2003, § 70 Rdnr. 8; Jarass, a.a.O., Art. 5 Rdnr. 99

neue Erkenntnisse zu gewinnen. Unter Lehre ist die wissenschaftlich fundierte Übermittlung der durch Forschung gewonnenen Erkenntnisse zu verstehen.

Die Wissenschaftsfreiheit sichert damit als Abwehrrecht jedem, der sich wissenschaftlich betätigt, Freiheit von staatlicher Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu²⁰. So gibt die Wissenschaftsfreiheit dem einzelnen Wissenschaftler ein Recht auf solche staatlichen Maßnahmen auch organisatorischer Art, die zum Schutz seines grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums unerlässlich sind, weil sie ihm die freie wissenschaftliche Betätigung überhaupt erst ermöglichen²¹. Insbesondere stehen den Hochschullehrern im materiellen Sinne eine Reihe von Rechten zu. So verleiht die Wissenschaftsfreiheit Hochschullehrern über die allgemeine beamtenrechtliche Stellung hinaus eine weitgehende Unabhängigkeit bei der Ausübung ihres Berufs²². Hieraus folgt, dass ein inhaltliches Weisungsrecht der Hochschule in der Regel ausgeschlossen ist²³. Der einzelne Hochschullehrer muss selbst über Inhalt und Ablauf der Lehrveranstaltung bestimmen können²⁴. Auch kann er grundsätzlich über Beginn und Ende seiner Arbeitszeit selbst bestimmen²⁵. Eine vollständige Freistellung von Verpflichtungen geht damit jedoch nicht einher. Insbesondere ist in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung²⁶ anerkannt, dass dem Lehrpersonal Lehrverpflichtungen auferlegt werden können, mit denen eine Reglementierung ihrer Arbeitszeit im Rahmen des Ausbildungsbetriebs der Universität einhergeht. Diese Verpflichtungen gewährleisten letztlich den verfassungsrechtlichen Zulassungs- und Ausbildungsanspruch der Studienbewerber²⁷. Sie bewegen sich damit im Spannungsverhältnis zwischen dem Freiheitsraum des Hochschullehrers und grundrechtlich geschützten Rechtspositionen der Studierenden und Studienbewerber. Es ist dem Gesetzgeber unbenommen, in diesem Bereich im Wege der praktischen Konkordanz eine die widerstreitenden Belange berücksichtigende und abwägende Regelung zu

¹⁹ BVerfGE 35, 79 (112);

²⁰ BVerfGE, 90, 1 (11, 12); 35, 79 (113)

²¹ BVerfGE 95, 193 (209); BVerfGE 35, 79 (116)

²² BVerfGE 3, 58 (151); BVerwGE 61, 200 (206) m.w.N.

²³ BVerfGE 57, 70 (94 f.)

²⁴ BVerfGE 55, 37 (68); Jarass, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 109 m.w.N.

²⁵ BVerwG, NVwZ-RR 2001, 251 ; Waldeyer in: Hailbronner/Geis, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand: April 2003, § 50 Rdnr. 8

²⁶ vgl. BVerfGE 85, 36 (56 ff); 66, 155, 177 (f.); 54, 173 (192 f.); ausdrücklich: BVerwGE 60, 25 (48);

²⁷ siehe hierzu die Ausführungen unter Abschnitt IV. 1.b

erlassen²⁸. Insbesondere kann er zur Konkretisierung der von ihm selbst getroffenen Wertentscheidung die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung auszusprechen²⁹.

Darüber hinaus enthalten Artikel 9 LV und Artikel 5 Abs. 3 GG neben dem individuellen Freiheitsrecht eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde, wertentscheidende Grundsatznorm³⁰, die ein Entstehen des Staates für die Idee der freien Wissenschaft und seine Mitwirkung an ihrer Verwirklichung einschließt³¹. Angesichts dessen ist der Staat verpflichtet, die Wissenschaft und ihre Lehre zu schützen und zu fördern. Er muss die erforderlichen personellen, finanziellen und organisatorischen Mittel bereitstellen³². Außerdem hat er durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung so weit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist³³. Hieraus kann dem Einzelnen ein Recht auf Durchführung entsprechender organisatorischer Maßnahmen erwachsen³⁴.

Überall dort, wo der Staat wissenschaftliche Einrichtungen unterhält, kommt dem Aspekt der Teilhabe mithin eine herausgehobene Bedeutung zu. Der Gesetzgeber kann dabei die Organisation der Hochschulen nach seinem Ermessen ordnen, solange gewährleistet ist, dass der Kernbereich der wissenschaftlichen Betätigung der Selbstbestimmung des einzelnen Grundrechtsträgers vorbehalten bleibt³⁵. Ist dies der Fall, so hat er bei der Regelung der akademischen Selbstverwaltung einen weiten Gestaltungsspielraum³⁶. Dem steht auch nicht das in Artikel 39 Abs. 1 Satz 1 LV festgeschriebene Selbstverwaltungsrecht der Hochschule entgegen. Denn - wie bereits dargestellt - dient dieses Selbstverwaltungsrecht dazu, die Hochschulen organisatorisch und verfahrensmäßig in die Lage zu versetzen, die

²⁸ BVerfGE 54, 173 (193)

²⁹ BVerfGE 54, 173 (193)

³⁰ BVerfGE 93, 85 (95); 35, 79 (112); vgl. auch Jarass, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 101; Lücke, a.a.O., Art. 9, Rdnr. 10

³¹ BVerfGE 35, 79 (114)

³² BVerfGE 88, 129 (136f); 35, 79 (114/115)

³³ BVerfGE, 93, 85 (95)

³⁴ BVerfGE, 35, 79 (116)

³⁵ BVerfGE 93, 85 (95); 35, 79 (117);

³⁶ BVerfGE 93, 85 (95)

Freiheit von Forschung und Lehre zu ermöglichen und wirksam durchzusetzen.

Artikel 39 Abs. 1 Satz 1 LV garantiert mithin kein „umfassendes“, sondern ein auf den „akademischen Bereich“ beschränktes Selbstverwaltungsrecht und ist letztlich als Institutionalisierung der Freiheit von Forschung und Lehre zu verstehen³⁷.

Dies zugrunde gelegt, kann die staatliche Einflussnahme bei allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten oder organisatorischen Fragen relativ weit gehen. Der Gesetzgeber unterliegt insofern keinen Beschränkungen, wenn er eine organisatorische Regelung zu treffen hat, die auf die freie wissenschaftliche Betätigung der Hochschulangehörigen nicht einwirkt, sondern lediglich regelt, von wem und in welcher Art und Weise allgemeine Verwaltungsangelegenheiten der Hochschule zu erledigen sind³⁸. Nicht von dem grundrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrecht erfasst wird auch der Fortbestand einer öffentlichen Einrichtung, wie sie die Hochschule ist. Denn Träger von Grundrechten können Einrichtungen des Staates nur sein, soweit sie vom Staat unabhängig sind. Den Hochschulen ist Autonomie jedoch nur im Rahmen der ihnen vom Staat zugewiesenen Aufgaben verliehen. Sie ist auf eine funktionsgerechte Wahrnehmung dieser Aufgabe beschränkt und von deren Fortbestand abhängig. Das Selbstverwaltungsrecht der Hochschule kann deshalb nicht die Aufrechterhaltung der Aufgabenzuweisung und damit den Fortbestand der Einrichtung selbst sichern³⁹. Aus dem selben Grund dürfte auch die Standortbestimmung für eine Hochschule nicht vom Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts erfasst sein.

Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist dagegen in den denjenigen Bereichen, die Forschung und Lehre unmittelbar berühren, begrenzt.

Zum Kernbereich der Hochschulselbstverwaltung gehören insbesondere die hochschulinterne Planung, Koordinierung und Durchführung von Forschungsvorhaben und Lehrveranstaltungen, die Ordnung des Studiums und der Hochschulprüfungen, das Promotions- und Habilitationswesen, die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Fachbereichen, Studienbereichen, wissenschaftlichen Einrichtungen, Betriebseinheiten und gemeinsamen

³⁷ BVerfGE 35, 79 (116) OVG RhPf., AS 7, 318 (323); Magiera, a.a.O., Art. 39 Rdnr. 18/38

³⁸ BVerfGE 35, 79 (123)

³⁹ BVerfGE 85, 360 (385); vgl. auch Geis in: Hailbronner/Geis, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand: April 2003, § 58 Rdnr. 37

Kommissionen und das Berufungswesen⁴⁰. Werden bei Angelegenheiten, die derart in unmittelbarem Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Forschung und Lehre stehen, andere grundrechtlich begründete Allgemeininteressen - beispielsweise die staatliche Verantwortung für die Berufsfreiheit - in erheblichem Maße berührt, können Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen unter Berücksichtigung der Bedeutung der kollidierenden und gegeneinander abzuwägenden Rechtsgüter im konkreten Fall gerechtfertigt sein.

b. Berufsfreiheit / Freiheit der berufsbezogenen Ausbildung (Artikel 12 Abs. 1 GG / Artikel 58 und 39 Abs. 5 LV)

Nach Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Gemäß Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden.

Wenngleich Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 GG verschiedene Rechte benennt, enthält er ein einheitliches Grundrecht⁴¹, das einheitlich unter einem Gesetzesvorbehalt steht⁴². Eine Überschneidungen vermeidende Abgrenzung zwischen den namentlich genannten Freiheitsbereichen ist nur schwer denkbar⁴³. Insbesondere sind Berufswahl und Berufsausübung miteinander verwoben. Mit der Berufswahl beginnt die Berufsausübung und in der Berufsausübung wird die Berufswahl immer wieder neu bestätigt. Daher ist schon mit der Berufswahl auch die Berufsausübung gewährleistet und mit der Berufsausübung auch die Berufswahl vom Regelungsvorbehalt des Artikels 12 Abs. 1 Satz 2 GG betroffen.

Über seinen Wortlaut hinaus schützt Artikel 12 Abs. 1 GG nicht nur die freie Wahl der Ausbildungsstätte, sondern die gesamte Freiheit der berufsbezogenen Ausbildung⁴⁴. Er verbürgt nicht nur ein Abwehrrecht gegen Freiheitsbeschränkungen im Ausbildungsbereich, sondern wegen der in ihm

⁴⁰ Geis, a.a.O., Rdnr. 54 unter Hinweis auf § 60 HRG a.F.; vgl. auch die in § 8 HochschulGE aufgezählten Selbstverwaltungsangelegenheiten

⁴¹ ständ Rspr., vgl. statt vieler BVerfGE 95, 193 (214) m.w.N.; Jarass, a.a.O., Artikel 12, Rdnr. 1

⁴² BVerfGE 95, 193 (214)

⁴³ vgl. BVerfGE 92, 140 (151)

⁴⁴ Jarass, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 70

enthaltenen Wertentscheidung zu Gunsten der berufsbezogenen Ausbildung in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip auch ein Teilhaberecht⁴⁵. Berufsbezogen sind Ausbildungsstellen, die der Ausbildung für bestimmte Berufe oder Berufsgruppen dienen und dabei über das Angebot allgemeiner Bildung hinausgehen. Erfasst werden damit insbesondere auch Hochschulen und Fachhochschulen⁴⁶. Selbst weiterführende Schulen – wie beispielsweise Gymnasien (Oberstufe) – sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazuzurechnen⁴⁷. Inhaltlich garantiert Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich jedem Deutschen das Recht zum Eintritt in eine Ausbildungsstätte sowie die im Rahmen der Ausbildung notwendigen Tätigkeiten, insbesondere die Teilnahme am Unterricht sowie einer eventuellen Prüfung. Geschützt wird dabei grundsätzlich auch ein Zweit- oder Drittstudium⁴⁸.

Wie bereits hervorgehoben, steht das Grundrecht aus Artikel 12 Abs. 1 GG unter einem einheitlichen Vorbehalt des Gesetzes. Beschränkungen der Berufsfreiheit können daher hinsichtlich des gesamten Schutzbereichs verfassungsgemäß sein. Allerdings sind die Anforderungen, unter denen ein Eingriff in der Sache gerechtfertigt ist, unterschiedlich. Zunächst bedarf es einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage. Denn die Beschränkungen können nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Zudem müssen Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit verhältnismäßig sein. Die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen sind in der Rechtsprechung durch die sogenannte Stufenlehre⁴⁹ konkretisiert. Dabei gilt für alle Eingriffe, dass sie zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich sein müssen und dass die Intensität des Eingriffs zur Bedeutung des Zwecks in einem angemessenen Verhältnis stehen muss (sogenannte Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn)⁵⁰. Ausgangspunkt der Prüfung ist dabei zunächst die Bestimmung der Eingriffsintensität.

⁴⁵ grundlegend statt vieler BVerfGE 33, 303 (332)

⁴⁶ Jarass, a.a.O., Artikel 12 Rdnr. 71

⁴⁷ BVerfGE 58, 257 (273)

⁴⁸ BVerfGE 62, 117 (146); 45, 393 (398)

⁴⁹ Jarass, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 24 m.w.N.

⁵⁰ Jarass, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 31 m.w.N.

Die geringsten Anforderungen stellt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an reine Beschränkungen der Berufsausübung, d. h. für Regelungen, die die Bedingungen beschreiben, unter denen sich die berufliche Tätigkeit vollzieht. Hier kommt dem Gesetzgeber ein erheblicher Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu⁵¹. Regelungen der Berufsausübung können gerechtfertigt sein, wenn Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit sie verlangen bzw. vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie rechtfertigen.⁵²

Strengere Anforderungen stellt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei sogenannten subjektiven Zulassungsschranken. Dabei handelt es sich um Regelungen, welche die Berufswahl oder die Aufnahme einer Berufstätigkeit von subjektiven, also in der Person des Berufsanwärters liegenden und für diesen erfüllbaren Voraussetzungen abhängig macht⁵³. Insbesondere fallen hierunter Vorschriften, die den Zugang zu einem Beruf von persönlichen Eigenschaften und Fähigkeiten, erworbenen Abschlüssen oder erbrachten Leistungen der Betroffenen abhängig machen. Dazu rechnet etwa ein bestimmtes Alter, die Eignung und Zuverlässigkeit, das Bestehen von Prüfungen, das Fehlen bestimmter Vorstrafen oder das Vorhandensein von Finanzmitteln⁵⁴. Subjektive Zulassungsschranken können nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig sein. Dabei kann es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch um vom Gesetzgeber selbst nach wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen sachgerecht festgelegte Güter und Interessen handeln⁵⁵. Solche können auch in der Gewährleistung eines effizienten Einsatzes der Ressourcen an Hochschulen gesehen werden⁵⁶.

Objektive Zulassungsschranken, d. h. Regelungen, welche die Berufswahl auf Grund von Kriterien einschränken, die weder mit den Eigenschaften des Betroffenen im Zusammenhang stehen noch von ihm beeinflusst werden können, können nur zulässig sein, wenn sie zur Abwehr nachweisbarer oder

⁵¹ Jarass, a.a.O., Art. 12, Rdnr. 31m.w.N. aus der Rechtsprechung insbesondere des BVerfG

⁵² Jarass, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 36 m.w.N. aus der Rechtsprechung des BVerfGE

⁵³ Gubelt, a.a.O., Art. 12, Rdnr. 53 m.w.N.

⁵⁴ Jarass, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 26 m.w.N. aus der Rechtsprechung des BVerfG

⁵⁵ BVerfGE 13, 97 (107); 35, 146 (149); Jarass, a.a.O., Art. 12, Rdnr. 37)

⁵⁶ vgl. bayr. Verwaltungsgerichtshof Urteil vom 28. März 2001, Az.: 7 B 00.1551

höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zwingend geboten sind⁵⁷.

Durch diese Einteilung in Fallgruppen wird nicht die Notwendigkeit beseitigt, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend stets noch eine abschließende Kontrollprüfung durchzuführen. Denn in Grenzbereichen sind Überschneidungen - wie bereits aufgezeigt - in der Natur der Sache angelegt. Insbesondere sind Berufsausübungsregelungen denkbar, die sich auch auf die Berufswahlfreiheit erstrecken.

Der Stufentheorie ist nicht nur für die Berufsfreiheit im eigentlichen Sinne Beachtung zu schenken. Sie beanspruchen auch für die Ausbildungsfreiheit Geltung⁵⁸.

Hinsichtlich des Rechts auf Zugang zu einer Hochschule ist zusammenfassend folgendes zu beachten:

Soweit das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte gegen den Staat, d. h. auf Zugang zu staatlichen Ausbildungsstätten (insbesondere im Hochschulbereich) gerichtet ist, wird es unter den Bedingungen der Knappheit notwendig zu einem Teilhaberecht. Denn wenn es mehr Interessenten als Güter gibt, dann kann jeder Interessent nur noch einen Teil des knappen Gutes bekommen. Da staatliche Ausbildungsstätten als Güter nicht teilbar sind, können sie nur unter allen Interessenten in gleicher Weise, d. h. nach gleichen Kriterien verteilt werden. Artikel 12 Abs. 1 GG verlangt insoweit eine erschöpfende Kapazitätsausnutzung⁵⁹. Studienplatzkapazitätsgrenzen müssen unter Berücksichtigung der Funktionsfähigkeit der Universität bei Ausschöpfung aller sachlichen und personellen Mittel bestimmt werden. Die begrenzten Studienplatzkapazitäten müssen dann so verteilt werden, dass jeder Interessent die gleiche Chance hat, überhaupt und auch an der bevorzugten Universität zu studieren⁶⁰, wobei die Chancengleichheit die gleiche Anwendung legitimer Auswahlkriterien erfordert⁶¹. Ein weitergehendes Leistungsrecht auf Schaffung von Ausbildungsplätzen wird

⁵⁷ BVerfGE 33, 303 (338); 7, 377 (407f.)

⁵⁸ BVerfGE 33, 303 /337, 338); BVerwGE 115, 32 (38); bayr. Verwaltungsgerichtshof, a.a.O.

⁵⁹ BVerfGE, 66, 155 (179); 54, 173 (191); 43, 291 (325ff.); 33, 303 (338 ff.)

⁶⁰ BVerfGE 33, 303 (338); v. Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 5. Auflage, Art. 12, Rdnr. 34

⁶¹ BVerfGE 33, 303 (345ff.)

durch Artikel 12 Abs. 1 GG hingegen nicht gewährleistet⁶². Insoweit ist zu beachten, dass Teilhaberechte immer unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen, es also darauf ankommt, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft verlangen kann⁶³.

Soweit sie nicht durch die Kapazität - als eine der Natur der Sache nach immanente Schranke der Berufswahlfreiheit⁶⁴ - bedingt sind, stellen Beschränkungen des Zugangs zu berufsbezogenen Ausbildungsstätten Grundrechtseingriffe dar, deren Rechtmäßigkeit im Einzelfall unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen zu prüfen ist.

Der verfassungsrechtliche Zulassungsanspruch gewährleistet allerdings für sich genommen keinen Anspruch auf ein kostenloses Studium⁶⁵. Denn nicht jede, auch noch so geringe finanzielle Belastung kann inhaltlich als Zugangsbeschränkung und damit als Eingriff in den Schutzbereich des Artikels 12 Abs. 1 GG gewertet werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesbezüglich ausgeführt, es sei prinzipiell davon auszugehen, dass Artikel 12 Abs. 1 GG i. V. m. Artikel 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip zwar nicht einen in bestimmter Weise ausgestatteten kostenlosen Studienplatz erfordert, aber doch grundsätzlich ein entweder für jedermann tragbares oder aber ein um ein finanzielles Ausbildungsförderungssystem ergänztes Ausbildungsangebot voraussetzt, welches allen dazu Befähigten ein Studium ermöglicht und eine Sonderung der Studierenden nach den Besitzverhältnissen der Eltern verhindert⁶⁶. Von daher spricht Einiges dafür, dass die Frage, ob die Erhebung einer Studiengebühr als Grundrechtseingriff zu werten ist und auf welcher Stufe (Berufsausübungsregelung oder subjektive Zulassungsvoraussetzung) er erfolgt, von der Höhe der Gebühr, der an die unterbliebene Entrichtung geknüpfte Rechtsfolge und der gebührenfrei zur Verfügung stehenden Studienzeit abhängt.

⁶² BVerwGE 102, 142 (147); vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz AS 11,296 (299); Gubelt, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 32; Jarass, a.a.O., Artikel 12 Rdnr. 76; offen gelassen noch BVerfGE 33, 303 (333)

⁶³ vgl. BVerfGE 33, 303 (333)

⁶⁴ OVG RhPf, AS 11,295 (299); 12, 378 (381)

⁶⁵ BVerwGE 115, 32 (36); 102, 142 (146)

⁶⁶ BVerwG 115, 32 (37); 102,142 (147)

Nach Artikel 58 LV ist jeder Deutsche berechtigt, in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des Gemeinwohls seinen Beruf frei zu wählen und ihn nach Maßgabe des Gesetzes in unbehinderter Freizügigkeit auszuüben. In Verbindung mit Artikel 19 a LV sind auch Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Träger des sich aus Artikel 58 LV ergebenden Grundrechts. Was Inhalt und Umfang des gewährten Schutzes der Berufsfreiheit betrifft, stimmt Artikel 58 LV mit Artikel 12 Abs. 1 GG weitgehend überein; dies gilt insbesondere auch für die Anwendbarkeit der Drei-Stufen-Lehre⁶⁷. Allein einen mit Art 12 Abs. 1 GG vergleichbaren Schutz der Freiheit der beruflichen Ausbildung kennt Artikel 58 LV nicht.

Insoweit ist Artikel 39 Abs. 5 Satz 1 LV zu beachten. Die Vorschrift bestimmt, dass der Zugang zu den Hochschulen jedermann offen steht, sofern er die jeweiligen Zulassungsvoraussetzungen erfüllt⁶⁸. Damit geht die Bestimmung, was den Kreis der Grundrechtsträger angeht, über die Garantie des Art. 12 GG hinaus. Denn sie ist in Ihrem Anwendungsbereich nicht auf Deutsche beschränkt. Inhaltlich gewährt sie, was den Zugang zu Hochschulen angeht, einen mit Artikel 12 Abs. 1 GG vergleichbaren Schutz⁶⁹.

c. Privatschulfreiheit (Artikel 30 LV)

Nach Artikel 30 Abs. 1 LV können Privatschulen als Ersatz für öffentliche Schulen – *einschließlich der Hochschulen* - mit staatlicher Genehmigung errichtet und betrieben werden (Satz 1). Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte genügend gesichert ist (Satz 2). Privatschulen als Ersatz für öffentliche Schulen erhalten gemäß Artikel 30 Abs. 3 LV auf Antrag angemessene öffentliche Finanzhilfe (Satz 1), wobei das Nähere über die Voraussetzungen und die Höhe der öffentlichen Finanzhilfe ein Gesetz regelt (Satz 2).

⁶⁷ S. Jutzi in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 58, Rdnr. 12ff., 18 m.w.N.

⁶⁸ Magiera, a.a.O., Art. 39 Rdnr. 29

⁶⁹ vgl. Magiera, a.a.O., Art. 39, Rdnr. 29, 38

Artikel 30 LV gilt – wie sich aus der ausdrücklichen Nennung in Absatz 1 ergibt – entsprechend auch für Hochschulen in privater Trägerschaft als Ersatz für Hochschulen des Landes⁷⁰.

Artikel 30 LV normiert die grundrechtliche Freiheit, private Hochschulen als Ersatz für Hochschulen des Landes zu gründen und zu unterhalten. Der Regelungsgehalt dieses Grundrechts erlegt dem Staat darüber hinaus die Pflicht auf, das private Ersatzhochschulwesen neben dem öffentlichen Hochschulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen⁷¹. Denn private Hochschulträger dürften bei dem heute bestehenden hohen Kostenniveau regelmäßig nicht in der Lage sein, aus eigener Kraft sämtliche in Artikel 30 Abs. 1 und 2 LV aufgeführten Genehmigungsvoraussetzungen gleichzeitig und auf Dauer zu erfüllen.

Soll Artikel 30 Abs. 1 Satz 1 LV vor diesem Hintergrund nicht zu einem wertlosen Individualgrundrecht auf Gründung existenzunfähiger Ersatzhochschulen und zu einer „nutzlosen“ institutionellen Garantie verkümmern, so muss dieser Verfassungsnorm zugleich eine Verpflichtung des Gesetzgebers entnommen werden, private Hochschulen zu schützen und zu fördern⁷². Dem entspricht Artikel 30 Abs. 3 LV, der öffentliche Finanzhilfen als Förderinstrument ausdrücklich vorsieht.

Was den Umfang der Förderung betrifft, ist der Staat auf Grund von Artikel 30 LV nicht zu einer vollen Übernahme der Kosten verpflichtet. Da die Förderung sicherstellen soll, dass die Genehmigungsanforderungen des Artikels 30 Abs. 1 und 2 LV auf Dauer erfüllt werden, kann das Land nur verpflichtet sein, einen Beitrag bis zur Höhe des Existenzminimums der Institution zu leisten⁷³. Dabei ist es zunächst Aufgabe des Gesetzgebers, die Kostensituation selbst zu bewerten und seine Hilfe danach auszurichten.

Des Weiteren steht die Förderungspflicht von vorneherein unter dem Vorbehalt, dass sie nicht über das hinausgeht, was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann. Hierüber hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener

⁷⁰ vgl. insoweit auch Walter in: Hailbronner/Geis, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand: April 2003, Teil 3: Landeshochschulrecht Rheinland-Pfalz, S. 32

⁷¹ vgl. zur entsprechenden Regelung für Ersatzschulen BVerfGE 75, 40 (62)

⁷² vgl. zur entsprechenden Regelung für Ersatzschulen BVerfGE 75, 40 (65)

⁷³ vgl. BVerfGE 75, 40 (68)

Verantwortung auch unter Berücksichtigung anderer Gemeinschaftsbelange und der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu befinden⁷⁴.

Aus Artikel 30 Abs. 1 und 3 LV folgt demnach kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Gewährung staatlicher Finanzhilfe, weder dem Grunde nach noch in bestimmter Höhe. Es obliegt vielmehr dem Gesetzgeber, einen Anspruch durch den Erlass einer einfachgesetzlichen Regelung zu konkretisieren. Der grundrechtliche Anspruch des einzelnen Ersatzhochschulträgers ist nur darauf gerichtet, dass der Gesetzgeber zu Förderung tätig wird und dabei diejenigen Grenzen und Bindungen beachtet, die seinem politischen Handlungsspielraum durch die Schutz- und Förderpflicht gesetzt sind⁷⁵.

Dem entsprechend stellt Artikel 30 Abs. 3 Satz 2 LV die Voraussetzungen und die Höhe der öffentlichen Finanzhilfe ausdrücklich unter einen Gesetzesvorbehalt und begründet einen Gesetzgebungsauftrag⁷⁶, bei dessen Umsetzung der Gesetzgeber den eingangs dargestellten Vorgaben der Wesentlichkeitstheorie und des Bestimmtheitsgrundsatzes Rechnung zu tragen hat.

2. Die im HochschulGE enthaltenen Verordnungsermächtigungen

Dies berücksichtigend, ergibt sich für die gutachterliche Frage, ob die im Entwurf zum HochschulGE ausgesprochenen Verordnungsermächtigungen als solche verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, im einzelnen folgendes:

a. § 1 Abs. 4 HochschulGE

Nach § 1 Abs. 4 HochschulGE kann das fachlich zuständige Ministerium die Bezeichnung einer Hochschule mit deren Zustimmung durch Rechtsverordnung ändern.

Dass diese Regelung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, offenbart sich von selbst. Zum einen spricht alles dafür, dass das Recht der Namensgebung der Hochschule im Rahmen des ihr zustehenden Selbstverwaltungsrechts nicht gewährleistet wird. Denn das Recht der Namensgebung erscheint nicht erforderlich, um die Hochschule in die Lage zu

⁷⁴ BVerfGE 75, 40 (68) ; BVerfGE 90, 107 (116)

⁷⁵ BVerfGE 90, 107 (117)

⁷⁶ Hennecke in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 30, Rdnr. 13

versetzen, die Freiheit von Forschung und Lehre zu ermöglichen und wirksam durchzusetzen. Zum anderen hat der Gesetzgeber die Ermächtigung zur Namensänderung von der Zustimmung der Hochschule abhängig gemacht, so dass bereits deshalb ein Eingriff in den grundrechtlich geschützten Bereich der Selbstverwaltung der Hochschule, der es dem Gesetzgeber gebieten könnte, weitere Einzelheiten selbst zu regeln, nicht denkbar ist.

b. § 2 Abs. 9 HochschulGE

Gemäß § 2 Abs. 9 HochschulGE kann das fachlich zuständige Ministerium den Hochschulen im Benehmen mit ihnen durch Rechtsverordnung oder durch Vereinbarung⁷⁷ weitere Aufgaben übertragen, wenn sie mit den in Absatz 1 der Vorschrift genannten Aufgaben zusammenhängen. Nach § 9 Abs. 1 HochschulGE dienen die Hochschulen entsprechend ihrer Aufgabenstellung der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaft und der Künste durch Forschung, Kunstausbübung, Lehre und Studium. Sie bereiten auf berufliche Tätigkeiten vor, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erfordern. Die Fachhochschulen erfüllen diese Aufgaben durch anwendungsbezogene Lehre; sie betreiben angewandte Forschung und können Entwicklungsvorhaben durchführen. Die Universitäten fördern den wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchs.

Bedenken gegen die in § 2 Abs. 9 HochschulGE enthaltene Verordnungsermächtigung könnten sich vor dem Hintergrund der Verpflichtung des Gesetzgebers, beim Erlass von Verordnungsermächtigungen das Wesentliche selbst zu regeln, mit Blick auf das grundrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen lediglich dann ergeben, wenn durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben eine Bindung sachlicher und personeller Mittel in einem Umfang einhergehen könnte, die es der Hochschule erschweren würde, die Freiheit von Forschung und Lehre sicherzustellen. Dies erscheint nach der Gesamtkonzeption des HochschulGE indes ausgeschlossen. Denn gemäß § 102 HochschulGE orientiert sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen an den in Forschung und Lehre sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen

⁷⁷ Soweit eine Übertragung von Aufgaben im Wege der Vereinbarung in Rede steht, dürfte dies nur zulässig sein, soweit es sich nicht um Aufgaben handelt, durch die Grundrechte Dritter berührt werden.

Nachwuchses erbrachten Leistungen und Belastungen. Insbesondere durch die Orientierung der staatlichen Finanzierung auch an den bestehenden Belastungen gewährleistet der Gesetzgeber die Möglichkeit einer für die angemessene Erfüllung der übertragenen Aufgaben ausreichenden Ausstattung mit sachlichen und persönlichen Mitteln. Auch hat der Gesetzgeber die Ermächtigung zur Übertragung zusätzlicher Aufgaben in einer dem Bestimmtheitsgrundsatz genügenden Weise auf solche zusätzlichen Aufgaben beschränkt, die mit den originären, in § 9 Abs. 1 HochschulGE genannten Aufgaben der Hochschule in Zusammenhang stehen, zumal sich aus § 2 Abs. 9 HochschulGE beispielhaft ergibt, um welche zusätzlichen Aufgaben es sich handeln kann.

c. § 6 Abs. 1 HochschulGE

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 HochschulGE sind die Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen.

Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 Hochschulgesetz kann das fachlich zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung eine oder mehrere Hochschulen des Landes auch in eine andere Rechtsform überführen; dabei sind auch privatrechtliche Rechtsformen nicht ausgeschlossen. Das Nähere insbesondere über das Finanz- und Personalwesen regelt die Rechtsverordnung (Satz 3).

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es hierzu:

„§ 6 beschreibt die Rechtsstellung der Hochschulen. Dem Grundsatz des § 58 HRG⁷⁸ entsprechend, sind die staatlichen Hochschulen des Landes Rheinland-Pfalz Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Im Einklang mit § 58 HRG i. d. F. des 4. HRGÄndG⁷⁹ wird in Abs. 1 Satz 2 das fachlich zuständigen Ministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine oder mehrere Hochschulen auch in eine andere geeignete Rechtsform zu

⁷⁸ Hochschulrahmengesetz v. 19. Januar 1999, BGBl. I S. 18

⁷⁹ Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetze v. 20. August 1998, BGBl. I S. 2190

überführen. Das Nähere, insbesondere zum Finanz- und Personalwesen, wird durch diese Rechtsverordnung geregelt.“

§ 58 Abs. 1 Satz 1 HRG bestimmt, dass die Hochschulen in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen sind. Zuzufolge § 58 Abs. 1 Satz 2 HRG können Sie auch in anderer Rechtsform errichtet werden. § 58 Abs. 1 Satz 3 HRG garantiert den Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze.

Fraglich ist, ob der Gesetzgeber den sich aus dem Wesentlichkeitsprinzip und dem Bestimmtheitsgebot ergebenden Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung im Hinblick auf die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz HochschulGE vorliegend genügt hat.

Unter dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit könnten sich insbesondere Bedenken ergeben, wenn durch die Überführung der Hochschule in eine andere Rechtsform grundrechtsrelevante Bereiche, insbesondere die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer oder das Recht der akademischen Selbstverwaltung dadurch beeinträchtigt werden könnten. Es spricht jedoch Einiges dafür, dass durch die bloße Überführung in eine andere Rechtsform eine derartige Beeinträchtigung nicht zu befürchten ist. Denn auch eine in anderer Rechtsform geführte Hochschule des Landes unterfiele unmittelbar dem Anwendungsbereich des HochschulGE und des HRG, so dass gewährleistet wäre, dass die dort enthaltenen Regelungen zum Schutz der Selbstverwaltung der Hochschule und der Wissenschaftsfreiheit zur Anwendung kämen. Denn sowohl das HRG als auch das Hochschulgesetz gelten für alle Hochschulen des Landes unabhängig von ihrer Rechtsform (§ 1 HochschulGE, § 1 HRG).

Insoweit wären der systematische Zusammenhang und die Vorgaben des HochschulGE lediglich als Konkretisierung der Ermächtigung zu sehen, insoweit als eine Überführung nur in eine Rechtsform möglich wäre, die den Anforderungen des HochschulGE gerecht wird, was beispielweise für die Rechtsform einer Aktiengesellschaft oder einer GmbH eher zweifelhaft wäre.

Dem Erfordernis, das Wesentliche selbst zu regeln, könnte der Gesetzgeber jedoch im Hinblick auf das ihm zustehende Budgetrecht nicht ausreichend Rechnung getragen haben.

In Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips ist den Ländern durch Artikel 109 Abs. 1 GG eine eigenständige und unabhängige Haushaltswirtschaft zur Sicherung ihrer politischen Autonomie gewährleistet. Die Haushaltswirtschaft umfasst dabei grundsätzlich alle unmittelbar auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogenen Vorgänge. Nach Artikel 116 Abs. 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen; bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen und die Ablieferungen eingestellt zu werden. Weil jede staatliche Ausgabe parlamentarisch legitimiert werden muss, kann von einem Budgetrecht des Parlaments gesprochen werden⁸⁰. Der Haushaltsplan wirkt normativ im Organverhältnis zwischen Landtag und Landesregierung. Die Bewilligung von Ausgaben ist als Ermächtigung zu verstehen⁸¹. Zur Gewährleistung der parlamentarischen Budgetkontrolle⁸² verpflichtet Artikel 120 Abs. 1 LV den Minister der Finanzen, dem Landtag zur Entlastung der Landesregierung im Laufe des nächsten Haushaltsjahres über alle Einnahmen und Ausgaben Rechnung zu legen, sowie eine Übersicht über das Vermögen und Schulden vorzulegen.

All dies zeigt, dass Fragen, die das „Wie“ der Haushaltswirtschaft oder den Umfang der parlamentarischen Kontrolle betreffen, in einem normativen Bereich liegen, dem eine unmittelbar aus dem Verfassungsrecht fließende besondere Bedeutung zukommt und der mithin wesentlich ist.

Weil gemäß Artikel 116 Abs. 1 Satz 1 LV alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind, darf es grundsätzlich keine Sonderhaushalte geben. Der Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans soll sichern, dass die finanzpolitischen Entscheidungen abgestimmt getroffen werden und er dient ferner der Transparenz. Er gilt bezogen auf das Land als Gebietskörperschaft und erfasst deshalb nicht das Wirken anderer selbstständiger

⁸⁰ Trzaskalik in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 116, Rdnr. 1

⁸¹ Trzaskalik, a.a.O., Artikel 116, Rdnr. 6; vgl. auch: § 3 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung

⁸² Schneider in: Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 120, Rdnr. 3

Rechtsträger⁸³. Die Gründung juristischer Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts durch das Land kann deshalb vorbehaltlich einfachgesetzlicher Regelungen, zu einer Flucht aus dem Landeshaushalt führen⁸⁴. Hiervon ausgehend spricht unter Berücksichtigung der besonderen normativen Bedeutung, die Fragen des Haushaltsrechts zukommt, sehr vieles dafür, dass der Gesetzgeber die wesentlichen haushaltsrechtlichen Fragen, die mit einer Übertragung von staatlichen Aufgaben auf juristische Personen oder der Umwandlung in eine andere Rechtsform einhergehen, selbst regeln muss.

Dem hat der Landesgesetzgeber u. a. mit Erlass der §§ 105 bis 112a Landeshaushaltsordnung (LHO)⁸⁵ Rechnung getragen.

Dabei hat er in Teil VI der LHO (§§ 105 bis 112), der Regelungen betreffend landesunmittelbare juristische Körperschaften des öffentlichen Rechts betrifft, sichergestellt, dass weite Teile der LHO auf die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts Anwendung finden. Die für die Hochschulen des Landes insoweit maßgebliche Bestimmung ist § 105 Abs. 2 LHO. Danach gelten für die Hochschulen des Landes die Vorschriften der LHO mit Ausnahme der §§ 106 bis 110 unmittelbar, soweit nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.

Im Hinblick darauf, dass in § 105 Abs. 2 LHO eine Differenzierung nach der Rechtsform der Hochschule nicht vorgenommen wird, spricht alles dafür, dass auch für Hochschulen mit einer anderen öffentlich-rechtlichen Rechtsform die Bestimmungen der LHO in dem durch § 105 Abs. 2 LHO bestimmten Umfang unmittelbar anzuwenden sind.

Demgegenüber dürfte dies für privatrechtlich organisierte Hochschulen des Landes nicht gelten. Dies erschließt sich bereits aus der systematischen Stellung des § 105 im VI. Teil der LHO, der allein juristische Personen des öffentlichen Rechts betrifft.

Für die Auslagerung von Aufgaben des Landes auf landesunmittelbare juristische Personen oder Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, die dazu

⁸³ Trzaskalik, a.a.O., Artikel 116, Rdnr. 10

⁸⁴ Trzaskalik, a.a.O., Artikel 116, Rdnr. 10

⁸⁵ v. 20. Dezember 1971, GVBl. 1972, S.2, BS 63-1

führt, dass die mit den Aufgaben verbundenen Einnahmen und Ausgaben nicht oder nicht mehr vollständig im Haushalt des Landes, sondern insoweit in einem eigenständigen Haushalt (Nebenhaushalt) veranschlagt werden, normiert § 112a Abs. 1 Satz 1 LHO ein grundsätzlichen Zustimmungserfordernis des Landtags. Die Zustimmung gilt nach § 112a Abs. 2 LHO als erteilt, wenn das jährliche Gesamtvolumen des durch die Auslagerung entstehenden Nebenhaushalts einen vom Landtag festzusetzenden Betrag nicht überschreitet. Im Übrigen erteilt der Landtag die Zustimmung durch Gesetz, das insbesondere Bestimmungen treffen soll über

1. die Rechtsform des Trägers der ausgelagerten Aufgabe,
2. die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Landesregierung, die für die Wahrung ihrer Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag erforderlich sind,
3. das Prüfungsrecht des Rechnungshofs,
4. die Unterrichtung des Landtags über beabsichtigte, die ausgelagerte Aufgabe betreffende wesentliche Entscheidungen und inwieweit diese der Genehmigung des Landtags bedürfen.

Dies vorausgeschickt dürfte die Ermächtigung zur Überführung einer Hochschule in eine andere öffentlich-rechtliche Rechtsform das Budgetrecht des Landtags nicht berühren. Denn weiterhin fände die LHO für diese Hochschulen unmittelbar Anwendung mit dem Ergebnis, dass alle Einnahmen und Ausgaben dieser juristischen Personen des öffentlichen Rechts weiterhin vollständig im Haushalt des Landes zu veranschlagen sind. Dementsprechend würde für eine derartige Umwandlung auch § 112 a LHO nicht zur Anwendung kommen. Somit ergeben sich aus dem Budgetrecht des Landtags für die Verordnungsermächtigung betreffend die Überführung einer Hochschule in eine andere öffentlich-rechtliche Rechtsform unter dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit keine besonderen Anforderungen.

Demgegenüber spricht Vieles dafür, dass in Ansehung dieses Regelungskomplexes an eine Verordnungsermächtigung, welche die Möglichkeit eröffnet, eine Hochschule in privatrechtlicher Rechtsform zu betreiben, besondere Anforderungen zu stellen sind. Mit der Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform

wäre - wie aufgezeigt - § 105 Abs. 2 LHO nicht weiter anwendbar. Damit wären die Ausgaben der Hochschule nicht weiter im Haushalt des Landes zu veranschlagen. Grundsätzlich bedürfte eine derartige Privatisierung – wie dargelegt – im Hinblick auf die budgetrechtliche Relevanz einer gesetzlichen Regelung wie dies § 112 a LHO vorsieht. Der Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz hat jedoch bereits mit Schreiben vom 18. Juni 2003 (Vorlage 14/2353) darauf hingewiesen, dass § 6 Abs. 1 HochschulGE als jüngere, gegenüber § 112 a LHO speziellere Regelung betrachtet werden könnte, die § 112 a LHO vorgehe. Dies kann letztlich auch die Formulierung des § 6 Abs. 1 HochschulGE entnommen werden. Ist § 112 a LHO nicht anwendbar, spricht aber Vieles dafür, dass der Gesetzgeber aufgrund seiner Budgetverantwortung dann bei Erlass einer derartigen Verordnungsermächtigung gehalten gewesen wäre, in dem ermächtigenden Gesetz zugleich die wesentlichen haushaltsrechtlichen Fragen zu regeln. Hierunter wird man insbesondere Regelungen zu verstehen haben, die eine wirksame parlamentarische Kontrolle ermöglichen.

Danach ist nicht auszuschließen, dass die in § 6 Abs. 1 HochschulGE ausgesprochene Ermächtigung den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügt. Sie lässt unter Berücksichtigung der Begründung zum Gesetzentwurf erkennen, dass auch die Überführung in eine privatrechtliche Rechtsform ohne Zustimmung des Gesetzgebers im Sinne des § 112a LHO ermöglicht werden sollte, enthält jedoch keine eigenständigen Regelungen zu den damit einhergehenden haushaltsrechtlichen Fragen.

Keine rechtlichen Bedenken bestünden nach den vorstehenden Ausführungen hingegen, wenn durch § 6 Abs. 1 HochschulGE die Möglichkeit zur Überführung von Hochschulen in eine andere Rechtsform durch gesondertes Gesetz vorgesehen würde, wie dies in einigen Bundesländern⁸⁶ der Fall ist. Insoweit ist zu

⁸⁶ Eine Änderung durch Gesetz sehen insbesondere vor:

Hamburg (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Hamburgisches Hochschulgesetz v. 18. Juli 2001, HmbGVBl. S. 171),

Sachsen (§ 1 Abs. 2 Sächsisches Hochschulgesetz v. 11. Juni 1999, GVBl. S. 294)

Insoweit ist anzumerken, dass im überwiegenden Teil der Bundesländer die Hochschulen des Landes weiterhin zwingend Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Dies gilt für **Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen**

beachten, dass aufgrund der Regelung des § 105 Abs. 2 LHO eine Überführung durch Gesetz nur für Privatrechtsformen erforderlich ist.

Folgt man dem, könnte § 6 Abs. 1 HochschulGE insgesamt wie folgt gefasst werden:

„Die Hochschulen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Das fachlich zuständige Ministerium kann durch Rechtsverordnung eine oder mehrere Hochschulen des Landes auch in eine andere öffentlich-rechtliche Rechtsform überführen. Die Überführung von Hochschulen in eine privatrechtliche Rechtsform bedarf eines Gesetzes nach Maßgabe des § 112 a Abs. 2 Landeshaushaltsordnung.“

d. § 6 Abs. 4 HochschulGE

Nach § 6 Abs. 4 HochschulGE regelt das fachlich zuständige Ministerium im Benehmen mit den betroffenen Hochschulen die Auflösung bestehender und die Errichtung neuer Hochschulstandorte.

Vor dem Hintergrund, dass die Standortbestimmung – wie bereits dargelegt (vgl. Punkt IV. 1. a, S.11) – vom Selbstbestimmungsrecht der Hochschulen nicht umfasst, der grundrechtsrelevante Bereich mithin nicht betroffen ist und die Ermächtigung ersichtlich auch hinreichend bestimmt ist, erheben sich gegen diese Verordnungsermächtigung keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

e. § 31 Abs. 6 HochschulGE

Durch § 31 Abs. 6 HochschulGE wird das fachlich zuständige Ministerium ermächtigt, von den in Absätzen 2 bis 4 der Vorschrift abweichende, begünstigende Regelungen, insbesondere für Berechtigte nach dem Bundesvertriebenengesetz durch Rechtsverordnung zu treffen. In § 31 Abs. 2 bis 4 HochschulGE sind die Voraussetzungen für die Berechtigung zur Führung ausländischer Hochschulgrade (Absatz 2), Professorentitel (Absatz 3) und Ehrenggrade (Absatz 4) grundsätzlich abschließend geregelt.

Fraglich ist, ob die Verordnungsermächtigung vor dem Hintergrund der eingangs dargestellten Voraussetzungen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Zwar wird das Recht zur Führung akademischer Grade und Titel – auch soweit sie im Ausland erworben sind - durch Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleistet⁸⁷, so dass an Verordnungsermächtigungen in diesem Bereich vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgrundsatzes und der Wesentlichkeitstheorie besondere Anforderungen zu stellen sind. Dem hat der Gesetzgeber allerdings mit § 31 HochschulGE hinreichend Rechnung getragen. Er hat in den Absätzen 1 bis 5 dieser Norm die Berechtigung zur Führung akademischer Grade und Titel einer ins einzelne gehenden, detaillierten und grundsätzlich abschließenden gesetzlichen Regelung zugeführt. Aus ihr lässt sich klar und deutlich herleiten, wer wann und unter welchen Voraussetzungen berechtigt sein soll, entsprechende Grade und Titel zu führen. Von daher hat der Gesetzgeber das Wesentliche zu dieser Rechtsposition selbst geregelt. Daran ändert sich auch nichts durch die in § 31 Abs. 6 HochschulGE ausgesprochene Verordnungsermächtigung. In ihrer Ausführung kann nicht in die durch § 31 Abs. 1 bis 5 HochschulGE begründete Rechtsposition eingegriffen werden, denn sie erlaubt nur den Erlass begünstigender Regelungen. Außerdem ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang und dem Sinn und Zweck, dass der Ordnungsgeber weitere Grenzen zu beachten hat, die seinen Regelungsspielraum gesetzlich konkretisieren. Zum einen begrenzt der Zweck der § 31 Abs. 2 bis 4 HochschulGE, den irreführenden Gebrauch ausländischer Titel und Grade im Inland zu verhindern, die dem Ordnungsgeber eingeräumte Befugnis. Zum anderen ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift, dass Berechtigungen nach Absatz 6 i.V.m. einer Rechtsverordnung die Ausnahme von der regelhaft zur Anwendung gelangenden Ausgestaltung des Rechts nach § 31 Abs. 1 bis 5 HochschulGE bleiben sollen. Damit ist es aber ausgeschlossen, dass durch den auf § 31 Abs. 6 HochschulGE gestützten Erlass von Rechtsverordnungen der in § 31 Abs. 1 bis 5 HochschulGE zum Ausdruck kommenden Wertentscheidung des Gesetzgebers die Bedeutung genommen werden könnte.

Alles in allem lässt sich damit festhalten, dass der Gesetzgeber das Wesentliche

⁸⁷ BVerwG DVBl. 94, 161 ff.; DVBl. 87, 1221; NJW 72, 917; Starck in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, Art. 2 Abs. 1, Rdnr. 149

zu dem Recht auf Führung akademischer Grade und Titel selbst geregelt hat, weil er dem Verordnungsgeber lediglich die Befugnis eingeräumt hat, ausnahmsweise weitere begünstigende Regelungen zu erlassen und dass die von ihm ausgesprochene Verordnungsermächtigung aufgrund ihres systematischen Standortes und der sich daraus ergebenden Konkretisierungen inhaltlich hinreichend bestimmt ist.

f. § 33 Abs. 8 HochschulGE

Fraglich ist, ob sich gegen die in § 33 Abs. 8 HochschulGE ausgesprochene Ermächtigung, das Nähere zu den in § 33 Abs. 1 bis 7 HochschulGE getroffenen gesetzlichen Regelungen betreffend die Übergänge im Hochschulbereich zu regeln, verfassungsrechtliche Bedenken ergeben.

Zwar streitet Einiges dafür, dass die in § 33 HochschulGE geregelten Übergänge im Hochschulbereich mit Blick auf Artikel 12 Abs. 1 GG grundrechtliche Relevanz haben können. Der Gesetzgeber hat jedoch in den Absätzen 1 bis 7 der Norm insoweit die wesentlichen Regelungen zu den Übergangsvoraussetzungen und der Anrechnung erbrachter Studienleistungen selbst getroffen und den Verordnungsgeber lediglich ermächtigt, das „Nähere“ hierzu zu bestimmen. Dies bedeutet, dass dem Verordnungsgeber nur die Befugnis eingeräumt wurde, die gesetzlich vorgegebenen Wertentscheidungen durch den Erlass von Durchführungsbestimmungen unter Beachtung der sich aus der gesetzlichen Regelung eindeutig ergebenden Vorgaben zu normieren. Damit hat der Gesetzgeber auch insoweit den sich aus der Wesentlichkeitstheorie und dem Bestimmtheitsgebot ergebenden Anforderungen genügt.

Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich mithin gegen die in Rede stehende Vorschrift nicht.

g. § 47 HochschulGE

Gemäß § 47 wird das zuständige Ministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit den für das Beamtenrecht und für das Haushaltswesen zuständigen Ministerien den Umfang der dienstrechtlichen Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals unter Berücksichtigung der

jeweiligen Aufgaben durch Rechtsverordnung festzulegen. Die Hochschulen sind insoweit zu hören. Nach Satz 2 der Vorschrift sind bei der Festlegung der Lehrverpflichtung die Beanspruchung durch sonstige dienstliche Aufgaben, insbesondere die Forschung und die Krankenversorgung sowie der unterschiedliche Zeitaufwand für die Vorbereitung und Durchführung der verschiedenen Arten von Lehrveranstaltungen zu berücksichtigen; darüber hinaus soll in der Rechtsverordnung vorgesehen werden, dass Lehrende ihre Lehrverpflichtung im Durchschnitt mehrerer aufeinander folgender Semester erfüllen können und dass Lehrende einer Lehreinheit mit der gleichen Lehrverpflichtung ihre Lehrverpflichtungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums untereinander ausgleichen können.

Wie bereits eingangs (Punkt IV. 1. a, S. 9) hervorgehoben, ist es dem Gesetzgeber unbenommen, zur Konkretisierung der von ihm selbst - unter Berücksichtigung der in Einklang zu bringenden Grundrechtspositionen der Hochschullehrer einerseits und der Studierenden und Studienbewerber andererseits - getroffenen Wertentscheidung im Hinblick auf den Umfang der Lehrverpflichtung eine Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung auszusprechen. Es sind auch keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass § 47 HochschulGE den Vorgaben des Artikels 110 LV nicht hinreichend Rechnung tragen würde. Insbesondere hat der Gesetzgeber in § 47 HochschulGE hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, welche Belange der Verordnungsgeber zu berücksichtigen haben wird.

Auch gegen diese Regelung erheben sich mithin keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

h. § 52 Abs. 1 HochschulGE

Nach § 52 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbs. HochschulGE sind die Bestimmungen des Landesbeamtengesetzes mit Ausnahme von §§ 80 a, 80 b und 87 a für Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer nicht anzuwenden. Das fachlich zuständige Ministerium kann jedoch im Einvernehmen mit den für das Beamtenrecht und für das Haushaltswesen zuständigen Ministerien durch Rechtsverordnung für bestimmte Beamtengruppen die Bestimmungen über die Arbeitszeit für anwendbar erklären, wenn der Aufgabenbereich einer Hochschuleinrichtung eine regelmäßige oder planmäßige Anwesenheit erfordert.

Unter den Begriff der „bestimmten Beamtengruppen“ dürften im Hinblick auf den Gesamtzusammenhang und die systematische Stellung der Vorschrift im Unterabschnitt betreffend das hauptberufliche wissenschaftliche und künstlerische Personal und dort innerhalb der Regelungen für Hochschullehrer nur Hochschullehrer zu rechnen sein⁸⁸. Hierfür spricht auch die amtliche Überschrift der Norm „Sonderregelungen für Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer“.

Fraglich ist, ob sich gegen diese Ermächtigung ausgehend von den eingangs genannten Vorgaben verfassungsrechtliche Bedenken ergeben.

Arbeitszeitregelungen haben für den betroffenen Hochschullehrer eine Beschränkung seiner durch Artikel 5 Abs. 3 GG / Artikel 9 LV geschützten individuellen Wissenschaftsfreiheit zur Folge⁸⁹, da diese – wie dargelegt (vgl. Punkt IV. 1. a, S. 9) - auch die Freiheit verbürgt, grundsätzlich Beginn und Ende der Arbeitszeit selbst zu bestimmen. Ermächtigt der Gesetzgeber in einem derartigen Bereich den Ordnungsgeber, Arbeitszeitregelungen zu treffen, bedarf es insoweit einer differenzierten gesetzlichen Regelung, die sowohl dem Wesentlichkeitsgrundsatz als auch dem Bestimmtheitsgebot des Artikels 110 LV gerecht wird.

Vorliegend hat der Gesetzgeber § 52 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbs. HochschulGE als Ausnahmetatbestand mit einem ganz begrenzten Anwendungsbereich – nämlich beschränkt auf zwingende Erfordernisse des Aufgabenbereichs einer Hochschuleinrichtung - gefasst. Auch ist der Inhalt und das Ausmaß des durch Rechtsverordnung zu regelnden Bereichs aus der gesetzlichen Ermächtigung klar ersichtlich, da durch diese Verordnungsermächtigung nur die Anwendung der beamtenrechtlichen Arbeitszeitregelungen bestimmt werden kann.

Insgesamt bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die in § 52 Abs. 1 HochschulGE geregelte Verordnungsermächtigung.

i. § 57 Abs. 2 HochschulGE

§ 57 Absatz 1 HochschulGE regelt die Verpflichtung des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen Personals des Fachbereichs Medizin im Klinikum der Johannes

⁸⁸ vgl. Waldeyer in: Hailbronner/Geis, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand: April 2003, § 50, Rdnr. 12

⁸⁹ BVerwG, NVwZ-RR 2001, 251; Waldeyer, a.a.O., § 50 Rdnr. 8

Gutenberg-Universität Mainz Aufgaben in der Krankenversorgung und dem öffentlichen Gesundheitswesen, in der Fort- und Weiterbildung der Ärzteschaft sowie der Aus- und Weiterbildung von Angehörigen sonstiger Fachberufe des Gesundheitswesens wahrzunehmen. Gemäß § 57 Abs. 2 Satz 1 HochschulGE gilt Absatz 1 nicht für Hochschullehrer, die zugleich Leiter einer zum Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität gehörenden medizinischen Einrichtungen sind sowie für Personen, die das Klinikum mit der Funktion eines Oberarztes betraut hat. Bei diesen werden die in Absatz 1 genannten Aufgaben sowie deren Vergütung durch gesondert zu schließende Verträge geregelt. Das Nähere hat gemäß § 57 Abs. 2 Satz 3 HochschulGE das fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit den für das Beamtenrecht zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung.

Selbst wenn die dem hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen Personal des Fachbereichs Medizin nach § 57 HochschulGE obliegenden Verpflichtungen, bestimmte Aufgaben im Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität wahrzunehmen, den Schutzbereich der Berufsausübungs- oder Wissenschaftsfreiheit des betroffenen Personenkreises berühren würde, so dürften sich dennoch keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die erteilte Verordnungsermächtigung ergeben. Denn der Gesetzgeber hat durch § 57 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 und 2 HochschulGE insoweit ersichtlich das Wesentliche selbst geregelt und den Verordnungsgeber lediglich zum Erlass von hierauf bezogenen Durchführungsbestimmungen ermächtigt.

j. § 65 Abs. 1 HochschulGE

In § 65 Abs. 1 HochschulGE sind die allgemeinen Zugangsvoraussetzungen zu einem Hochschulstudium geregelt. Abweichend von dem grundsätzlichen Erfordernis des erfolgreichen Abschlusses einer auf das Studium vorbereitenden Schulbildung sieht § 65 Abs. 1 Satz 3 HochschulGE für Personen, die eine berufliche Ausbildung mit qualifiziertem Ergebnis abgeschlossen haben und danach eine mindestens dreijährige, bei Fachhochschulen eine mindestens zweijährige berufliche oder vergleichbare Tätigkeit ausgeübt haben, die Möglichkeit vor, den Nachweis der für das Studium erforderlichen Qualifikation entweder durch eine Hochschulzugangsprüfung oder durch ein Probestudium mit späterer

Eignungsfeststellung zu erbringen. Gemäß Satz 4 hat das fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit den Ministerien, deren Geschäftsbereich jeweils unmittelbar betroffen ist, insoweit das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln, wobei eine erfolgreich abgeschlossene berufliche Qualifikation besonders zu berücksichtigen ist.

Zwar wird durch die in § 65 HochschulGE geregelten Zugangsvoraussetzungen zu den Hochschulen das auf eine freie berufliche Ausbildung gerichtete Recht der Studienbewerber aus Artikel 12 Abs. 1 GG / Artikel 39 Abs. 5 LV beschränkt, so dass sich vor dem Hintergrund der Wesentlichkeitstheorie und des Bestimmtheitsgebots besondere Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung ergeben. Es spricht jedoch alles dafür, dass diesem Erfordernis durch § 65 HochschulGE hinreichend Rechnung getragen wird. Denn der Gesetzgeber hat die Voraussetzungen, unter denen Personen mit beruflicher Ausbildung die Zugangsvoraussetzungen für ein Hochschulstudium erfüllen, detailliert und abschließend geregelt. Der Ordnungsgeber wird lediglich berechtigt, das Nähere hierzu zu regeln, wobei der Gesetzgeber insoweit noch zusätzliche Wertungsvorgaben gemacht hat. Demnach wird dem Ordnungsgeber durch § 65 Abs. 4 HochschulGE lediglich die Befugnis eingeräumt, durch den Erlass von Durchführungsbestimmungen die vorgegebenen Wertentscheidungen unter Beachtung der sich aus der gesetzlichen Regelung und ihrem systematischen Zusammenhang ergebenden Vorgaben umzusetzen. Insgesamt ergeben sich daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die in § 65 Abs. 1 Satz 4 HochschulGE enthaltene Verordnungsermächtigung.

k. § 65 Abs. 3 HochschulGE

Gemäß § 65 Abs. 3 HochschulGE kann das fachlich zuständige Ministerium andere als die in Abs. 1 Satz 2 der Vorschrift genannten Schulbildungen als der Fachhochschulreife gleichwertig anerkennen. Nach Absatz 1 Satz 2 berechtigt zum Studium an einer Fachhochschule die Hochschul- oder Fachhochschulreife.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Verordnungsermächtigung gilt insoweit das zu § 65 Abs. 1 HochschulGE Gesagte, da auch die Verordnungsermächtigung in §

65 Abs. 3 HochschulGE den Bereich des Hochschulzugangs betrifft. Vorliegend hat der Gesetzgeber in § 65 Abs. 1 Satz 2 HochschulGE detailliert und grundsätzlich abschließend bestimmt, welche Schulbildung zum Studium an einer Fachhochschule berechtigt. Der Gesetzgeber hat mithin das Wesentliche insoweit selbst geregelt. Hieran ändert sich auch nichts durch die vorliegende Verordnungsermächtigung, denn diese eröffnet lediglich in eng begrenztem Umfang die Möglichkeit, durch Anerkennung weiterer der Fachhochschulreife gleichwertiger Schulbildungen zusätzliche Zugangsmöglichkeiten und damit eine gegenüber dem HochschulGE für die betroffenen Studienbewerber begünstigende Regelung zu treffen. Zumal sich dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm („eine der Fachhochschulreife gleichwertige Schulausbildung“) die Wertentscheidung des Gesetzgebers und der sich daraus ergebende Ermächtigungsumfang unmissverständlich entnehmen lässt.

Unter Berücksichtigung dessen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die in § 65 Abs. 3 HochschulGE enthaltene Verordnungsermächtigung.

I. § 67 Abs. 5 HochschulGE

Nach § 67 Abs. 5 Satz 1 HochschulGE sind Personen, die sich für ein Studium bewerben, Studierende, Gasthörerinnen und Gasthörer sowie Bedienstete über die nach den Einschreibeordnungen erhobenen Daten hinaus zur Angabe weiterer personenbezogener Daten verpflichtet, wenn dies für Zwecke der Lehre und Forschung oder bei konkreten Vorhaben der Planung und Organisation erforderlich ist; dabei sind Daten, die ihrer Art nach einem besonderen Amts- oder Berufsgeheimnis unterliegen, ausgenommen. Das Nähere einschließlich der datenschutzrechtlichen Vorkehrungen für alle nach Satz 1 sowie gemäß den Einschreibeordnungen erhobenen Daten wird gemäß § 67 Abs. 5 Satz 3 HochschulGE der Regelung durch das fachlich zuständige Ministerium im Wege der Rechtsordnung übertragen. Im Übrigen wird die Geltung der Bestimmungen des Landesdatenschutzes bestimmt (§ 67 Abs. 5 Satz 4 HochschulGE).

Zwar wird durch die in § 67 Abs. 5 HochschulGE und den Einschreibeordnungen (vgl. § 67 Abs. 3 Satz 2 und 3 HochschulGE) enthaltene Regelung zur Datenerhebung und -verarbeitung das informationelle Selbstbestimmungsrecht der

Studienbewerber, Studierenden, Gasthörer und Bediensteten berührt, welches durch Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG bzw. Artikel 4 a LV gewährleistet wird und vor der unberechtigten Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten schützt⁹⁰. Beschränkungen dieses Rechtes können jedoch auf einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkung klar und für den Bürger erkennbar ergeben, und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht⁹¹, erfolgen. Es genügen aufgrund verfassungsmäßig ausreichender Ermächtigung erlassene Rechtsverordnungen⁹².

Aus § 67 Abs. 3 Satz 2 und Absatz 5 Satz 1 HochschulGE ergeben sich sowohl der betroffene Personenkreis als auch die eine Datenerhebung und Verarbeitung rechtfertigenden Zwecke und die Grenzen der Datenerhebung mit hinreichender Deutlichkeit. Es bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken, das Nähere einschließlich der datenschutzrechtlichen Vorkehrungen der Regelung durch den Rechtsverordnungsgeber zu übertragen; zumal im Übrigen der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die Geltung der Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes gewährleistet ist.

m. § 69 Abs. 7 HochschulGE

§ 69 Abs. 7 HochschulGE beinhaltet Bestimmungen betreffend einen Ausschuss, welcher über den Widerruf der Einschreibung nach Absatz 3 der Vorschrift entscheidet. Nach § 69 Abs. 7 Satz 5 HochschulGE wird das fachlich zuständige Ministerium verpflichtet, im Einvernehmen mit dem für Haushaltswesen zuständigen Ministerium das Nähere über die Entschädigung Mitglieder des Ausschusses, die ehrenamtlich tätig sind, durch Rechtsverordnung zu regeln. Hierbei handelt es sich zum einen ersichtlich nicht um einen wesentlichen Regelungsgegenstand, zum anderen ergibt sich Zweck, Inhalt und Umfang der Verordnungsermächtigung in hinreichendem Umfang aus der Ermächtigungsnorm, so dass sich keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese erheben.

⁹⁰ Rudolf in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 4 a, Rdnr. 16

⁹¹ BVerfGE 65, 1 (44)

⁹² Rudolf, a.a.O., Art. 4 a, Rdnr. 23

n. § 70 Abs. 6 HochschulGE

§ 70 HochschulGE beinhaltet Regelungen zur grundsätzlichen Gebührenfreiheit des Erststudiums, der Einrichtung von Studienkonten sowie der Erhebung von Studiengebühren bei dessen Aufbrauch.

Nach § 70 Abs. 1 HochschulGE ist das Studium bis zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss, bei konsekutiven Bachelor- oder Masterstudiengängen bis zum zweiten berufsqualifizierenden Abschluss, grundsätzlich gebührenfrei.

Die Studierenden erhalten mit der Einschreibung ein Studienkonto, von dem während des Studiums für jedes Semester eine Abbuchung vorgenommen wird (Absatz 2 Satz 1 und 2). Die Abbuchung soll sich an den Studien- und Prüfungsleistungen orientieren, die die Studierenden von der Hochschule in Anspruch nehmen (Absatz 2 Satz 3).

Wer das Studium mit einem Abschluss beendet, erhält den verbleibenden Rest seines Studienkontos als Bonus. Mit diesem kann er später gebührenfrei in der Weiterbildung, in postgradualen Studien oder in einem Zweitstudium studieren. Die Verwendung des Bonus kann an eine bestimmte Studiendauer geknüpft werden (§ 70 Abs. 3 Satz 1 bis 3 HochschulGE).

Von Studierenden, die ihr Studienkonto aufgebraucht haben, ohne das Studium erfolgreich abzuschließen, erheben die Hochschulen nach Absatz 4 der genannten Vorschrift Studiengebühren.

Gemäß § 70 Abs. 5 HochschulGE werden die an staatlichen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland außerhalb von Rheinland-Pfalz studierten Semester auf das Studienkonto angerechnet.

Nach § 70 Abs. 6 HochschulGE wird das Nähere, insbesondere zur Ausstattung und Abbuchung des Studienkontos, zur rückwirkenden Abbuchung von mit Einrichtung des Studienkontos bereits studierten Semestern, zum Hochschul- oder Studiengangwechsel, zur Kontenführung bei den Hochschulen, zur Einräumung und Verwendung des Bonus und zur Altersgrenze, zur Höhe und Entrichtung der Gebühr, zur Berücksichtigung sozialer Belange und der Mitgliedschaft in Gremien

der Hochschule sowie zur Vermeidung und zum Abbau geschlechtsspezifischer Nachteile vom fachlich zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung geregelt.

Unter Berücksichtigung der eingangs dargestellten Grundsätze erheben sich in Ansehung der bestehenden Gesetzeslage Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der mit § 70 Abs. 6 HochschulGE ausgesprochenen Verordnungsermächtigung. Es spricht Vieles dafür, dass der Gesetzgeber für den Bereich der Studiengebühren seiner Verpflichtung, das Wesentliche hinreichend bestimmt selbst zu regeln, nicht nachgekommen ist.

Wie bereits dargestellt (vgl. Punkt IV. 1. b, S. 16), kann durch die Einführung von Studiengebühren in das aus Artikel 12 Abs. 1 GG folgende Recht auf freien Zugang zu den Hochschulen des Studierenden eingegriffen werden, wobei die Frage der Eingriffsintensität und der damit nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an die gesetzliche Regelung zu stellenden Anforderung insbesondere von der Höhe der Gebühr, der an die unterbliebene Entrichtung geknüpften Rechtsfolge und der gebührenfrei zur Verfügung stehenden Studienzeit abhängt. Vor diesem Hintergrund wäre der Gesetzgeber gehalten gewesen, zumindest diese Punkte näher zu regeln.

Insbesondere beinhaltet § 70 HochschulGE keine Vorgaben zu der Frage, welche Anzahl von Semestern ein Studierender letztlich zurücklegen kann, ohne eine Studiengebühr entrichten zu müssen. Zwar ergibt sich aus § 70 Abs. 1 HochschulGE, dass jedenfalls die Mindeststudienzeit grundsätzlich gebührenfrei sein muss und aus der „Bonusregelung“ des § 70 Abs. 3 HochschulGE ist zu entnehmen, dass auch ein nicht näher bestimmbarer Zeitraum über diese Mindeststudiendauer hinaus noch gebührenfrei sein soll. Ab wann letztlich jedoch ein Studierender aufgrund der zurückgelegten Studienzeiten von der Erhebung der Studiengebühren betroffen ist, lässt sich der Regelung nicht entnehmen. Zu der in Betracht kommenden Höhe der Gebühr oder die an die Nichtzahlung der Gebühr geknüpften Folgen enthält § 70 HochschulGE keinerlei Bestimmungen. Hierüber soll nach dem Willen des Gesetzgebers in Anwendung des § 70 Abs. 6 HochschulGE allein der Ordnungsgeber entscheiden. Damit aber legt es der Gesetzgeber letztlich in die Hand des Ordnungsgebers, darüber zu befinden, ob das Gesamtregelungswerk zu den Studiengebühren als soziale Zugangsbarriere

und damit als subjektive Zulassungsschranke oder aber als Berufsausübungsregelung wirkt.

Dass es sich dabei in Ansehung der Grundrechtsrelevanz – wie dargelegt - um einen wesentlichen Regelungsbereich handelt, liegt auf der Hand.

Weitere Bedenken ergeben sich daraus, dass der Ordnungsgeber über die ausgesprochene Berechtigung zur Festlegung der Altersgrenze für die Vergabe eines Studienkontos unter Berücksichtigung der Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 HochschulGE berechtigt wird, für einen vom Gesetzgeber nicht näher bestimmten Personenkreis aus Altersgründen eine generelle Gebührenpflicht auch für ein grundsätzlich gebührenfreies Erststudiums zu begründen.

Vor diesem Hintergrund ist auch beachtenswert, dass der ganz überwiegende Anteil der Bundesländer, die auch im Erststudium Studiengebühren für sogenannte „Langzeitstudierende“ vorsehen, die Voraussetzungen hierfür entweder durch ein besonderes Gebührengesetz oder in den jeweiligen Hochschulgesetzen detailliert geregelt haben⁹³.

Insgesamt bestehen daher gegen die Verfassungsmäßigkeit der in § 70 Abs. 6 HochschulGE enthaltenen Rechtsverordnung vor dem Hintergrund des Bestimmtheitserfordernisses Bedenken.

Diesen könnte man zum einen begegnen, indem man die Rechtsverordnung, soweit sie Regelungen zum Umfang des Studienkontos (und damit zu der von

⁹³ Eigene Gesetze über Studiengebühren haben beispielsweise:

Baden Württemberg (Landeshochschulgebührengesetz, v. 6. Dezember 1999, GVBl. S. 517, 605); **Bremen** (vgl. § 109 a Bremisches Hochschulgesetz, zuletzt geändert durch Gesetz v. 8. April 2003, GBl. S. 127); **Nordrhein-Westfalen** (Studienkonten- und Finanzierungsgesetz, v. 28. Januar 2003, GVBl. S. 223), **Saarland** (Saarländisches Hochschulgebührengesetz v. 20. März 2002, Amtsbl. S. 662);

Detaillierte Regelungen in den jeweiligen Hochschulgesetzen haben:

Niedersachsen (§§ 11, 13 und 14 Niedersächsisches Hochschulgesetz v. 24. Juni 2002, Nds. GVBl., S. 286), **Thüringen** (§§ 107, 107a Thüringer Hochschulgesetz zuletzt geändert durch G. v. 10. April 2003, GVBl. S.213)

Ausdrücklich keine Studiengebühren (für das Erststudium) erheben beispielsweise:

Berlin (§ 2 Abs. 10 Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin v. 13. Februar 2003, GVBl. S. 82), **Brandenburg** (§ 2 Abs. 3 Brandenburgisches Hochschulgesetz v. 20. Mai 1999, GVBl. I S. 130), **Hamburg** (§ 6 Abs. 5 i.V.m. §§ 52, 53 Hamburgisches Hochschulschulgesetz v. 18. Juli 2001, HmbGVBl. S. 171), **Mecklenburg-Vorpommern** (§ 6 Landeshochschulgesetz v. 5. Juli 2002, GVBl., S. 398; **Schleswig-Holstein** (§ 80 Hochschulgesetz v. 4. Mai 2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416)

Studiengebühren befreiten Studienzeit) und der Gebührenhöhe regelt, von der Zustimmung des Gesetzgebers abhängig macht⁹⁴.

Die unter verfassungsrechtlichen Aspekten sicherere Möglichkeit wäre jedoch, den Umfang des Studienkontos sowie die Gebührenhöhe durch ein gesondertes Studiengebührengesetz zu regeln.

Folgt man letzterer Alternative, könnte in § 70 Abs. 6 HochschulGE folgender Satz 1 eingefügt werden:

„Die Ausstattung des Studienkontos und die Höhe der Studiengebühren werden durch Gesetz geregelt.“

§ 70 Abs. 6 Satz 1 würde zu Satz 2, wobei die Worte „Ausstattung und“ und „Höhe und“ in diesem Satz zu streichen wären.

o. § 92 Abs. 3 HochschulGE

Fraglich ist, ob sich gegen die in § 93 Abs. 3 HochschulGE enthaltene Verordnungsermächtigung verfassungsrechtliche Bedenken erheben.

Nach dieser Bestimmung regelt das fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für das Schul- und Unterrichtswesen zuständigen Ministerium das Nähere zur Zusammensetzung, Struktur, Organisation und Mitwirkung im Zentrum für Lehrerbildung durch Rechtsverordnung.

Ein solches Zentrum für Lehrerbildung ist als wissenschaftliche Einrichtung, welche der Wahrnehmung der Verantwortung für die fachbereichsübergreifenden Lehramtsstudiengänge und deren Verbindung mit der berufspraktischen Ausbildung dient, nach § 92 Abs. 1 Satz 1 und 2 HochschulGE an jeder Universität vorgesehen. Nach Absatz 1 Satz 3 der genannten Vorschrift hat es insbesondere

⁹⁴ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 8, 275, 323) hat jedoch bei derartigen Zustimmungsverordnungen hervorgehoben, dass die Ermächtigung auch in diesen Fällen dem Bestimmtheitsanfordernis des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügen muss.

folgende Aufgaben:

1. Vorschläge zur Studienstruktur und Studienreform zu erarbeiten,
2. bei Studienplänen und Studienreformen mitzuwirken,
3. beim Lehrangebot und der Organisation des Lehrbetriebs mitzuwirken,
4. an der fachlichen Studienberatung mitzuwirken,
5. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich der Lehrerausbildung mit zu beraten sowie Inhalte und Organisation der Lehramtsstudiengänge mit der berufspraktischen Ausbildung abzustimmen.

Bei den Aufgabenstellungen im Zentrum für Lehrerbildung wirken das Landesprüfungsamt und die Studienseminare mit, wobei auch Personen an der Mitwirkung beteiligt sein können, die nicht Mitglieder der Hochschule sind (§ 92 Abs. 2 i.V.m. § 72 Abs. 2 Satz 3 HochschulGE).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorliegende Verordnungsermächtigung könnten sich allenfalls ergeben, wenn durch die Bestimmung des § 92 HochschulGE das Selbstverwaltungsrecht der Hochschule respektive die Wissenschaftsfreiheit der einzelnen Hochschullehrer beeinträchtigt würden und der Gesetzgeber insoweit nicht die wesentlichen Regelungen selbst getroffen hätte.

Im Hinblick auf die in Absatz 1 der Vorschrift genannten Aufgaben der Zentren für Lehrerbildung erscheint es jedoch bereits zweifelhaft, ob hierdurch in die genannten grundrechtlich geschützten Bereiche überhaupt eingegriffen wird. Zwar werden den Zentren für Lehrerbildung Mitwirkungsrechte in Bereichen eingeräumt, die dem Kernbereich der akademischen Selbstverwaltung zuzurechnen sind (beispielsweise Mitwirkung bei Studienplänen, Prüfungsordnungen oder beim Lehrangebot und der Organisation des Lehrbetriebs). Diese Mitwirkung kann jedoch unter Berücksichtigung des systematischen Zusammenhangs der Vorschrift lediglich als beratende Mitwirkung verstanden werden. Denn nach § 71 Abs. 1 HochschulGE haben grundsätzlich nur zentrale Organe und Organe der Fachbereiche, zu denen die Zentren für Lehrerbildung gemäß § 71 Abs. 2 HochschulGE nicht gehören, Entscheidungsbefugnisse; andere Organisationseinheiten haben Entscheidungsbefugnisse nur, soweit dies nach dem HochschulGE zugelassen oder bestimmt ist. Da das HochschulGE weder in § 92 HochschulGE noch in anderen Vorschriften Bestimmungen enthält, die die Wahrnehmung von Entscheidungsbefugnissen durch die Zentren für Lehrerbildung

ausdrücklich zulassen oder bestimmen, kann der Begriff der „Mitwirkung“ lediglich im Sinne einer fachlichen Beratung der zur Entscheidung berufenen Organe verstanden werden. Wie auch immer geartete Entscheidungsbefugnisse den Kernbereich der akademischen Selbstverwaltung betreffend werden den Zentren für Lehrerbildung durch § 92 HochschulGE mithin nicht eingeräumt. Dies schließt zugleich aus, dass durch diese Regelung in die Hochschulautonomie oder die Wissenschaftsfreiheit des einzelnen Hochschullehrers eingegriffen wird. Vor diesem Hintergrund spricht alles dafür, dass sich verfassungsrechtliche Bedenken gegen die dem Verordnungsgeber erteilte Ermächtigung, das Nähere zur Zusammensetzung, Struktur, Organisation und Mitwirkung im Zentrum für Lehrerbildung der Regelung zu regeln, nicht erheben, zumal dem Bestimmtheitsgebot durch die Regelung des § 92 HochschulGE ersichtlich hinreichend Rechnung getragen wurde.

p. § 94 Abs. 2 HochschulGE

Das internationale Studienkolleg hat nach § 94 Abs. 1 HochschulGE die Aufgabe, ausländischen und staatenlosen Personen, die sich für ein Universitäts- oder Fachhochschulstudium bewerben und deren im Ausland erworbene Hochschulreife einer deutschen nicht entspricht, die zusätzlich für ein erfolgreiches Studium erforderlichen fachlichen und sprachlichen Voraussetzungen zu vermitteln. Entsprechendes gilt für Deutsche, deren Muttersprache nicht deutsch ist und deren Hochschulzugangsberechtigung einer deutschen nicht entspricht, wenn sie dem Internationalen Studienkolleg durch das für Schul- und Unterrichtswesen zuständige Ministerium zugewiesen worden sind (§ 94 Abs. 1 HochschulGE).

Die Aufnahme ausländischer oder staatenloser Studienbewerber erfolgt durch Einschreibung nach den in der Einschreibeordnungen für diesen Personenkreis erlassenen Vorschriften (§ 94 Abs. 2 Satz 1 HochschulGE).

Durch § 94 Abs. 2 Satz 3 HochschulGE wird das zuständige Ministerium ermächtigt, erforderliche Beschränkungen der Zulassung zum Internationalen Studienkolleg durch Rechtsverordnung zu regeln, wobei die Zulassung beschränkt werden kann, wenn die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber die Zahl der verfügbaren Plätze übersteigt.

Aus dem systematischen Zusammenhang und dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich, dass sich derartige Zulassungsbeschränkungen nur auf ausländische oder staatenlose Studienbewerber beziehen können. Denn Deutsche gemäß § 94 Abs. 1 Satz 2 HochschulGE werden durch das für Schul- und Unterrichtswesen zuständige Ministerium zugewiesen, so dass insoweit eine gesonderte Zulassung nicht mehr erforderlich ist.

Fraglich ist, ob der Gesetzgeber insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Grundrechtswesentlichkeit der Regelung nähere Vorgaben zur Beschränkung der Zulassung hätte treffen müssen. Insoweit ist jedoch zu beachten, dass vorliegend das Grundrecht auf freien Hochschulzugang nicht betroffen ist. Denn das Internationale Studienkolleg soll den Studienbewerbern erst die erforderliche Qualifikation zur Aufnahme eines Hochschulstudiums vermitteln. Der Zugang zu einem Internationalen Studienkolleg kann daher nicht mit dem durch Artikel 39 Abs. 5 LV gewährleisteten freien Zugang zu einer Hochschule des Landes, der – wie dargelegt (vgl. IV 1. b, S. 17) - das Vorliegen der Zulassungsvoraussetzungen in der Person des Studienbewerbers voraussetzt, gleichgesetzt werden. In Betracht kommt jedoch für EU-Ausländer das Recht der freien Berufswahl, welches diesem Personenkreis zumindest nach Artikel 58 i.V.m. Artikel 19 a LV ausdrücklich zusteht. Andere Ausländer und Staatenlose können sich insofern auf die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Abs. 1 GG⁹⁵ bzw. Artikel 1 Abs. 1 LV⁹⁶ berufen.

Fraglich ist insoweit jedoch, ob der Schutzbereich der Berufswahlfreiheit durch die Regelungen betreffend den Zugang zu den Internationalen Studienkollegs überhaupt berührt ist. Denn die Absolvierung dieses Kollegs ist nicht Voraussetzung für den Erwerb einer Hochschulzugangsberechtigung; diese wird durch erfolgreiches Ablegen einer Feststellungsprüfung erlangt, welche auch ohne den Besuch des Internationalen Studienkollegs abgelegt werden kann (§ 94 Abs. 3 Satz 4 HochschulGE). Selbst wenn man jedoch eine Grundrechtsrelevanz annehmen wollte, spricht alles dafür, dass der Gesetzgeber das insoweit Wesentliche durch die Ermächtigungsnorm mit hinreichender Bestimmtheit geregelt hat. Denn der Gesetzgeber hat selbst geregelt, wann bzw. aus welchem

⁹⁵ vgl. Jarass, a.a.O., Art. 12, Rdnr. 10 m.w.N.

⁹⁶ vgl. S. Jutzi, a.a.O., Art. 58, Rdnr. 8

Grund Zulassungsbeschränkungen allein in Betracht kommen, so dass der Möglichkeit zur Regelung durch Rechtsverordnung enge Grenzen gesetzt und sie auf den Fall einer Kapazitätserschöpfung beschränkt wird. Nach alledem spricht alles dafür, dass sich gegen die in § 94 Abs. 2 Satz 3 HochschulGE enthaltene Verordnungsermächtigung keine verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben.

q. § 95 Abs. 3 HochschulGE

Nach § 95 Abs. 3 Satz 1 HochschulGE können der Landesbibliothek Koblenz für die in Koblenz bestehenden bibliothekarischen Einrichtungen der Hochschulen des Landes zentrale Aufgaben einer Hochschulbibliothek, insbesondere die Koordinierung der Literaturoauswahl und die Abwicklung des auswärtigen Leihverkehrs, übertragen werden. Satz 2 der genannten Vorschrift beinhaltet eine Ermächtigung des fachlich zuständigen Ministeriums, die Übertragung der Aufgaben und die Zusammenarbeit zwischen der Landesbibliothek und den betroffenen Hochschulen durch Rechtsverordnung zu regeln, wobei die betroffenen Hochschulen vor Erlass der Verordnung zu hören sind.

Unter dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit des Regelungsgegenstandes dürften sich vorliegend keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der in § 95 Abs. 3 HochschulGE enthaltenen Verordnungsermächtigung ergeben. Die Wissenschaftsfreiheit der einzelnen Hochschulangehörigen könnte allenfalls dann berührt sein, wenn zu befürchten stände, dass ihnen durch die in Frage stehende Regelung die bibliothekarische Versorgung in einer Weise beschnitten werden könnte, die sie an der freien Ausübung von Forschung und Lehre hindern würde. Hiervon kann jedoch im Hinblick auf den Regelungsgegenstand keinesfalls ausgegangen werden. Da sich aus § 95 Abs. 3 HochschulGE zudem Zweck, Inhalt und Umfang der erteilten Ermächtigung mit hinreichender Deutlichkeit ergeben, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die darin enthaltene Verordnungsermächtigung.

r. § 112 Abs. 4 HochschulGE

Die §§ 112 bis 116 HochschulGE enthalten nähere Bestimmungen zu den als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts organisierten Studierendenwerken.

Insbesondere enthalten sie Regelungen, nach welchen Gesichtspunkten Studierendenwerke gebildet werden (§ 112 Abs. 1), welche Organisationsstruktur (§ 112 Abs. 2) und welche Aufgaben (§ 112 Abs. 3) sie haben. Des Weiteren werden die Aufgabenbereiche und die Zusammensetzung der Organe der Studierendenwerke normiert (§§ 113, 114) sowie Regelungen zur Beitrags-erhebung und zum Haushalt der Studierendenwerke getroffen (§ 115). In § 116 HochschulGE ist schließlich die Aufsicht geregelt. Durch § 112 Abs. 4 HochschulGE wird das fachlich zuständige Ministerium ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Hochschulen und Studierendenwerke durch Rechtsverordnung

1. Studierendenwerke zu bilden, zu ändern und aufzulösen,
2. Regelungen zu treffen, wie die Mitglieder des Verwaltungsrats gewählt oder benannt werden: dabei ist im Fall gemeinsamer Studierendenwerke die Zahl, die Größe und die Organisation der an dem Studierendenwerk beteiligten Hochschulen(Teile von Hochschulen) zu berücksichtigen,
3. den Studierendenwerken im Benehmen mit dem Verwaltungsrat weitere Aufgaben zu übertragen, soweit diese mit den Aufgaben nach Absatz 3 Satz 1 zusammenhängen, und
4. im Einvernehmen mit dem für das Haushaltswesen zuständigen Ministerium Regelungen über die Grundsätze der Finanzierung und Wirtschaftsführung der Studierendenwerke zu treffen.

Berücksichtigt man den durch §§ 112 bis 116 HochschulGE vorgegebenen gesetzlichen Rahmen und den Umstand, dass der Gesetzgeber in § 112 Abs. 4 Nr. 1 bis 4 HochschulGE abschließend die durch Rechtsverordnung zu regelnden Gegenstände aufgezählt hat und teilweise weitere durch den Ordnungsgeber zu beachtenden Vorgaben normiert hat, sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die unter dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit oder des Bestimmtheitsgebots verfassungsrechtliche Bedenken gegen die in § 112 Abs. 4 HochschulGE enthaltene Verordnungsermächtigung begründen könnten.

s. § 121 Abs. 6 HochschulGE

§ 121 Abs. 3 bis 5 HochschulGE enthalten Bestimmungen betreffen die Voraussetzungen und den Umfang der den Fachhochschulen in freier Trägerschaft zu gewährenden Beiträge und Zuschüsse.

Nach Absatz 3 Satz 1 der Regelung erhalten Fachhochschulen in freier Trägerschaft auf Antrag Beiträge und Zuschüsse nach Maßgabe der Absätze 4 und 5, wenn die entsprechende Fachhochschule

1. staatlich anerkannt ist,
2. auf gemeinnütziger Grundlage arbeitet und
3. die Fachhochschulen des Landes entlastet.

Dabei entlastet eine Fachhochschule in freier Trägerschaft das staatliche Hochschulwesen, soweit sie in ihren Bildungszielen den Grundsätzen der staatlichen Ausbauziele für den Hochschulbereich Rechnung trägt (Absatz 3 Satz 2). Zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes eingerichtete Studiengänge an Fachhochschulen in freier Trägerschaft entlasten die Fachhochschulen grundsätzlich (Abs. 3 Satz 3).

Nach § 121 Abs. 4 HochschulGE erhalten Fachhochschulen in freier Trägerschaft für jeden Lehrenden, jeden wissenschaftlichen Mitarbeiter und jede wissenschaftliche Hilfskraft einen Beitrag, der sich nach dem Vomhundertsatz der Vergütung einer jeweils vergleichbaren Kraft an Fachhochschulen des Landes bemisst. Dabei wird der Beitrag nur für so viele Lehrende, wissenschaftliche Mitarbeiter und wissenschaftliche Hilfskräfte gewährt, wie sie den Fachhochschulen des Landes durchschnittlich zur Verfügung stehen.

Gemäß § 121 Abs. 5 HochschulGE können Fachhochschulen in freier Trägerschaft Zuschüsse zu den Sachkosten nach Maßgabe der hierfür im Haushaltsplan des Landes bereitgestellten Mittel erhalten, wobei diese 10 v.H. des Beitrags nach Abs. 4 der Vorschrift betragen.

Das Näheren, insbesondere über das Vorliegen der Gemeinnützigkeit und der Entlastung der Fachhochschulen des Landes, die Vergabe und die Höhe der staatlichen Beiträge hat das fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für das Haushaltswesen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung zu regeln.

Fraglich ist, ob diese Verordnungsermächtigung den Vorgaben der Wesentlichkeitstheorie und des Bestimmtheitsgrundsatzes genügt.

Insoweit ist zu beachten, dass der hier in Rede stehende Regelungskomplex mit der durch Artikel 30 LV begründeten Privat(hoch)schulfreiheit eine von der Verfassung garantierte Rechtsposition berührt und damit von grundlegender normativer Bedeutung ist.

Ausgehend von den eingangs (vgl. Punkt IV. 1. c, S. 17 ff.) dargestellten Anforderungen an die gesetzliche Regelung der den Hochschulen zu gewährenden Finanzhilfe spricht Vieles dafür, dass sich gegen die in § 121 Abs. 6 HochschulGE ausgesprochene Verordnungsermächtigung im Ergebnis keine verfassungsrechtlichen Bedenken erheben. Insbesondere hat der Gesetzgeber in § 121 HochschulGE die Förderungsvoraussetzungen dem Grunde und der Höhe nach in einer Weise umrissen, die auch vor dem Hintergrund der Wesentlichkeitstheorie keine Bedenken begründet. Dies bedarf allein mit Blick auf die Höhe der zu gewährenden Finanzhilfen der weiteren Begründung. Richtig ist, dass sich die absolute Höhe der im Einzelfall zu gewährenden Finanzhilfe nicht nach § 121 Abs. 4 und 5 HochschulGE bestimmen lässt. Insbesondere enthält die Vorschrift keine Bestimmung zu den für die Gewährung des Beitrages zu den Personalkosten maßgeblichen Vomhundertsätzen. Gleichwohl ist der dem Verordnungsgeber eröffnete Gestaltungsspielraum insoweit unmittelbar gesetzlich eingeschränkt. Wie aufgezeigt, muss die Finanzhilfe eine Sicherung des Existenzminimums gewährleisten. Von daher lässt sich dem geltenden Recht zwar keine konkrete im Einzelfall maßgebliche Bestimmung entnehmen, aus der sich die Höhe der zu beanspruchenden Förderleistung unmittelbar ablesen ließe. Es spricht aber Einiges dafür, dass der Gesetzgeber den Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers inhaltlich hinreichend vorbestimmt hat. Er hat die Gewährung von Finanzhilfen, sowohl was den Kreis der Anspruchsberechtigten, als auch was die Art der zu gewährenden Leistung und die äußeren Grenzen des Hilferahmens angeht, ausdrücklich gesetzlich geregelt und - wie aufgezeigt - lassen sich durch Auslegung abstrakte Vorgaben ermitteln, die den Verordnungsgeber auch hinsichtlich der Höhe binden. Von daher erscheint es unbedenklich, dass der Gesetzgeber ihm weitere Regelungen zur Festsetzung der konkreten Finanzhilfen im Einzelfall überantwortet hat.

3. Zwischenergebnis:

Mithin ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken sowohl gegen die in § 6 Abs. 1 HochschulGE normierte Ermächtigung, die Rechtsform einer Hochschule durch Verordnung zu regeln, als auch gegen die Ausgestaltung der in § 70 Abs. 6 HochschulGE enthaltene Ermächtigung zu Regelung von Studiengebühren für ein Erststudium.

V. Verfassungsmäßigkeit des § 70 Abs. 7 HochschulGE

Im Folgenden soll geprüft werden, ob die in § 70 Abs. 7 HochschulGE enthaltenen Übergangsbestimmungen zur Erhebung von Studiengebühren verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Nach dieser Vorschrift beginnt die Studiengebührenpflicht für Studierende, die bei In-Kraft-Treten des Gesetzes an rheinland-pfälzischen Hochschulen immatrikuliert sind, frühestens zum Wintersemester 2004/2005, also zum 1. September 2004 für Studierende an Fachhochschulen und zum 1. Oktober 2004 für Studierende an Universitäten (Satz 1). Auf das Studienkonto dieser immatrikulierten Studierenden werden die vor dem Wintersemester 2004/2005 in ihrem Studiengang studierten Semester angerechnet (Satz 2).

Gegen diese Übergangsvorschrift könnten sich unter dem Gesichtspunkt der Rückwirkung verfassungsrechtliche Bedenken erheben.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Abs. 3 GG - insbesondere den Teilaspekten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes – wird eine Begrenzung der Rückwirkung belastender Regelungen abgeleitet⁹⁷.

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet insoweit zwischen echter und unechter Rückwirkung. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende

⁹⁷ Jarass, a.a.O., Art. 20 Rn. 70,73

Tatbestände eingreift und an diese andere Rechtsfolgen knüpft als die bisherige Regelung⁹⁸. Die echte Rückwirkung ist grundsätzlich unzulässig⁹⁹.

Anders verhält es sich mit der unechten Rückwirkung, die vorliegt, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition entwertet¹⁰⁰ beziehungsweise eine Norm künftige Rechtsfolgen von Gegebenheiten aus der Zeit vor ihrer Verkündung abhängig macht¹⁰¹. Eine solche unechte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.

Allerdings können sich aus dem rechtsstaatlichen Prinzip der Rechtssicherheit für den Gesetzgeber auch Grenzen der Zulässigkeit einer unechten Rückwirkung insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ergeben. Das Vertrauen des Betroffenen ist dabei regelmäßig enttäuscht, wenn der Gesetzgeber einen Eingriff vornimmt, mit dem der Betroffene nicht zu rechnen brauchte, den er bei seiner Disposition also nicht berücksichtigen konnte¹⁰². Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz geht jedoch nicht so weit, den Betroffenen vor jeder „Enttäuschung“ seiner Erwartung in die Dauerhaftigkeit der Rechtslage zu bewahren; vielmehr ist es erforderlich, dass bei einer Abwägung zwischen der Bedeutung des gesetzlichen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit und dem Vertrauensschaden des Einzelnen letzterer überwiegt¹⁰³. Bei dieser Abwägung sind auch Übergangsbestimmungen, die dem Betroffenen einen gewissen zeitlich begrenzten Schutz gewähren, in dessen Rahmen er seine Disposition an die neuen Umstände anpassen kann, zu berücksichtigen¹⁰⁴.

Bei der Ausgestaltung der Übergangsregelung steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Zwischen der sofortigen übergangslosen Inkraftsetzung des neuen Rechts und dem ungeschmälerten Fortbestand begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen denkbar. Als verfassungsrechtlich bedenklich kann eine Bestimmung erst dann angesehen werden, wenn der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere

⁹⁸ BVerfGE 95, 64 (86); 68, 287 (306) jeweils m.w.N.; Jarass, a.a.O. Art. 20 Rdnr. 68

⁹⁹ BVerfGE 95, 64 (86); 68, 287 (306) jeweils m.w.N.; Jarass, a.a.O. Art. 20 Rdnr. 68

¹⁰⁰ BVerfGE 95, 64 (86); 68, 287 (306) jeweils m.w.N.; Jarass, a.a.O. Art. 20 Rdnr. 69

¹⁰¹ BVerfGE 76, 200 (242); Jarass, a.a.O. Art. 20 Rdnr. 69

¹⁰² BVerfGE 68, 287 (307) m.w.N.; Jarass a.a.O. Art. 20 Rdnr. 73

¹⁰³ BVerfGE 68, 287 (307) m.w.N.; BVerwGE 115, 32 (48); Jarass a.a.O. Art. 20 Rdnr. 73

¹⁰⁴ BVerfGE 76, 256 (359); Jarass a.a.O. Rdnr. 75

des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit andererseits unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat¹⁰⁵.

Ausgehend hiervon handelt es sich bei der in § 70 Abs. 7 HochschulGE getroffenen Übergangsbestimmung um eine solche mit unechter Rückwirkung. Sie bewirkt – ausgehend von einem planmäßigen Inkrafttreten des Gesetzes – keine Rechtsfolgen für einen Zeitraum vor ihrer Verkündung, da die Studiengebührenpflicht für zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes bereits immatrikulierte Studierende frühestens im Wintersemester 2004/2005 beginnt.

Eine derartige unechte Rückwirkung ist – wie dargestellt – verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, wobei eine Abwägung der Bedeutung der Neuregelung für das Wohl der Allgemeinheit und den Interessen des Betroffenen zu erfolgen hat.

Obwohl - wie dargelegt – gegen die Regelungen in § 70 Abs. 1 bis 6 HochschulGE unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit erhebliche Bedenken bestehen, soll für die hier zu prüfenden rechtlichen Aspekte, davon ausgegangen werden, dass § 70 HochschulGE eine rechtlich nicht zu beanstandende Regelung enthält.

Dem Gesetzgeber ist vorliegend ein berechtigtes Interesse daran einzuräumen, den mit der Einführung der Studiengebühren verfolgten Zweck, insbesondere die Studierenden zu einem effektiv strukturierten Studium und einem zügigen Studienverhalten zu bewegen¹⁰⁶ und dadurch einen effizienteren Einsatz der Hochschulressourcen zu gewährleisten, möglichst bald zu Geltung zu bringen. Dem stünde es entgegen, die Einführung von Studiengebühren nicht alsbald auch auf bereits immatrikulierte Langzeitstudierende zu erstrecken.

Auf der anderen Seite kann der Studierende nicht darauf vertrauen, ein überlanges gebührenfreies Studium unbegrenzt fortsetzen zu können. Vielmehr muss sich jedem Studierenden aufdrängen, dass einer zumindest bei einer deutlich über die Regelstudienzeit hinausgehenden Inanspruchnahme der Hochschule auf Kosten

¹⁰⁵ BVerfGE 76, 256 (359 f.)

¹⁰⁶ vgl. Begründung zu § 70 HochschulGE, LT-Drucks. 14/2017, S. 103

der Allgemeinheit ohne eigenen Beitrag dieser jederzeit Grenzen gesetzt werden können¹⁰⁷.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass bei planmäßigem Inkrafttreten des HochschulGE die immatrikulierten Studierenden nicht übergangslos mit einer Gebührenpflicht konfrontiert werde, sondern zumindest zwei Semester Zeit haben, sich auf diese einzustellen.

Nach alledem spricht Einiges dafür, dass – eine verfassungsgemäße Gebührenregelung vorausgesetzt – die Interessen der Allgemeinheit die der Betroffenen überwiegen und daher gegen die in § 70 Abs. 7 HochschulGE enthaltene unechte Rückwirkung keine Bedenken bestehen.

VI. Fazit

In Rechtsprechung und Rechtslehre finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Anzahl der Verordnungsermächtigungen, die ein Gesetzgeber in einem Gesamtregelungswerk normiert, als solche für die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes von Bedeutung ist.

Verfassungsrechtlichen Bedenken erheben sich jedoch vor dem Hintergrund der Wesentlichkeitstheorie und des Bestimmtheitsgebots sowohl gegen die in § 6 Abs. 1 HochschulGE normierte Ermächtigung, die Rechtsform einer Hochschule durch Verordnung zu regeln, als auch gegen die Ausgestaltung der in § 70 Abs. 6 HochschulGE enthaltene Ermächtigung betreffend die Regelung von Studiengebühren für ein Erststudium.

Keine rechtlichen Bedenken bestünden gegen § 6 Abs. 1 HochschulGE hingegen, wenn die Möglichkeit zur Überführung von Hochschulen in eine private Rechtsform durch gesondertes Gesetz vorgesehen würde. § 6 Abs. 1 HochschulGE könnte dann insgesamt wie folgt gefasst werden:

„Die Hochschulen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Das fachlich zuständige Ministerium kann durch Rechtsverordnung eine oder mehrere Hochschulen des Landes auch in eine

¹⁰⁷ BVerwGE 115, 32 (48)

andere öffentlich-rechtliche Rechtsform überführen. Die Überführung von Hochschulen in eine privatrechtliche Rechtsform bedarf eines Gesetzes nach Maßgabe des § 112 a Abs. 2 Landeshaushaltsordnung.“

Den gegen § 70 Abs. 6 HochschulGE bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken könnte man zum einen begegnen, indem man die Rechtsverordnung, soweit sie Regelungen zum Umfang des Studienkontos (und damit zu der von Studiengebühren befreiten Studienstunde) und zu der Gebührenhöhe regelt, von der Zustimmung des Gesetzgebers abhängig macht.

Die unter verfassungsrechtlichen Aspekten sicherere Möglichkeit wäre jedoch, den Umfang des Studienkontos sowie die Gebührenhöhe durch ein gesondertes Studiengebührengesetz zu regeln.

Folgt man letzterer Alternative, könnte in § 70 Abs. 6 HochschulGE folgender Satz 1 eingefügt werden: „Die Ausstattung des Studienkontos und die Höhe der Studiengebühren werden durch Gesetz geregelt.“

§ 70 Abs. 6 Satz 1 HochschulGE würde zu Satz 2, wobei die Worte „Ausstattung und“ und „Höhe und“ in diesem Satz zu streichen wären.

Gegen die eine unechte Rückwirkung enthaltende Bestimmung des § 70 Abs. 7 HochschulGE bestehen – eine verfassungsgemäße Gebührenregelung vorausgesetzt – keine rechtlichen Bedenken, da insoweit von einem Überwiegen der Interessen der Allgemeinheit gegenüber denen des Betroffenen auszugehen ist.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t