Aufsätze

Stud. jur. Simon Sieweke, LL.B., Greifswald*

Das Ende der Hochschulautonomie?

Rechtsfolgen des dritten Änderungsgesetzes zum Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern

Im Januar 2005 fasste die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern den Plan, bis 2017 insgesamt 600 Stellen bei den Hochschulen einzusparen. Dies entspricht knapp einem Fünftel der Stellen im Hochschulbereich. Begründet wurde dieser Plan mit dem prognostizierten Absinken der Studierendenzahlen und des Landeshaushaltes. Zur Realisierung sollten Fachbereiche, die an mehreren Hochschulstandorten in Mecklenburg-Vorpommern bestehen, an einem einzigen konzentriert werden. Nach der damaligen gesetzlichen Regelung war dies nur möglich, wenn die Hochschulen diese Pläne mittrugen. Aufgrund der scharfen Proteste der Hochschulen ging die Landesregierung nicht von einer solchen Unterstützung durch die Hochschulen aus.[1] Die Regierung legte dem Landtag daher einen Gesetzentwurf vor, wonach die Regierung ermächtigt sein sollte, durch Rechtsverordnung Studiengänge zu schließen und gemeinsame Fachbereiche zu schaffen.[2] Nach intensiver Beratung und einer Expertenanhörung gab der Bildungsausschuss des Landtages eine Beschlussempfehlung ab, in der der Ausschuss deutliche Abweichungen vom Regierungsentwurf befürwortete.[3] Die geplante Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen wurde durch die Möglichkeit ersetzt, sog. Zielvorgaben mit Zustimmung des Landtages zu erlassen. Der Landtag folgte der Empfehlung und verabschiedete am 26.01.2006 das dritte Änderungsgesetz zum Landeshochschulgesetz. Es trat am 02.02.2006 in Kraft.[4] Im Folgenden sollen nun die einzelnen Neuregelungen des Gesetzes auf ihre (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit hin untersucht werden.

I. Neufassung von § 15 III LHG M-V

1. Neukonzeption des Instruments der Zielvereinbarungen

Hochschulrechtliche Zielvereinbarungen sind Vereinbarungen zwischen dem Bildungsministerium und den Hochschulen, in denen neben der Festlegung von Forschungs- und Lehrschwerpunkten insbesondere das Budget für die einzelne Hochschule festgeschrieben ist.[5] Bezüglich der Rechtsnatur von Zielvereinbarungen bestehen unterschiedliche Auffassungen,[6] die hier nicht diskutiert werden können. Da der Gesetzgeber durch Zielvereinbarungen Planungssicherheit für die Hochschulen schaffen wollte,[7] sind solche Vereinbarungen aber weder lediglich einseitige Verpflichtungen oder gar unverbindliche *gentlemen's agreements* noch bloße hochschulpolitische Programme. Zielvereinbarungen sind für beide Seiten rechtlich bindend und notfalls von beiden Parteien einklagbar.[8]

Dem Abschluss einer Zielvereinbarung geht ein längeres Verfahren voraus. Zuerst erstellen die Hochschulen gemäß § 15 I LHG M-V Hochschulentwicklungspläne, in denen die Grundzüge der zukünftigen Entwicklung niedergelegt sind. Was mit den „Grundzügen der Entwicklung" gemeint ist, geht aus den Gesetzesbegründungen nicht hervor, es ergibt sich aber aus dem nachfolgenden Verfahren. So sind die Entwicklungspläne Grundlage für die Eckwerte der Hochschulentwicklung (§ 15 II LHG M-V). Diese legen die Forschungs- und Lehrschwerpunkte, den Hochschulbau sowie das Volumen des Gesamtbudgets für alle Hochschulen fest. Demnach müssen die Hochschulentwicklungspläne zu diesen Themenkomplexen Aussagen enthalten, weshalb unter „Grundzügen der Entwicklung" Festlegungen zu den zukünftigen Forschungs- und Lehrschwerpunkten, den geplanten Baumaßnahmen und dem benötigten Budget zu verstehen sind. Die Eckwerte werden vom Bildungsministerium in Abstimmung mit den Hochschulen erarbeitet und sodann durch die Landesregierung und den Landtag beschlossen. Unter Berücksichtigung der Eckwerte schließen die Hochschulen dann mit dem Bildungsministerium die jeweiligen Zielvereinbarungen. Sie erlangen gemäß § 15 IV 5 LHG M-V erst nach erneuter Zustimmung des Landtages Rechtskraft.

Zukünftig enthalten Zielvereinbarungen nach § 15 IV 2 LHG M-V zwingend Ausführungen über die Eröffnung und Schließung von Studiengängen und zu den Forschungsschwerpunkten. Dadurch sind die Regelungen deutlich detaillierter. So ist z. B. in der Zielvereinbarung mit der Universität Greifswald festgeschrieben, dass die Universität den Bachelor-Studiengang Latein schließen muss, wenn der zuständige Professor versetzt wird oder in den Ruhestand geht. Dies stellt eine klare Abkehr von der ursprünglichen Konzeption der Zielvereinbarung dar. Diese sollten einen hohen Abstraktionsgrad

* Der Autor ist hochschulpolitischer Referent des Allgemeinen Studierendenausschusses (AStA) der Universität Greifswald und studiert Rechtswissenschaft (Staatsprüfung) im 10. Semester. 2004 schloss er sein Studium des „Bachelor of Laws" ab.

1 LT-Drucksache 4/1864, S. 7.

2 LT-Drucksache 4/1864.

3 LT-Drucksache 4/2070.

4 GVOBl. M-V 2006, S. 30.

5 Vgl. *Christoph Gädeke,* Kommentierung des Hochschulrechts M-V, in: Kay Hailbronner (Hrsg.), Kommentar zum HRG, Loseblatt, Bd. 2, Stand: April 2003, Rn. 32.

6 Vgl. *Hermann Hill,* Zur Rechtsdogmatik von Zielvereinbarungen in Verwaltungen, NVwZ 2002, S. 1059 (1060).

7 LT-Drucksache 3/3004, S. 195.

8 *Michael Kilian,* Das neue Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, LKV 2005, S. 197 (195).

haben.[9] Ursache hierfür war, dass seinerzeit beim Erlass des Landeshochschulgesetzes die Aufgabe der landesweiten Hochschulplanung ausschließlich darin gesehen wurde, ein landesweit ausgewogenes Grundangebot in Forschung und Lehre sicherzustellen sowie die Grundlagen der Hochschulentwicklung in einem groben Raster festzulegen.[10]

Folge der Neufassung ist nun, dass der Handlungsspielraum der Hochschulen verringert wird. So kann eine Hochschule Studiengänge, die in der Zielvereinbarung nicht vorgesehen sind, nach § 28 IV LHG M-V gegen den Willen des Bildungsministeriums nicht eröffnen. Nach der ursprünglichen Konzeption des Landeshochschulgesetzes bedurften derartige Maßnahmen keiner Genehmigung, sofern sie sich innerhalb des durch die Eckwerte der Hochschulentwicklung und durch die Zielvereinbarungen festgelegten weiten Rahmens bewegten.[11] Zudem kann nunmehr das Bildungsministerium die Aufhebung von Studiengängen untersagen, die in der Zielvereinbarung festgeschrieben sind. Konkret hat sich z. B. die Universität Greifswald verpflichtet, Studiengänge in den Bereichen Staat und Wirtschaft, Lebenswissenschaften, Physik und Geowissenschaften sowie Kulturelle Interaktion mit Schwerpunkt Nord- und Ost-Europa anzubieten. Durch diese sehr abstrakte Festschreibung der anzubietenden Studiengänge ist zumindest faktisch die Einschränkung der Hochschulkompetenzen bei der Aufhebung von Studiengängen (noch) gering.

2. Verfahren bei der Schließung von Studiengängen

a) Grundsätzliche Möglichkeit der „Studentenverschickung"

Durch die Neufassung haben die Hochschulen allerdings nach § 15 III 4 LHG M-V nun ausdrücklich die Möglichkeit, Studiengänge zu schließen, ohne dass sie den bereits immatrikulierten Studenten explizit die Möglichkeit geben müssen, ihr Studium an dieser Hochschule zu beenden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Beendigung des Studiums an einer Hochschule gleicher Art in Mecklenburg-Vorpommern gewährleistet ist, und dass das Lehrangebot zur Fortführung des Studiums an der bisherigen Hochschule nicht mehr aufrechterhalten werden kann. So könnte beispielsweise die Rechtswissenschaft in Rostock innerhalb eines Jahres geschlossen werden, solange das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Greifswald beendet werden kann. Die Studenten müssten dann kurzfristig ihren Studien- und zumeist zugleich ihren Wohnort wechseln.

b) Verfassungsmäßigkeit der Studentenverschickung

aa) Keine ausreichende gesetzliche Grundlage

Die Studentenverschickung stellt einen Eingriff in grundrechtliche Positionen für die betroffenen Studenten dar, so dass eine gesetzliche Ermächtigung notwendig ist.[12] Sie soll auf Grundlage der Zielvereinbarung erfolgen. Diese stellt keine abstrakt-generelle Regelung dar, weil sie nur zwischen Land und Hochschule Regelungswirkung entfaltet. Zielvereinbarungen sind demnach kein materielles Gesetz.[13] Sie können folglich nicht Grundlage für Eingriffe in Rechte der Studenten sein. Bei dem in § 15 III 4 LHG M-V normierten Verfahren fehlt es somit an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für die Studentenverschickung.

bb) Anspruch auf Beendigung des Studiums

Fraglich ist ferner, ob ein solches Verfahren bei der Schließung von Studiengängen unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes überhaupt rechtlich zulässig ist. Klar ist, dass mit der Zulassung eines Studenten die Möglichkeit zur Durchführung und Beendigung des Studiums unabdingbar verknüpft ist. Alles andere wäre mit dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutzprinzip ebenso wenig vereinbar wie mit dem Grundrechtsschutz der Studenten.[14] Dieses Recht wird aber durch § 15 III 4 LHG M-V nicht beeinträchtigt.

Einer genaueren Untersuchung bedarf hingegen die Frage, ob Studierende auch einen Anspruch darauf haben, ihr Studium an der ursprünglich gewählten Hochschule, also z. B. in Greifswald, zu beenden.

(1) Anspruch aus der Immatrikulation

Ein solcher Anspruch könnte sich unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes aus der Immatrikulation ergeben.

Von weiten Teilen der h. M. werden zwar Übergangsfristen von mindestens zwei[15] bis zu maximal sechs[16] Semestern bei der Schließung eines Studiengangs gefordert. In diesem Zeitraum müsse die Hochschule das Angebot für die immatrikulierten Studenten aufrechterhalten. Als Kriterien zur genauen Bestimmung der Übergangszeit werden die Entfernung der nächsten zur Fortsetzung des Studiums geeigneten Hochschule, die Zahl der bun-

9 LT-Drucksache 3/3004, S. 195; *Gädeke*, Fn. 5, Rn. 32.

10 LT-Drucksache 3/3004, S. 195.

11 Vgl. LT-Drucksache 3/2311, S. 96; *Gädeke*, Fn. 5, Rn. 33.

12 *Bodo Pieroth/Bernhard Schlink*, Grundrechte. Staatsrecht II, 21. Aufl. 2005, Rn. 263.

13 Vgl. zum Gesetzesbegriff: *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 4. Aufl. 2005, § 17 Rn. 3 ff.

14 *Ulrich Hufeld*, Rechtsfragen zur Schließung von Studiengängen und Fakultäten, DÖV 1997, S. 1025 (1033).

15 *Guy Beaucamp/Cathleen Lang*, Gequälte Hochschüler, JA 2004, S. 213 (216).

16 *Hufeld*, Fn. 14, S. 1033.

desweit angebotenen Studiengänge der zu schließenden Fachrichtung und die Zahl der betroffenen Studenten genannt.[17] Auch soll der Abschluss der Zwischenprüfung an der ursprünglichen Hochschule möglich sein.[18] Einen Anspruch auf gänzliche Beendigung des Studiums an der gewählten Hochschule lehnt die herrschende Ansicht jedoch ab, es sei denn, ein bundesweit einzigartiger Studiengang wird aufgehoben.[19] Sie verweist darauf, dass die Schließung nicht durch die Hochschule, sondern durch den Staat erfolge, so dass kein Anspruch gegenüber der Hochschule entstehen könne.[20] Diese Argumentation ist allerdings mit der bestehenden Rechtslage nach § 28 LHG M-V, wonach die Schließung der Studiengänge durch die Hochschulen erfolgt, nicht vereinbar. Weiterhin wird angeführt, dass es den Hochschulen bei Bejahung eines solchen Rechtes unmöglich sei, flexibel auf finanzielle Probleme oder die Veränderung der studentischen Nachfrage zu reagieren.[21] Nach der Gegenauffassung soll jeder bereits immatrikulierte Student sein Studium abschließen können,[22] so dass die Hochschule für mehrere Jahre ihr Lehrangebot fortführen müsste.

Rechtsdogmatisch handelt es sich bei der Aufhebung eines Studiengangs ohne die Möglichkeit diesen vor Ort zu beenden, um einen Fall der „unechten Rückwirkung", auch „tatbestandliche Rückanknüpfung" genannt. Dabei wird die gesetzliche Grundlage für einen gegenwärtigen, noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt mit Wirkung *ex nunc* geändert.[23] Eine unechte Rückwirkung ist in der Regel zulässig, sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Unverhältnismäßig ist es beispielsweise, wenn Änderungen vorgenommen werden, mit denen der Betroffene nicht rechnen musste.[24] Also muss der Student die Möglichkeit erhalten, sich auf die veränderte Situation einzustellen. Bei der Abwicklung von Studiengängen sind daher Übergangsfristen zu beachten. Durch die Immatrikulation macht zudem die Hochschule deutlich, dass sie die in der Studienordnung vorgesehenen Veranstaltungen zumindest in der Regelstudienzeit anbieten will. Eine kürzere Übergangsfrist als die Regelstudienzeit ist bereits deshalb ausgeschlossen.

Weiter ist eine unechte Rückwirkung unzulässig, wenn das Vertrauen der Betroffenen schutzwürdiger ist als die von der Hochschule verfolgten Anliegen.[25] Wie aufgezeigt hat die Hochschule durch die Immatrikulation den Willen bekundet, dem Studenten einen Studienabschluss an der Hochschule zu ermöglichen. Daraus resultiert die Wahl des Studienortes, mit der der Student nur mit großem Aufwand behebbare Dispositionen finanzieller, aber auch persönlicher Art getroffen hat. Das Vertrauen des Studenten darauf, dass er sein Studium an der von ihm gewählten Hochschule beenden kann, ist demnach in hohem Maße schutzwürdig. Auf der anderen Seite sind die notwendigen finanziellen Aufwendungen für die Realisierung der erforderlichen Veranstaltungen zwar pro Student sehr hoch, die absoluten Kosten sind aber überschaubar und zudem zeitlich befristet. Demnach muss die Hochschule aufgrund des Vertrauensschutzes ein Studium in „angemessener Zeit" ermöglichen. Wie jeder Student müssen die von der Schließung betroffenen Studenten die Möglichkeit haben, Auslandsaufenthalte zu absolvieren, eine Familie zu gründen oder in akademischen Gremien zu arbeiten. Die daraus resultierende Verlängerung der Studienzeit muss zumindest in Grenzen berücksichtigt werden. Angemessen erscheint aus diesem Grund der Zeitraum, in dem der Student noch nicht als Langzeitstudent einzustufen ist, also die Regelstudienzeit plus drei bzw. vier Semester.

Im Ergebnis verleiht damit die Immatrikulation, entgegen der herrschenden Ansicht, dem Studenten das Recht, sein Studium an der ursprünglich gewählten Hochschule zu beenden, wobei das Recht auf die Regelstudienzeit plus drei bzw. vier Semester beschränkt ist.

(2) Anspruch aus Art. 5 III GG

Zwar können sich Studenten auf Art. 5 III GG berufen, wenn sie wissenschaftlich tätig sind.[26] Die Lern- und Studienfreiheit der Studenten, die bei einem erzwungenen Studienortwechsel betroffen ist, wird jedoch nach h. M. nicht von Art. 5 III GG, sondern von Art. 12 I GG geschützt.[27]

(3) Anspruch aus Art. 12 I GG

Art. 12 I GG enthält ein „Abwehrrecht gegen Freiheitsbeschränkungen im Ausbildungsbereich".[28] Das Recht auf Beendigung des Studiums an der ursprünglich gewählten Hochschule fällt daher in den Schutzbereich. Der

17 *Beaucamp/Lang*, Fn. 15, S. 216.

18 *Hufeld*, Fn. 14, S. 1033.

19 *Peter Krause*, in: Christian Flämig (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Aufl. 1996, Bd. 1, S. 560; *Werner Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 924; *Beaucamp/Lang*, Fn. 15, S. 215.

20 *Krause*, Fn. 19, S. 560. Mit dieser Argumentation könnte der Vertrauensschutz, der durch die Handlung einer Behörde geschaffen wurde, einfach dadurch umgangen werden, dass eine andere staatliche Einrichtung die belastende Maßnahme vollzieht. Ein Vertrauensschutz wäre damit faktisch nicht mehr vorhanden.

21 *Beaucamp/Lang*, Fn. 15, S. 216.

22 *Johannes Horst*, in: Dieter Leuze (Hrsg.), Gesetz über die Universitäten des Landes NRW, Loseblatt, Stand: Dezember 1998, § 64 Rn. 11.

23 Vgl. BVerfGE 101, 239 (263); *Maurer*, Fn. 13, § 17 Rn. 105; *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2004, Art. 20 Rn. 69.

24 Vgl. *Maurer*, Fn. 13, § 17 Rn. 123; *Jarass/Pieroth*, Fn. 23, Art. 20 Rn. 73a.

25 Vgl. BVerfGE 78, 249 (284); 68, 287 (307); *Jarass/Pieroth*, Fn. 23, Art. 20 Rn. 73a.

26 BVerfGE 55, 37 (67f.); *Jarass/Pieroth*, Fn. 23, Art. 5 Rn. 124.

27 *Jarass/Pieroth*, Fn. 23, Art. 5 Rn. 124; *Ingolf Pernice*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 5 Abs.3 Rn. 33; a.A. *Herbert Bethge*, in: Sachs, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2002, Art. 5 Rn. 208.

28 BVerfGE 33, 303 (329).

erzwungene Wechsel der Ausbildungsstätte ist von der Eingriffstiefe jedoch nicht mit einer Berufswahlregelung, sondern nur mit einer Berufsausübungsregelung[29] gleichzusetzen, denn der gewünschte Abschluss kann durch die Fortsetzung des Studiums an einer anderen Hochschule weiterhin angestrebt werden.[30] Demnach ist eine solche Beschränkung bereits durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert.[31] In der Endphase der Abwicklung eines Studienganges entstehen erhebliche Kosten pro Student.[32] Gleichzeitig ist der Staat zu einem effizienten Umgang mit den ihm zur Verfügung gestellten Geldern verpflichtet. Daher stellt die Vermeidung solcher Kosten eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls dar. Der erzwungene Wechsel der Ausbildungsstätte verletzt Art. 12 I GG deshalb nicht.

cc) Zusammenfassung

Die herrschende Ansicht verneint ein Recht des Studenten, sein Studium an der ursprünglich gewählten Hochschule zu beenden, fordert dabei in weiten Teilen allerdings unterschiedlich großzügige Übergangsfristen. Nach der hier vertretenen Auffassung ist hingegen aufgrund des Vertrauensschutzes mit der Immatrikulation auch das Recht verbunden, an der jeweiligen Universität sein Studium zu beenden. Diese Anforderungen werden durch das neu normierte Verfahren zur Schließung von Studiengängen in § 15 III 4 LHG M-V nicht berücksichtigt. Vor allem aber fehlt es an einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung für die Studentenverschickung. Die Vorschrift ist somit verfassungswidrig.

II. Einfügung von § 15 IV LHG M-V

1. Ermächtigung des Bildungsministeriums zu Zielvorgaben

a) Das Instrument der Zielvorgabe und das Erlassverfahren

Durch den neu eingefügten § 15 IV LHG M-V erhält das Bildungsministerium die Möglichkeit, Zielvorgaben zu erlassen, wenn eine Zielvereinbarung nach Absatz 3 nicht innerhalb von drei Monaten nach Zustimmung des Landtages zu den Eckwerten zustande gekommen ist. Zielvorgaben treten an die Stelle von Zielvereinbarungen, weshalb sie den gleichen inhaltlichen Vorgaben unterliegen. Die Rechtsnatur einer Zielvorgabe ist nicht eindeutig einzuordnen. Das Bildungsministerium hat Teile der Zielvorgabe für die Universität Rostock für sofort vollziehbar erklärt[33] und geht demnach vom einen Verwaltungsakt aus. Zielvorgaben bedürfen ebenfalls der Zustimmung des Landtages (§ 15 IV 2 LHG M-V).

Durch den Erlass der Zielvorgabe kann das Ministerium einen Studiengang nicht unmittelbar schließen. Dies ergibt sich daraus, dass Zielvorgaben den gleichen Inhalt wie Zielvereinbarungen haben. Diese enthalten zwar nach § 15 III 2 LHG M-V Regelungen zur Schließung von Studiengängen, berühren aber nach Satz 3 den § 28 LHG M-V nicht. Nach § 28 IV LHG M-V erfolgt die Aufhebung von Studiengängen durch die Hochschule. Jedoch kann durch die Zielvorgabe die Hochschule verpflichtet werden, die Schließung herbeizuführen. Mittelbar kann das Ministerium mit Zustimmung des Landtages also einen Studiengang schließen. Ob dies verfassungsgemäß ist, wird nachfolgend thematisiert. Offen gelassen wird, ob und wie das Ministerium der Hochschule Forschungsschwerpunkte vorgeben kann.

b) Gesetzeszweck

Die Ermächtigung zum Erlass von Zielvorgaben soll eine bislang vorhandene „Regelungslücke" im Landeshochschulgesetz schließen, da das Nichtzustandekommen von Zielvereinbarungen bislang keine Berücksichtigung im Gesetz gefunden habe.[34] Die Hochschulen könnten sich verweigern, da für das bisherige Verfahren nach § 15 LHG M-V Konsens notwendig war. Diese Argumentation der Landesregierung überzeugt jedoch nicht. Bei Erlass des Landeshochschulgesetzes war sich der Gesetzgeber durchaus bewusst, dass im Einzelfall eine Zielvereinbarung nicht zustande kommt, weil ein Konsens notwendig ist. Er hielt es aber für ausreichend, dass der Staat über die Zuweisung von Mitteln Kontrolle ausüben kann und die Hochschule bei der Verwendung von Mitteln an die Landeshaushaltsordnung gebunden ist.[35] Zudem erfolgte die Normierung des Vereinbarungscharakters mit einem klaren Ziel: Es sollte die Akzeptanz der Inhalte der Zielvereinbarung bei den Beteiligten erhöht werden.[36] Die Normierung des Konsensprinzips diente demzufolge der Erreichung eines wichtigen Ziels. Schließlich hatten die Hochschulen nach dem alten Recht ein erhebliches Interesse am Abschluss von Zielvereinbarungen, weil sie damit weitaus größere Freiräume, etwa gemäß § 114 II LHG M-V a. F. bei der Errichtung und Schließung von Studiengängen, erlangen konnten.

Die Änderung von § 15 IV LHG M-V dient somit nicht der Schließung einer „Regelungslücke". Vielmehr stellt sie eine Abkehr von dem Ziel dar, wesentliche Faktoren

29 Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit werden durch die sog. „Stufenlehre" näher konkretisiert (BVerfGE 25, 1 [11 f.]), die das Bundesverfassungsgericht in teilweiser Anlehnung an die formale Struktur des Absatz 1 entwickelt hat (erstmals BVerfGE 7, 377 [397 ff.]).

30 *Beaucamp/Lang*, Fn. 15, S. 213 (215).

31 BVerfGE 70, 1 (28); 78, 155 (162); 85, 248 (259); 103, 1 (10).

32 So musste z. B. bei der Schließung des Bachelor-Studiengangs Serbokroatistik an der Universität Greifswald für einen einzelnen Studenten ein Sprachkurs in einem Umfang von 4 SWS angeboten werden.

33 LT-Drucksache 4/2243, S. 16.

34 LT-Drucksache 4/1864, S. 8.

35 LT-Drucksache 3/2311, S. 91.

36 LT-Drucksache 3/2311, S. 90.

für die Hochschulentwicklung im Konsens zwischen dem Land und den Hochschulen festzulegen. Hierdurch wird der erweiterte Spielraum der Hochschulen zu eigenverantwortlicher Entwicklung und Profilbildung, der durch den Erlass des neuen Landeshochschulgesetzes 2002 geschaffen worden war, fast vollständig zurückgenommen.

2. Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigung zur Schließung von Studiengängen

In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 5 III GG und den gleichlautenden Art. 7 I LV M-V, also gegen die Wissenschaftsfreiheit. Art. 5 III GG ist den Wissenschaftseinrichtungen unmittelbar zugeordnet,[37] die Universität – aber auch die Fakultäten – sind Inhaber dieses Grundrechts.[38]

a) Verstoß gegen Art. 5 III GG in seiner Funktion als Abwehrrecht

aa) Kein absoluter Bestandsschutz für Hochschuleinrichtungen

Fraglich ist allerdings, ob die Verpflichtung zur Schließung von Studiengängen einen Eingriff in Art. 5 III GG darstellt. Die Auflösung einer einzelnen wissenschaftlichen Einrichtung hindert die dort beschäftigten Wissenschaftler nicht an Forschung und Lehre, berührt grundsätzlich nicht ihre Themen und Methoden, sondern beseitigt nur bislang vorgehaltene organisatorische Voraussetzungen. Eine absolute Bestandsgarantie gewährt Art. 5 III GG daher nicht.[39]

bb) Relativer Bestandsschutz für Hochschuleinrichtungen

Umstritten ist, ob aus Art. 5 III GG ein relativer Bestandsschutz für Hochschuleinrichtungen abgeleitet werden kann. Dies wird zum Teil ausdrücklich verneint,[40] zum Teil ausdrücklich bejaht.[41] Die Befürworter leiten daraus Anforderungen ab, die der Staat bei der Schließungsentscheidung zu berücksichtigen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat zu dieser Frage noch nicht Stellung genommen,[42] was eher dafür spricht, dass es einen solchen relativen Bestandsschutz ebenfalls verneint. Klar ist aber, dass der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung insbesondere den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren hat. Die Hochschulplanung kann nicht allein mit Blick auf den Haushaltsplan entworfen und ohne Rücksicht auf die betroffenen Wissenschaftseinrichtungen durchgeführt werden. Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (wenn nicht aus Art. 5 III GG selbst) ergeben sich Anforderungen, die der Kompetenz des Staates zur Auflösung wissenschaftlicher Einrichtungen entgegenstehen:

(1) Umgehungsverbot

Die Schließung einer Einrichtung aus finanziellen Erwägungen darf kein Vorwand sein, um in Wahrheit gegen den Prozess der Gewinnung und Vermittlung bestimmter wissenschaftlicher Erkenntnisse vorzugehen.[43] Es gilt das Verbot des staatlichen „Forschungsrichtertums".[44] Das Land Mecklenburg-Vorpommern will vorliegend durch die Ermächtigung Einrichtungen schließen, um Geld zu sparen, nicht um eine bestimmte wissenschaftliche Arbeit zu beeinträchtigen. Verfolgt werden also monetäre Ziele, die das Neutralitätsgebot nicht verletzen.[45]

(2) Darlegungs- und Begründungsgebot

Der Staat muss einen Wandel der Umstände dartun und die Schließung als eine von ihm gebotene Konsequenz begründen.[46] Die betroffene Einrichtung muss entweder entbehrlich oder ersetzbar geworden sein, oder aber die Gründe, die ihre Einrichtung getragen haben, wiegen nicht mehr schwer genug und halten dem aus Finanznot erwachsenden Kapazitätsdruck nicht stand.[47] Hier hat das Land die grundsätzliche Notwendigkeit, Studiengänge und Institute zu schließen, mit den sinkenden Studentenzahlen und der Verringerung des Landeshaushaltes begründet. Eine detaillierte Begründung ist erst im Rahmen der konkreten Einzelfallentscheidung über einen Studiengang oder ein Institut möglich und nötig.

(3) Berücksichtigungsgebot

Der Staat muss die gewachsene und verfestigte Lehr- und Forschungsstruktur innerhalb der Hochschule ebenso wie ihre Position in der Wissenschaftslandschaft und ihre Verflechtung im Wissenschaftsbetrieb insgesamt beachten.[48] Auch dies ist erst im Rahmen der konkreten Einzelfallentscheidung auf Grundlage von § 15 IV LHG M-V möglich und nötig.

(4) Anhörungsgebot

Unter Heranziehung der Rechtsprechung zur Auflösung von Gemeinden wird man dem Art. 5 III GG ferner ein Recht auf Anhörung der betroffenen Hochschule entneh-

37 *Pernice*, Fn. 27, Art. 5 Abs. 3 Rn. 35; *Thieme*, Fn. 19, Rn. 149; *Rudolf Wendt*, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl. 1999, Art. 5 Rn. 103.

38 BVerfGE 15, 256 (261 f.); 21, 362 (373 f.); 31, 314 (322).

39 BVerfGE 85, 360 (382 ff.); *Hufeld*, Fn. 14, S. 1027; *Wendt*, Fn. 37, Art. 5 Rn. 104; *Christian Starck*, in Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/ders., GG I, Art. 5 Rn. 381; *Pernice*, Fn. 27, Art. 5 Abs. 3 Rn. 35; *Pieroth/Schlink*, Fn. 12, Rn. 629.

40 BadWürttStGH, NVwZ 1982, S. 32 f.

41 *Hufeld*, Fn. 14, S. 1027.

42 Vgl. BVerfGE 85, 360 (382).

43 *Hufeld*, Fn. 14, S. 1028.

44 *Hans-Jürgen Papier*, in: Christian Flämig (Hrsg.), WissR, Beiheft 12, 1994, S. 56 (64).

45 Vgl. *Papier*, Fn. 44, S. 64.

46 *Josef Isensee*, in: Christian Flämig (Hrsg.), WissR, Beiheft 12, 1994, S. 148 (163 f.).

47 Vgl. BVerfGE 35, 79 (112 f.); 88, 129 (136); *Hufeld*, Fn. 14, S. 1028.

48 *Hufeld*, Fn. 14, S. 1028.

men können.[49] Diese Anhörung muss gewissenhaft erfolgen, damit der Staat durch eine vollständige Sachverhaltsaufklärung die Auswirkungen seiner Entscheidung auf Wissenschaft, Forschung und Lehre ermitteln kann. § 15 IV LHG M-V sieht dies zwar nicht ausdrücklich vor, er ist jedoch entsprechend verfassungskonform auszulegen.

(5) Übermaßverbot

Am Ende des Abwägungsvorgangs muss sich auch das Abwägungsergebnis noch einmal am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Die Verlustpositionen auf Seiten der Hochschule dürfen den strukturellen Gewinn, insbesondere das gewonnene Haushaltspotenzial, nicht überwiegen.[50] Ein Verstoß hiergegen ist in den Änderungen des LHG selbst nicht ersichtlich. Bei der Ausübung der Ermächtigung muss der Staat jedoch die dargelegten Anforderungen erfüllen.

cc) Zwischenergebnis

In ihrer Funktion als Abwehrrecht wird die Wissenschaftsfreiheit nicht verletzt.

b) Verstoß gegen Art. 5 III GG in seiner Funktion als wertentscheidende Grundsatznorm

Art. 5 III GG könnte allerdings als wertentscheidende Grundsatznorm[51] verletzt sein. Dafür müsste die Wissenschaftsfreiheit einen Leistungsanspruch auf Teilhabe an staatlicher Wissenschaftsorganisation[52] und daraus folgend auf Erhalt einer bestimmten Einrichtung vermitteln.[53] Art. 5 III GG bewirkt keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Schaffung eines staatlichen Organisationsmonopols, nimmt aber den Staat als Förderer in die Pflicht, weil sich die Wissenschaft gemeinhin auf Voraussetzungen gründet, die der einzelne Forscher zu schaffen außerstande ist.[54] In Verbindung mit Art. 12 GG wird aus Art. 5 III GG sogar abgeleitet, dass die Länder eine ausreichende Hochschulausbildung selbst jenseits der Massenfächer sicherzustellen haben.[55] Die Berufsfreiheit begründet ein Recht auf Teilhabe an den staatlichen Ausbildungskapazitäten.[56] Die Entscheidung über den Umfang der Wissenschaftsförderung ist jedoch offen für konkurrierende Gemeinwohlbelange. Nicht zuletzt stehen die staatlichen Leistungen an die Hochschulen wie alle staatlichen Leistung unter dem „Vorbehalt des Möglichen".[57] Durch Art. 5 III GG ist das Land daher nur zur Gewährung einer Mindestausstattung, also gewissermaßen des wissenschaftlichen Existenzminimums, verpflichtet.[58] Trotz des erheblichen Personalabbaus von 600 Stellen ist nicht ersichtlich, dass das Land diese Mindestausstattung nicht mehr zur Verfügung stellt. Auch in Verbindung mit Art. 12 I GG kann kein Anspruch auf Erweiterung bestehender Ausbildungseinrichtungen oder auf die Erhaltung der bestehenden Ausbildungskapazitäten abgeleitet werden.[59] Somit ist Art. 5 III GG als wertentscheidende Grundsatznorm nicht verletzt.

c) Ergebnis

Eine absolute Bestandsgarantie für einzelne Hochschulen, Fakultäten oder Studiengänge gewähren weder Art. 12 I noch Art. 5 III GG. Es liegt grundsätzlich in der Planungshoheit des Staates, ob er Fakultäten und Studiengänge aufheben will.[60] Bei seiner Aufhebungsentscheidung muss er allerdings die dargestellten Anforderungen berücksichtigen. Dem widerspricht der neu eingefügte § 15 IV LHG M-V grundsätzlich nicht. Jedoch können Einzelfallentscheidungen auf Grundlage der neuen Regelungen gegen diese Anforderungen verstoßen.

III. Einfügung von § 92 a LHG M-V „Gemeinsame Fachbereiche"

Die „gemeinsamen Fachbereiche" sind als neue Form der Kooperation zwischen verschiedenen Hochschulen geschaffen worden. Sie sind insbesondere für den Fall gedacht, dass an einer Hochschule ein Fachbereich mit „unterkritischer Größe" entsteht, gleichwohl an derselben Hochschule in erheblichem Umfang weiterhin Bedarf an fachbezogenen Lehrleistungen gegeben ist.[61] Was eine unterkritische Größe ist, wird vom Gesetzgeber nicht ausgeführt. Nach der Gesetzesbegründung soll eine solche Größe z. B. bei der Schließung eines Studienganges entstehen. Jedoch verliert ein Fachbereich nicht durch die Schließung eines Studienganges Lehrkapazitäten, sondern durch Personalabbau. Der Bezugspunkt für die Frage, ob genügend Personal vorhanden ist, wird jedoch nicht ersichtlich.

Das Aufgabenspektrum eines gemeinsamen Fachbereiches ist mit dem eines „normalen" identisch. Er erfüllt somit nach § 91 I LHG M-V auf seinem Gebiet die Aufgaben der Hochschule, wobei er sinnvollerweise die Aufgaben aller am Fachbereich beteiligten Hochschulen erfüllen muss. Zu diesen Aufgaben gehören insbesondere die Sicherstellung der nach den Studienordnungen erforderlichen Lehre und die Förderung der Forschung.

49 *Starck*, Fn. 39, Art. 5 Rn. 381; *Thieme*, Fn. 19, Rn. 218.

50 *Hufeld*, Fn. 14, S. 1028.

51 Vgl. BVerfGE 35, 79 (111).

52 BVerfG 35, 79 (114).

53 *Hufeld*, Fn. 14, S. 1026.

54 BVerfGE 35, 79 (113 f.); 88, 129 (136); *Wendt*, Fn. 37, Art. 5 Rn. 104; *Papier*, Fn. 44, S. 64.

55 *Wolf-Rüdiger Schenke*, Neue Fragen an die Wissenschaftsfreiheit – Neue Hochschulgesetze im Lichte des Art. 5 III GG, NVwZ 2005, S. 1000 (1003).

56 BVerfGE 33, 303 (331 f.); *Jarass/Pieroth*, Fn. 23, Art. 12 Rn. 76.

57 BVerfGE 33, 303 (333).

58 *Schenke*, Fn. 55, S. 1003.

59 *Jarass/Pieroth*, Fn. 23, Art. 12 Rn. 76.

60 *Thieme*, Fn. 19, Rn. 218.

61 LT-Drucksache 4/1864, S. 9.

Die Gründung eines gemeinsamen Fachbereichs erfolgt durch einen Kooperationsvertrag zwischen den Hochschulen, der nach § 92a LHG M-V Regelungen über die Organisation, das Zusammenwirken der beteiligten Hochschulen sowie die körperschafts- und dienstrechtliche Zuordnung des am gemeinsamen Fachbereich tätigen Personals enthalten muss.

Im Gesetzentwurf war ursprünglich vorgesehen, dass die Landesregierung durch Rechtsverordnung gegen den Willen der betroffenen Hochschulen gemeinsame Fachbereiche einrichten kann. Dieser Plan wurde jedoch vom Gesetzgeber verworfen. Grund dafür war zum einen die starke Kritik seitens der Landesrektoren: „Im Ergebnis ist es schlicht lebensfremd, dass ein Fachbereich erfolgreich gleichzeitig zwei Hochschulen dienen kann. Dies gilt vor allem, wenn – wie vorgesehen – eine solche Kooperation zwangsweise organisiert wird.“[62] Zum anderen war und ist die Frage ungeklärt, wie eine Fakultät, deren Mitglieder unterschiedlichen Hochschulen angehören, sachgerecht in die Willensbildung der jeweiligen Hochschule eingebunden werden kann. Aus diesen Gründen ist nicht zu erwarten, dass die Hochschulen von der neuen Kooperationsmöglichkeit der gemeinsamen Fachbereiche Gebrauch machen werden.

Verfassungsrechtlich ist § 92a LHG M-V unproblematisch. Art. 5 III GG schützt nicht vor einer Zusammenlegung mit gleichwertigen Einrichtungen.[63] Ferner wird durch § 92a LHG M-V der Handlungsspielraum der Hochschulen erweitert. Sie erhalten eine neue Möglichkeit der Kooperation, die sie nutzen können, aber nicht nutzen müssen.

IV. Einfügung von § 114 II LHG M-V

Als Übergangsvorschrift neu eingefügt wurde § 114 II LHG M-V. Danach kann das Bildungsministerium bis zum 30.04.2006 mit den Hochschulen Zielvereinbarungen mit einer Laufzeit bis zum 31.12.2010 abschließen, *ohne* dass ein Beschluss des Landtages über die Eckwerte der Hochschulentwicklung nach § 15 II LHG M-V vorliegt. Außer mit der Universität Rostock hat das Bildungsministerium mit allen Hochschulen des Landes in diesem Zeitraum entsprechende Vereinbarungen getroffen,[64] denen der Landtag am 17.05.2006 zugestimmt hat. Sie haben damit Rechtskraft erlangt. Durch dieses vereinfachte Verfahren wollte der Gesetzgeber wohl weitere Konflikte mit den Hochschulen im Rahmen des Landtagswahlkampfes vermeiden.

Wenn eine Zielvereinbarung nicht zustande kommt, kann das Bildungsministerium bis zum 31.05.2006 Zielvorgaben erlassen. Von dieser Möglichkeit hat das Ministerium gegenüber der Universität Rostock Gebrauch gemacht,[65] mit der wegen mehrerer Streitpunkte, insbesondere über den Fortbestand der dortigen Juristischen Fakultät, keine Zielvereinbarung zustande gekommen ist. Der Landtag hat der Zielvorgabe am 17.05.2006 zugestimmt.

V. Gesamtergebnis

Das dritte Änderungsgesetz zum Landeshochschulgesetz ist in Bezug auf das neue Verfahren zur Schließung von Studiengängen nach § 15 III 4 LHG M-V verfassungswidrig, da keine Übergangsfristen bei der Abwicklung von Studiengängen normiert wurden. Inhaltlich ist auch durch die weiteren Gesetzesänderungen der Einfluss des Landes auf die Ausgestaltung von Forschung und Lehre wieder erheblich gestiegen. Damit widersetzt sich das Land hartnäckig dem bundesweiten Trend, die Kompetenzen der Hochschulen zu stärken.[66]

62 Auszug aus einem Schreiben von *Hans Jürgen Wendel* als Vorsitzender der Landesrektorenkonferenz an Bildungsminister *Hans Robert Metelmann* vom 20.09.2005.

63 *Starck*, Fn. 39, Art. 5 Rn. 381.

64 Vgl. LT-Drucksache 4/2242.

65 Vgl. LT-Drucksache 4/2243.

66 Als Vorreiter für mehr Hochschulautonomie gilt das Land Hessen, das mit dem TU-Darmstadt-Gesetz weitreichende Entscheidungskompetenzen auf die TU Darmstadt übertragen hat.