

ZLVR

Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht

Herausgegeben von:
Hannes Berger
Lukas C. Gundling

Schriftleitung:
Sebastian R. Bunse

Forschungsstelle Öffentliches
Recht der Länder

Inhalt dieses Heftes

Editorial: 1994 und 2024

Berger

Seite 81

Bundesstaatliches Misstrauen

Gmeiner

Seite 82

Zu den Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum im Hochschulrecht

Gundling

Seite 85

Rezensionsteil

Ralf Weskamp, Schulrecht, Reclam 2024 (Meik)

Seite 89

*Florian Claus Albrecht/Jan Dirk Roggenkamp (Hrsg.),
VereinsG, Kommentar, C.H. Beck, München, 2. Auflage
2024 (Fuchs)*

*Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/
von der Weiden (Hrsg.), Verfassung des Freistaats
Thüringen, Nomos, Baden-Baden, 2. Aufl. (Berger)*

*Bernhard Müller-Weber/Heike Schüddekopf, Sozial-
recht, 8. Aufl., KSV Medien, 2024 (Berger)*

Rechtsprechungsteil (Auszug)

Seite 95

StGH Bremen – St 2/22 – Unzulässiges Volks-
begehren

ThürVerfGH – VerfGH 23/18 – Gleichstel-
lungsbeauftragte, Hochschulrat

VerfGH BW – 1 GR 60/20 – Professorenbesol-
dung

VerfGH NRW - VerfGH 44/22 – Lebenserhal-
tende Maßnahmen

3/2024

1994 und 2024

Migrationsfeindliche Äußerungen als Reaktion auf gestiegene Migrationszahlen, Straftaten aus dem Spektrum des politischen Extremismus, das beunruhigende Erstarken einer rechten Partei und die daraufhin eingesetzte Beobachtung durch den Verfassungsschutz, die Salonfähigkeit extremer politischer Positionen in bürgerlichen Milieus, ein Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, das mit engsten Verbindungen in rechte Kreise für einen Skandal sorgt, studentische Forderungen danach, juristische Standardwerke unter Tilgung von Autorennamen mit NS-Vergangenheit umzubenennen, das Umschlagen von schrillen Wortmeldungen in reale politische Gewalt gegen Menschen: die Stimmungslage in den bisherigen 2020er Jahren ist auch ohne Pandemie aufgeheizt und lädt zur Besorgnis ein. Versucht man, eine distanziertere Beobachterposition einzunehmen, erlebt man zugleich eine Struktur von Debatten, Streitgegenständen und Reaktionen, die erstaunliche Parallelen zu den 1990er Jahren aufweisen. Auch die Neunzigerjahre waren eine Zeit von massiven politischen und gesellschaftlichen Umwälzungen, die die Gesellschaft unter eine Art von Dauerstress gesetzt haben. Politische Gewalt gibt es nicht nur gegen heutige Wahlkämpfer und Berliner Senatorinnen oder Menschen mit Migrationshintergrund, es gab sie auch damals und das nicht zu wenig. An Rostock Lichtenhagen, Solingen oder die Straßengewalt durch die rechte Szene etwa in Thüringen muss nicht im Detail erinnert werden, um die augenfällige Vergleichbarkeit (nicht Gleichsetzung) zu erkennen. Wo heute die AfD durch den Verfassungsschutz beobachtet wird, mittlerweile in zweiter Instanz als rechtmäßig bestätigt, waren es in den 1990er Jahren die Republikaner, die zum Teil bei Kommunal- und Landtagswahlen über 10% der Stimmen erlangten. Wo heute ein Staatsrechtslehrer durch Teilnahme an einer Konferenz, auf der über Remigration gesprochen wird, für Aufmerksamkeit sorgt, war es 1993 Theodor Maunz, dessen jahrzehntelange publizistische und gutachterliche Unterstützung unter Pseudonym für die rechtsextreme Szene zu Verwerfungen führte. Auf eine Reaktion der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer wartete man in beiden Fällen vergebens. Schon damals wurde aus Studierendenkreisen vom Verlag C. H. Beck gefordert, dass der „Maunz-Dürig“ umbenannt wird.¹ Mittlerweile heißt der Kommentar „Dürig/Herzog/Scholz“

¹ Vgl. Michael Stolleis, Theodor Maunz – ein Staatsrechtslehrerleben, in: ders., *Recht im Unrecht*, 3. Aufl., 2016, 306, 313.

und auch der Palandt ist nach etlichen Diskussionsschleifen zum „Grüneberg“ geworden.

Eine weitere Parallele lässt sich entdecken. Die Anfangsjahre der 1990er waren auch davon geprägt, dass in Folge der Wiedergründung der Länder in Ostdeutschland Verfassungsprozesse in Gang gesetzt wurden, die in Teilen verfassungsrechtliche Neuerungen mit sich brachten, auch als Reaktion auf die vorangegangenen autoritären politischen Systeme. Man denke etwa an die Würde auch im Sterben in der Thüringer Verfassung, das Grundrecht auf Zugang zu Akten der öffentlichen Verwaltung in der Brandenburger Verfassung oder den Datenschutz und den Umweltschutz als Staatsziele in vielen ostdeutschen Verfassungen. Auch in jüngster Zeit hat es auf der Ebene der Landesverfassungen Veränderungen gegeben. Verfassungsänderungen sind selbstverständlich nicht mit dem Prozess der Verfassungsgebung gleichzusetzen. Doch auch heutige Anpassungen im Landesverfassungsrecht versuchen, Innovationen in das Verfassungsrecht einzubringen. So wurde in der Saarländischen Verfassung der Katalog der Diskriminierungsverbote um die sexuelle Identität und die Benachteiligung oder Bevorzugung aufgrund rassistischer Zuschreibungen ergänzt.² Damit wurde im Saarland vollzogen, was auf Bundesebene schon lange zur Diskussion steht (und umstritten ist), namentlich die Abkehr vom Begriff der Rasse. Diese Debatte kann hier nicht nachgezeichnet werden. Das saarländische Verfassungsrecht hat sich jedenfalls nun für diesen Weg entschieden, ebenso wie für die Ergänzung der Diskriminierungskriterien um die sexuelle Identität, die nun neben das Geschlecht tritt und somit offenkundig nicht dasselbe meint.

Ein anderer Fall: Berlin. Die Verfassung von Berlin wurde um einen neuen Art. 83, der die Richteranklage vor dem BVerfG zulässt, ergänzt.³ Hier spielte wohl die Sorge um die politische Mäßigung der Richter eine zentrale Rolle.

2024 ist nicht 1994. Eine Gleichsetzung wäre ahistorisch und wissenschaftlich unzulässig. Erstaunlich ist trotzdem, wie ähnlich gesellschaftliche Debatten und Reaktionen sein können. Die Frage, die sich nun stellt, ist, ob die Gesellschaft aus der Entwicklung von vor dreißig Jahren etwas lernen kann für die Bewältigung heutiger Kontroversen, oder ob sie neue Lösungen finden muss, die damals nicht erkannt wurden, weshalb damalige Konflikte vielleicht bis heute nicht geklärt werden konnten.

Dr. Hannes Berger, Halle

² Saarländisches Amtsblatt I 2024, 146.

³ GVBl. Berlin 2024, 128.

Bundesstaatliches Misstrauen

von Robert Gmeiner, Ellwangen (Jagst)*

Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich in seinem Urteil vom 7. März 2024 (2 C 12.23) mit der Frage auseinanderzusetzen, ob das baden-württembergische Landesdisziplinargesetz auf abgeordnete Bundesbeamte anwendbar ist. Auf die einzelnen beamten- oder disziplinarrechtlichen Argumente soll es nicht ankommen. Interessanter ist eine allgemeine Überlegung des Gerichts zum Bund-Länder-Verhältnis. Beim Kläger handelt es sich um einen Bundesbeamten, der als Hochschuldozent an das beklagte Land abgeordnet wurde. Ihm wurde vorgeworfen, einigen Studenten konkrete Hinweise zu einer anstehenden Prüfung gegeben zu haben. Daraufhin verhängte der Beklagte gegenüber dem Kläger eine Geldbuße in Höhe von 3.000 Euro. Die Klage hatte in allen Instanzen Erfolg. Das BVerwG ging davon aus, dass ein an ein Land abgeordneter Bundesbeamter nicht dem Landesdisziplinarrecht unterworfen sei. Unter anderem deshalb, weil es mit dem Wesen des Beamtentums unvereinbar sei, wenn das Land tiefgreifende disziplinarische Maßnahmen, wie Zurückstufung oder Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (um die es im konkreten Fall aber überhaupt nicht ging), anordnen dürfe. Zum Schutz der Bundesinteressen reiche § 38 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LDG BW (Zustimmung der höheren Disziplinarbehörde) nicht aus. Denn – und das ist entscheidende Satz in Randnummer 17 des Urteils – „der Landesgesetzgeber [könnte] die benannten Vorschriften jederzeit ändern, sodass eine Sicherung der rechtlichen Interessen des Bundes damit in keinem Fall gewährleistet ist.“

An diese Überlegung lässt sich folgende Anekdote anschließen: Vor gut zehn Jahren fand an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg ein Seminar zum Thema „Bildung und Recht“ statt. Einer der Diskutanten vertrat dabei die Auffassung, dass die universitäre Selbstverwaltung nicht des bundesverfassungsrechtlichen Schutzes des Art. 5 Abs. 3 GG bedürfe, denn sie sei bundesweit landesverfassungsrechtlich garantiert und dem Bund fehle die Gesetzgebungskompetenz für das Hochschulrecht¹, sodass die Hochschulen über die Landesverfassungen ausreichend geschützt seien. Der das Seminar veranstaltende

Professor entgegnete, das Grundgesetz müsse die universitäre Selbstverwaltung schützen, da die Gefahr bestehe, dass ein Land das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen einfach aus seiner Landesverfassung streichen könnte. Diese Beispiele zeigen ein grundlegendes Misstrauen gegenüber der Zuverlässigkeit der Länder, ihre Kompetenzen verantwortungsvoll und im Einklang mit übergeordneten bundesstaatlichen Interessen auszuüben. Dass die Bundesstaatlichkeit, abgesehen vom Finanzausgleichsrecht, wo die Eigenstaatlichkeit der Länder aus monetären Gründen noch hochgehalten wird, politisch nicht den besten Ruf genießt, ist bekannt. Kann dieses Unbehagen gegen die Gesetzgebungsmöglichkeiten der Länder aber auch verfassungsrechtlich begründet werden? Auf den ersten Blick erscheint es kontraintuitiv. Die Rechtssetzungshoheit der Länder ist als Ausprägung ihrer Eigenstaatlichkeit in Rechtsprechung und Literatur allgemein anerkannt. Die Länder dürfen demnach (freilich nur in Übereinstimmung mit höherrangigem Recht) ihr Landesrecht nach eigenen Vorstellungen gestalten. Das Reichsgericht urteilte bereits 1927, dass der Gesetzgeber grundsätzlich selbstherrlich sei,² sodass „[f]öderal unterschiedliche oder auch konkurrierende Lösungswege [...] im Bundesstaat angelegt“ sind.³ Die Länder haben demnach das Recht, „anders zu sein als die übrigen Teile des Ganzen.“⁴ Divergierendes Bundes- und Landesrecht sind damit eine „strukturbedingte Normalität einer bundesstaatlichen Ordnung“.⁵ Ist es vor diesem Hintergrund nicht hinzunehmen, dass ein Land bestimmte Normen zum Nachteil des Bundes oder sonstiger Hoheitsträger erlässt? Oder gibt es doch eine Möglichkeit, das oben skizzierte Misstrauen gegenüber den Ländern verfassungsrechtlich zu begründen?

Als rechtlicher Anknüpfungspunkt könnten hierfür Art. 28 Abs. 3 GG und Art. 37 Abs. 1 GG in Betracht gezogen werden. Nach Art. 28 Abs. 3 GG gewährleistet der Bund, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern der Bestimmung des Absatzes 1 entspricht, wobei der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung in Art. 28 Abs. 1 GG inhaltlich mit demjenigen in Art. 2 Abs. 1 GG ist und somit die

² RGZ 118, 325, 327.

³ BVerfGE 145, 20, 68; vgl. auch VerfGH Sachsen, JbSächsOVG 3, 97, 101.

⁴ Menzel, Landesverfassungsrecht, Stuttgart 2002, 153.

⁵ LVerfGE Sachsen-Anhalt 26, 300, 335 = DVBl. 2015, 1535, 1539 = LKV 2016, 125, 131 = KommJur 2016, 13, 21.

* Robert Gmeiner ist Staatsanwalt in Ellwangen.

¹ Beachte Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG und die Abweichungskompetenz in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG. Daher stellt sich die Frage, ob die Prämisse des Arguments zutrifft.

gesamte materielle Rechtsordnung umfasst.⁶ Nach Art. 37 Abs. 1 GG kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates notwendige Maßnahmen treffen, um ein Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten, wenn es die nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt. Zugespitzt könnte man den Grundgedanken der Art. 28 Abs. 3, Art. 37 Abs. 1 GG folgendermaßen zusammenfassen: Die Länder können eine Gefahr für das Bundesrecht darstellen und deshalb ist der Bund zumindest berechtigt,⁷ das Bundesrecht vor den Ländern zu schützen. Umgekehrt sieht das Grundgesetz allerdings keine Interventionsrechte der Länder gegenüber dem Bund vor, falls von diesem eine Gefahr für die Länder und ihr Recht ausgehen sollte, bspw. indem der Bund materielles Landesrecht missachtet.⁸

So kann bezüglich des einleitend dargestellten Disziplinarverfahrens vor dem BVerwG durchaus die Frage aufgeworfen werden, ob nicht Landesinteressen verletzt sein können, wenn die Disziplinargewalt auch für abgeordnete Bundesbeamte ausschließlich beim Bund liegt. Das Disziplinarrecht soll einen geordneten und integren Dienstbetrieb gewährleisten.⁹ Ist dies noch möglich, wenn ein Bundesbeamter mangels disziplinarischer Konsequenzen durch den Bund und mangels Disziplinargewalt des Landes walten und schalten kann, wie es ihm beliebt? Was sollte den Hochschuldozenten in unserem Beispiel davon abhalten, auch künftig einzelne Studenten bei künftigen Prüfungen zu bevorzugen, wenn er kein Disziplinarverfahren durch den Bund fürchten muss? Warum ist für das BVerwG der hypothetische Fall relevant, dass das Land sein Disziplinarrecht ändert, nicht aber der konkrete Fall, dass der Bund keine Disziplinarmaßnahmen gegenüber seinem abgeordneten Beamten ergreift? Wieso genießt das Interesse des Landes an der Aufrechterhaltung des

Dienstbetriebs der Landesbehörden keinen rechtlichen Schutz?

Unmittelbar sind Art. 28 Abs. 3 GG und Art. 37 Abs. 1 GG auf die vorliegenden Konstellationen natürlich nicht anwendbar.¹⁰ Denn es wird gerade nicht die Verletzung geltenden Bundesrechts behauptet, sondern bloß eine Gefahr für Bundesinteressen durch eine rein hypothetische (!) Änderung des Landesrechts. Dennoch kann man dem Grundgesetz ein gewisses Misstrauen gegenüber den Ländern entnehmen, welches eine Kontrolle der Landesstaatlichkeit durch den Bund erforderlich erscheinen lässt. Dies bedeutet aber nicht, dass die Staatlichkeit der Länder und mithin ihre Gesetzgebungskompetenzen unter dem Vorbehalt einer bundesrechtlichen Erlaubnis stünden.¹¹ Eine materielle Grenze ergibt sich lediglich aus der Bundestreue: „Aus dieser Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten ergibt sich insbesondere eine Schranke für die Ausübung der dem Bund und den Ländern zustehenden Gesetzgebungskompetenzen. Bei Ausübung dieser Kompetenzen haben die Mitglieder des Bundes untereinander und gegenseitig Rücksicht zu nehmen.“¹² Dabei ist an eine Verletzung der Bundestreue hoher Maßstab anzulegen: „Ein Landesgesetz kann wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Bundestreue daher nur verworfen werden, wenn der Landesgesetzgeber seine Rechtsetzungskompetenz missbraucht.“¹³ Bloße politische Unzweckmäßigkeit vermag ein bundesunfreundliches Verhalten nicht zu begründen. Ob diese Grenzen in den einleitenden Beispielen überschritten ist, kann zwar bezweifelt werden, soll aber in diesem Beitrag nicht weiter vertieft werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass dem Grundgesetz ein gewisses Misstrauen gegenüber den Ländern entnommen werden kann. Dennoch sollte es als dogmatisches Argu-

⁶ Gmeiner, ZLVR 2017, 45, 48; Gröpl, in: Gröpl/Windthorst/Coelln (Hrsg.), Studienkommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., München 2022, Art. 28 Rn. 6.

⁷ Art. 28 Abs. 3 GG soll eine Pflicht enthalten: Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, München, 101. Erg.-Lfg. 2023, Art. 28 Rn. 337; Hellermann, in: BeckOK Grundgesetz, 58. Ed. 2024, Art. 28 Rn. 61 mit Verweis auf BVerfGE 1, 14, 33.

⁸ Man denke etwa, der Bund missachtet das Bauordnungsrecht der Länder bei der Errichtung von Gebäuden für seine Verwaltungsbehörden; zur fehlenden formellen Polizeipflichtigkeit der Hoheitsträger: BVerwGE 29, 52, 59; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2023, Rn. 306; a.A. Schoch, JurA 2005, 324, 326 f.

⁹ Vgl. OVG Koblenz, AS 41, 60, 67 und DÖD 2016, 206, 210 jeweils mit Verweis auf BVerwGE 103, 233, 236.

¹⁰ Das BVerfG hat die Frage bisher ausdrücklich offengelassen, ob Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG die universitäre Selbstverwaltung als Grundrecht schützt: BVerfGE 35, 79, 116; BVerwGE 55, 73, 76; dazu Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, Tübingen 2009, 380–384. Selbst wenn man dies bejaht, bedeutet dies nicht, dass diese in der formellen Landesverfassung geschützt werden müsste, vgl. BVerfGE 147, 185, 210. Die Gewährleistung der universitären Selbstverwaltung im Rahmen der einfachen Gesetze wäre demnach ausreichend.

¹¹ Zutreffend Sondervotum N.N., BayVerfGHE 72, 113 Rn. 125 (in BeckRS 2019, 15212 insoweit nicht veröffentlicht), wonach die Kompetenzordnung nicht vom rechtspolitischen Willen abhängt; vgl. auch BVerfGE 160, 1, 19 m.w.N., wonach die Kompetenzordnung unverfügbar ist.

¹² BVerfGE 32, 199, 238.

¹³ BVerfGE 160, 1, 26 m.w.N.

ment nur mit äußerstem Bedacht und mit äußerster Zurückhaltung verwendet werden. Das Grundgesetz teilt die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Länder differenziert auf. Die damit verbundenen Gestaltungsfreiheiten dürfen nicht dadurch unterlaufen werden, indem man den Ländern unterstellt, dass diese

hypothetisch *politisch* sachwidrige Entscheidungen treffen könnten. Solange die durch die Bundestreue gezogenen Grenzen nicht überschritten werden, haben die übrigen Glieder des Bundes auch politisch fragwürdige Entscheidungen einzelner Länder hinzunehmen.

Zu den Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums im Hochschulrecht – eine Anmerkung zum Beschluss des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 1. Dezember 2023 – P.St. 2891

von *Lukas C. Gundling*, Schwäbisch Gmünd*

In der vorangegangenen Ausgabe der ZLVR wurde die Entscheidung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen zur rechtlichen Konstitution der Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS)¹ abgedruckt (ZLVR 2024, 43–70). Die Entscheidung erging aufgrund eines Normenkontrollantrags der SPD- und FDP-Landtagsfraktionen; bereits zuvor sah sich der hessische Gesetzgeber – die neue Hochschule betreffend – verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, die schließlich im Gesetzgebungsverfahren keine durchgreifende Berücksichtigung fanden.² Der Staatsgerichtshof hat den Normenkontrollantrag insbesondere mit Blick auf die Homogenität der Gruppe der Hochschullehrer und die Wahrung der Hochschulautonomie als begründet erachtet. Einzelne der Ausführungen des Staatsgerichtshofs lohnen näherer Betrachtung.

In zentralen Aspekten steht die Entscheidung in der Tradition des Hochschul-Urteils von 1973 und der darauf aufbauenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.³ Damit reiht sich die Entscheidung in die vorausgegangenen Entscheidungen deutscher Verfassungsgerichte ein.⁴ Es ist somit nicht verwunderlich, dass die Entscheidung von anderen deutschen Landesgesetzgebern wahrgenommen wird, zeigt sie doch in mehreren Aspekten die

* *Lukas C. Gundling* ist Referent an der Hochschule für Gestaltung Schwäbisch Gmünd und Lehrbeauftragter der Universität Erfurt.

¹ Siehe: *Samuel Weitz*: Die neue Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit: Hochschulorganisation sui generis – auf Kosten der Wissenschaftsfreiheit, OdW 2023, 225–234.

² *Weitz*, OdW 2023, 225 (226 ff.).

³ Zum Hochschul-Urteil und dessen Wirkung: *Florian Meinel*, Das erste Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 1973 – Zur Rekonstruktion einer Kontroverse, in: *WissR* 50 (2017), 3–27; *Lukas C. Gundling*, Zur Entscheidungsmacht in Hochschulen: Professorales Vorrecht oder Aufgabe der Wissenschaftler*innen, in: *Forum Wissenschaft* 3/2022, 4–8.

⁴ Bspw. VerfGH BW, Urt. v. 14.11.2016 - 1 VB 16/15; BVerfGE 139, 148 [2015].

Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes auf.⁵

I. Wissenschaftsfreiheit und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Die Hessische Verfassung formuliert die Wissenschaftsfreiheit anders als das Grundgesetz. Artikel 10 HessVerf lautet: „Niemand darf in seinem wissenschaftlichen oder künstlerischen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden.“ Darüber hinaus formuliert Artikel 60 HessVerf „Die Universitäten und staatlichen Hochschulen genießen den Schutz des Staates und stehen unter seiner Aufsicht. Sie haben das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studenten zu beteiligen sind.“ Die Hessische Verfassung ist damit deutlich expliziter als das Grundgesetz in Art. 5 Abs. 3 GG, das sich auf die Formulierung beschränkt „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“.

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings aus Art. 5 Abs. 3 GG ein solch umfassendes Verständnis der Wissenschaftsfreiheit herausgelesen, dass der Hessische Staatsgerichtshof treffend feststellt: „Der Gewährleistungsumfang der Hessischen Verfassung aus Art. 10 HV und Art. 60 HV bleibt hinter dem grundgesetzlich verbürgten Grundrechtsschutz jedenfalls nicht zurück. Insofern kann die bundesverfassungsgerichtliche Interpretation der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG für die Konkretisierung der in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV verbürgten Rechte herangezogen werden.“⁶ Daher liegt es nahe, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab für die Rechtsfindung herangezogen wird. Das Gericht erkennt in diesem Zuge außerdem, dass die Hessische Verfassung mindestens den durch das Grundgesetz vorgegebenen Umfang an Selbstverwaltung – die im Gegensatz zum Grundgesetz in der Hessischen Verfassung, wie in vielen anderen deutschen Landesverfassungen explizit als Garantie für die Hochschulen ver-

⁵ Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 23. Januar 2024: „Zukunft der Hochschule für Öffentliche Verwaltung, ihrer Studiengänge und Institute“, zuletzt abgerufen am 28. August 2024 unter: https://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/top%252028_20240123_Zukunft_Hochschule_Oeffentliche_Verwaltung_N2.pdf&ved=2ahUKEwj59LWP4ZeIAxWR9gIHYYAWHY44ChAWegQIEBAB&usq=AOvVaw1i7sEwZTx71555pn9Knl5V.

⁶ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (56 f.).

bürgt ist⁷ – gewährt. Der Gerichtshof lässt damit explizit offen, ob und inwieweit die Landesverfassung im Bereich der Selbstverwaltung über die Gehalte des Art. 5 Abs. 3 GG hinausgeht, gleichzeitig bekräftigt er mit seiner Begründung die materielle Nähe von wissenschaftlicher Betätigungsfreiheit und den organisatorischen verfassungsrechtlichen Gewährleistungen.⁸

Wie bereits im Hochschulurteil von 1973, bekräftigt der Staatsgerichtshof, dass der Gesetzgeber über einen Gestaltungsraum bezüglich der Hochschulorganisation verfügt, d.h. er ist grundsätzlich frei, wie er die Hochschulen seines Landes organisiert, so lange einerseits deren Selbstverwaltungsrecht gewährleistet und andererseits die Wissenschaftsfreiheit der an den Hochschulen Tätigen in ausreichendem Maße gewahrt wird.⁹ Ob der Hochschule dabei auch weitere Aufgaben übertragen werden, ist weitgehend unerheblich.¹⁰ Dem Gesetzgeber verbleibt bezüglich der Angemessenheit neuer Organisationsmodelle ein gewisser Spielraum.¹¹

Im konkreten Fall wurde die Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, die als Polizeibehörde bestehende Polizeiakademie Hessen und das im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport befindliche Referat Zentrale Fortbildung Hessen in der neu gegründeten Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit zusammengeführt; alle Einrichtungen können grundsätzlich den Bereichen Forschung und Lehre zugeordnet werden, insoweit ist es auch kaum verwunderlich, dass der Staatsgerichtshof diese Zusammenführung nicht beanstandet.¹²

⁷ Art. 20 Abs. 2 BWVerf; Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BayVerf; Art. 32 Abs. 1 BbgVerf; Art. 7 Abs. 3 Satz 2 MVVerf; Art. 5 Abs. 3 NdsVerf; Art. 16 Abs. 1 NRWVerf; Art. 39 Abs. 1 Satz 1 RhPfVerf; Art. 33 Abs. 2 Satz 1 SaarVerf; Art. 107 Abs. 2 Satz 1 SachsVerf; Art. 31 Abs. 2 SachsAnhVerf; Art. 28 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf.

⁸ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (55, 57).

⁹ BVerfGE 35, 79 (116) [1973]; StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (57 f.).

¹⁰ Man denke nicht nur an die Aufgaben der Polizeiorganisation in diesem konkreten Fall, sondern auch an den prominenteren Fall der Universitätsmedizin (BVerfGE 57, 70 (104) [1981]; 139, 148 (175) [2015]).

¹¹ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (57 f.). Siehe auch BVerfGE 139, 148 (181) [2015], 149, 1 Rn. 45 [2018], zuletzt auch ThürVerfGH, Urt. v. 06.03.2024 – VerfGH 23/18, S. 47 f. des amtl. Umdrucks.

¹² StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (57).

II. Hochschulselbstverwaltung

Im Bereich der Hochschulselbstverwaltung hat der hessische Gesetzgeber allerdings den ihm zustehenden Gestaltungsraum überzogen. Der Staatsgerichtshof sieht die Zusammensetzung der für die Hochschulen zentralen Hochschullehrergruppe als verfassungswidrig an, da zu dieser nicht nur die Professoren, sondern auch die Hochschuldozenten gezählt werden.¹³

Der hessische Gesetzgeber hat das Organisationsmodell der Gruppenhochschule für seine staatlichen Hochschulen gewählt und muss somit auch die sich dafür ergebenden verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen für die Absicherung der Wissenschaftsfreiheit beachten. Zentral bei diesem Organisationsmodell ist das – bereits ebenfalls 1973 vom Bundesverfassungsgericht im Hochschul-Urteil grundgelegte¹⁴ – Homogenitätsprinzip. Demnach muss der Gesetzgeber anhand typischer Interessenlagen sachlich unterscheidbare Gruppen bilden, die sich durch eindeutige konstitutive Merkmale auszeichnen. Der Staatsgerichtshof erkennt richtig, dass hinsichtlich Funktion, Verantwortlichkeit und Betroffenheit sowohl bei den Professoren als auch bei den Dozenten eine vergleichbare typische Interessenlage in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten bestehe, allerdings erkennt er einen erheblichen Unterschied bezüglich der Anforderungen an die wissenschaftliche Qualifikation. Die Dozenten müssen lediglich ein ihren Lehraufgaben entsprechendes Hochschulstudium, eine ausreichende pädagogische Eignung und eine einschlägige berufspraktische Tätigkeit nachweisen, nicht aber – so die Feststellung des Gerichts – den Nachweis ihrer wissenschaftlichen Befähigung, die für die Berufung ins Professorenamt zwingend ist, soweit es sich nicht um eine künstlerische Professur handelt.¹⁵ Unabhängig davon, wie die tatsächliche Qualifikation der aktuellen Hochschuldozenten an der Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit derzeit ist, muss der Gesetzgeber deren Qualifikation nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs sicherstellen, um eine homogen verfasste Gruppe der Hochschullehrer zu gewährleisten.

Ein Verweis der Landesregierung darauf, dass an Verwaltungshochschulen eine ähnliche Differenzierung vorgenommen werde, begegnet der Staatsgerichtshof wie folgt sehr treffend: „Sofern die Landesregierung vorträgt, dass

¹³ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (58).

¹⁴ BVerfGE 35, 79 (134 f.) [1973].

¹⁵ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (58 ff.).

nach dem Verwaltungsfachhochschulgesetz ebenfalls keine Differenzierung zwischen hauptamtlichen Fachhochschullehrenden und Professorinnen und Professoren stattfindet, ist dem entgegenzuhalten, dass die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit keine Verwaltungsfachhochschule ist, sondern beansprucht, eine wissenschaftliche Hochschule i.S.d. Hessischen Hochschulgesetzes zu sein, die u.a. der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften sowie der Verwirklichung des Rechts auf Bildung durch Forschung dient und die Bereitstellung und Erzeugung von wissenschaftlichen Publikationen und Forschungsergebnissen fördert.“¹⁶

Auch wenn der Staatsgerichtshof dies nicht explizit formuliert, anerkennt er durch diese Differenzierung einen materiellen Hochschulbegriff, der die Hochschulen mit gewissen Grundvoraussetzungen konfrontiert, wenn sie vom Gesetzgeber als wissenschaftliche Hochschule vorgesehen sind. Die bloße Zuordnung zu den wissenschaftlichen Hochschulen, beispielsweise im Rahmen einer Aufzählung im jeweiligen Hochschulgesetz des Landes, genügt also nicht.¹⁷

Die Ausführungen des Staatsgerichtshofs zur Homogenität sind noch aus einem anderen Grund bemerkenswert. Schon seit der Einführung der Juniorprofessur und deren Zuordnung zur Hochschullehrergruppen werden Zweifel bezüglich der Einhaltung des verfassungsrechtlich begründeten Homogenitätsgebots geäußert.¹⁸ Die aktuelle Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs, die sich mit Juniorprofessuren (in Hessen Entwicklungsprofessuren genannt) nicht auseinandersetzen musste, da diese nach § 70 Abs. 3 HessHG nicht an Hochschulen für angewandte Wissenschaften vorgesehen sind, stützt diese Zweifel, in dem er unter anderem die wissenschaftliche Qualifikation zu einem wesentlichen Merkmal der Definition der Hochschullehrergruppe erhebt. Es ist somit erheblich, über welche wissenschaftliche Qualifikation die Mitglieder der

Hochschullehrergruppe verfügen. Diesbezüglich könnte die ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thüringer Hochschulgesetz Aufschluss geben; eine möglicherweise um die Juniorprofessur erweiterte Definition der Hochschullehrergruppe könnte in der Konsequenz zu einer Erweiterung des Kreises der zu dieser Gruppe zugehörigen Hochschulmitglieder führen.¹⁹

III. Hochschulautonomie

Der Staatsgerichtshof erklärt auch das Verfahren zur Wahl und Abwahl des Präsidenten der für öffentliches Management und Sicherheit für verfassungswidrig. Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erkennt der Staatsgerichtshof, dass es schließlich auf das organisatorische Gesamtgefüge ankomme, ob die Wissenschaftsfreiheit ausreichende Verwirklichung und organisatorisch hinreichend Schutz finde.²⁰ Dennoch sieht der Staatsgerichtshof in der rechtlichen Ausgestaltung der Hochschule keine ausreichenden Vorkehrungen zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit.

Der Präsident wird von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium aufgrund einer Vorschlagsliste bestellt, deren Zustandekommen nicht explizit gesetzlich geregelt ist, außer dass der Senat und das Kuratorium diese zu erstellen haben.²¹ Das Gericht bringt die fehlende hinreichende Einflussmöglichkeit des Senats und damit der Wissenschaftler knapp auf den Punkt, in dem es feststellt: „Sowohl bei der Bestellung als auch bei der Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten kommen dem Senat nur unzureichende Einflussmöglichkeiten zu. Das Entscheidungsmonopol liegt beim Ministerium.“²² Dies läuft der ständigen Rechtsprechung zur Wissenschaftsfreiheit zu wider nach der „Wissenschaft ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwort-

¹⁶ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (60).

¹⁷ Zum materiellen Hochschulbegriff siehe *Lukas C. Gundling*, Zum materiellen Hochschulbegriff, *WissR* 54 (2021), 52 ff. (insb. 59 ff.). Zur Praxis der Gesetzgeber *Peter Michael Lynen/Silvia Pernice-Warnke*, in: *Hartmer/Detmer*, Hochschulrecht, 4. Aufl., Heidelberg 2022, Kap. 3, Rn. 6. Kritisch zum materiellen Hochschulbegriff *Arne Pautsch/Hendrik Lackner*, *Kompendium Hochschul- und Wissenschaftsrecht*, 3. Aufl., Berlin 2023, S. 17 ff.

¹⁸ Bspw. *Werner Thieme*, *Dt. Hochschulrecht*, 3. Aufl. Köln 2004, Rn. 631; *Michael Hartmer*, in: *Hartmer/Detmer*, Hochschulrecht, 4. Aufl., Heidelberg 2022, Kap. 5, Rn. 131; *Gundling*, *Forum Wissenschaft* 3/2022, 4, 6 ff.

¹⁹ Die Frage der Gruppen und ihrer Konstitution ist in der Beschwerde der Thüringer Hochschullehrer nur randständig und dennoch Thema, siehe *Hermann-Josef Blanke, Robert Böttner, Sebastian Raphael Bunse, Isabelle Oberthür*, Zur verfassungsrechtlichen Bewertung des Thüringer Hochschulgesetzes, *WissR* 53 (2020), 288 (296 ff.). Zur Erweiterung der Hochschullehrergruppe zu einer Wissenschaftlergruppe siehe bspw. auch *Gundling*, *Forum Wissenschaft* 3/2022, 4, 6 ff. m.w.N.

²⁰ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (60); zuvor u.a. BVerfGE 111, 333 (355) [2004]; 127, 87 (116 ff.) [2010]; zuletzt ThürVerfGH, *Urt. v. 06.03.2024 – VerfGH 23/18*, S. 46 f. des amtl. Umdrucks.

²¹ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (62 ff.).

²² StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (63).

tung [ist]“.²³ Somit bestätigt der Staatsgerichtshof die vorangegangene Rechtsprechung.²⁴

Die Entscheidung könnte allerdings Anstoß geben, sich intensiver mit den dort angesprochenen Findungskommissionen zu beschäftigen. Beispielsweise sieht § 20 Abs. 4 LHG BW in seinen Sätzen 1 und 2 für die Findung des Hochschulrats vor: „Zur Auswahl der Mitglieder des Hochschulrats wird eine Findungskommission aus Mitgliedern des Senats, die nicht dem Rektorat angehören, und Vertreterinnen oder Vertretern des Wissenschaftsministeriums, die in der Summe so viele Stimmen führen, wie Senatsmitglieder der Kommission angehören, gebildet; die Zahl der Senatsmitglieder legt die Grundordnung fest. Eine Vertreterin oder ein Vertreter des Hochschulrats und die Gleichstellungsbeauftragte nehmen beratend an den Sitzungen der Findungskommission teil.“ Es ist in diesem Fall kein ausschlaggebender Einfluss der Hochschullehrer gewährleistet, trotz dessen der Hochschulrat teilweise über lehr- und forschungsrelevante Themen entscheidet. Das Ministerium hat gar gleich viele Stimmen, wie die Hochschulvertreter. Es gilt zu prüfen, inwieweit dies – da der Hochschulrat überwiegend oder ausschließlich mit hochschulexternen Personen besetzt ist – mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist, entscheidet der

Hochschulrat beispielsweise über den Haushaltsplan sowie den Struktur- und Entwicklungsplan der Hochschule (§ 20 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 und 5 LHG BW), zudem ist er in gewissen Fällen an der Änderung der Funktionsbeschreibung für vakante Professuren beteiligt (§ 46 Abs. 3 Satz 7 LHG BW). Mithin trifft der Hochschulrat Entscheidungen, die die Wissenschaft in Forschung und Lehre nicht nur mittelbar betreffen.²⁵

IV. Schlussbemerkungen

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs rekurriert in erster Linie auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dementsprechend trägt sie zur Manifestierung der im Hochschulurteil gelegten Grundlinien und deren vom Bundesverfassungsgericht geleisteten Weiterentwicklung bei. Da die Entscheidung sich somit nicht unerheblich mit verfassungsrechtlichen Garantien befasst, die bundesweit Geltung beanspruchen, ist sie auch in anderen Ländern bei Änderungen im Hochschulrecht zu rezipieren. Die Entscheidung sollte auch andere Länder animieren, im Rahmen anstehender Hochschulrechtsnovellen, die eigenen gesetzlichen Regelungen zu überprüfen.

²³ StGH Hessen, P.St. 2891, ZLVR 2024, 43 (57), siehe auch BVerfGE 35, 79 (113) [1973]; 47, 327 (367) [1978]; 90, 1 (12) [1994]; 111, 333 (354) [2004]; 139, 148 (182) [2015]; zuletzt bspw. auch ThürVerfGH, Urt. v. 06.03.2024 – VerfGH 23/18, S. 46 des amtl. Umdrucks.

²⁴ Zuletzt bspw. VerfGH BW, Urt. v. 14.11.2016 - 1 VB 16/15.

²⁵ Siehe hierzu auch das jüngst in Thüringen ergangene Urteil ThürVerfGH, Urt. v. 06.03.2024 – VerfGH 23/18, S. 44 ff. des amtl. Umdrucks.

Rezensionen im Öffentlichen Recht

Ralf Weskamp, Schulrecht. Eine methodische Anleitung, Reclam, Stuttgart 2024, ISBN 978-3-15-014469-5, 160 S., 8,00 €,

Dieses handliche Büchlein wendet sich an „Lehrkräfte, Schulleitungen und Lehramtsstudierende“ (S. 7) und stellt einen weiteren Versuch dar, die Anwenderinnen und Anwender des Schulrechts zu professionalisieren. Zunächst fällt auf, dass in der Aufzählung der Adressaten die Vertreter der Aufsichtsbehörden (Schulrätinnen bzw. Schulräte, Dezernentinnen bzw. Dezernenten) fehlen (ebenso wie die Schulministerien). Vielleicht geht Weskamp davon aus, dass dieser Personenkreis hinreichend juristisch ausgebildet ist. Meine Erfahrungen sprechen dagegen. Es kommt vor, dass die Entscheidungen der Schulaufsicht unter der Bedingung des Personalmangels und des sich daraus ergebenden Zeitdrucks eher von Pragmatismus als von fundierten juristischen Kenntnissen und einer soliden Methodik geprägt sind.

Weskamps Ansatz, den angesprochenen Leserkreis auf die Lehrkräfte an der Basis der Schulrechtsanwendungen zu konzentrieren, ist insofern zu begrüßen, weil Lehrerinnen und Lehrer in den meisten Bundesländern im Unterschied zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern anderer Behörden, z. B. auf kommunaler oder Landesebene, nicht speziell juristisch ausgebildet werden. Da besteht nach wie vor eine große Lücke in der Ausbildung der Lehrkräfte.

Weskamp schließt seine Vorbemerkung, indem er einschätzt, welchen Erfolg die Lektüre seines Buches haben könnte: „Am Ende verfügen die Leserinnen und Leser über das Handwerkszeug für rechtssicheres Handeln im Schulalltag.“ Das halte ich für übertrieben, denn - bei allem Respekt gegenüber seiner Leistung - lässt sich das juristische Handwerk nicht durch die Lektüre eines einzelnen Reclam-Bandes erlernen, sondern sicher nur durch eine langdauernde Beschäftigung mit der Materie. Das weiß der Lehrer Weskamp auch. Vielleicht hat er sich in seiner Vorbemerkung nur unglücklich ausgedrückt, denn am Ende des vierten Kapitels beschreibt er, dass eine methodisch korrekte Lösung rechtlicher Probleme im Schulalltag nicht immer mit der eigentlich gebotenen Sorgfalt in Form eines schriftlichen Gutachtens realisiert werden kann und korrigiert seine anfängliche These: „Es hilft aber schon, die einzelnen Aspekte der Reihe nach zu durchdenken, vielleicht auf einem Zettel zu notieren und mit anderen Lehr-

kräften zu diskutieren. So lernt man mit der Zeit, sich auf die problematischen Schwerpunkte zu konzentrieren.“ (S. 119)

Weskamp gliedert sein Buch in fünf Kapitel. Zunächst erklärt er das Verhältnis zwischen der den Lehrkräften vertrauten Pädagogik und dem Schulrecht. Seine Ausführungen schließen staatsrechtliche und rechtshistorische Aussagen mit ein und beziehen sie auf das Schulrecht. Der zweite Teil ist schwerpunktmäßig dem Gutachtenstil als der „Kernmethode des juristischen Denkens“ gewidmet. In einem dritten Schritt geht es um Grundrechte in der Schule und der methodisch korrekten Prüfung von umstrittenen Grundrechtsfragen. Im vierten Kapitel werden die (allgemein-)verwaltungsrechtlichen Grundlagen erläutert und auf das Schulrecht als Teil des besonderen Verwaltungsrechts bezogen. Zuletzt stehen Aspekte der Auslegungstechnik im Mittelpunkt seiner Betrachtungen.

Ganz überwiegend gelingt es Weskamp, die zur Lösung schulrechtlicher Fälle erforderlichen juristischen Grundlagen (neben Kenntnissen über das Staats- und Verwaltungsrecht insbesondere die Anwendungstechnik) fachlich korrekt und mit didaktischem Impetus darzustellen. Kernaussagen werden in grau unterlegten Kästen zusammengefasst (S. 12, 13 f., 18, 37 usw.), zum Teil in Tabellenform (S. 35 f., 45, 59 usw.). Mit Geschick bietet er immer wieder Anknüpfungen an das Vorwissen der Leserinnen und Leser an. So vergleicht er beispielsweise die juristischen Auslegungsmethoden mit den aus der Literaturwissenschaft bekannten Interpretationsverfahren (S. 122 f.). Er verzichtet auf eine streng wissenschaftliche Darstellung mit einem umfangreichen Fußnotenapparat, belegt aber alle wichtigen Aussagen in Klammerzusätzen im laufenden Text. Das lädt dazu ein, diese Hinweise in Kombination mit dem fünfseitigen Literaturverzeichnis zur Überprüfung seiner Thesen oder die angegebenen Textstellen zur Vertiefung zu nutzen. Über weite Strecken widersteht er der Versuchung, die Komplexität auf Kosten der fachlichen Richtigkeit zu reduzieren. Mit großem Fleiß hat er seine Beispiele und Belege aus dem Recht verschiedener Bundesländer gewählt.

Trotz allen Lobes gibt es an manchen Stellen Merkwürdigkeiten oder kleinere Unstimmigkeiten, die nach meiner Ansicht in späteren Auflagen (Die seien dem Werk unbedingt gegönnt!) leicht bereinigt werden könnten. Bei den einführenden Erklärungen zur Rechtsstaatlichkeit und der Bedeutung der Grundrechte formuliert er: „In die Grundrechte der Schüler und Eltern darf auch in der Schule nur

durch ein Gesetz eingegriffen werden“ (S. 14, Hervorhebung durch R. M.). Das ist nicht die ganze Wahrheit, denn der zweiten Alternative des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG ist zu entnehmen, dass es auch Grundrechtseinschränkungen aufgrund von Gesetzen gibt (z. B. durch Verwaltungsakte, die die generell-abstrakte Regelung eines Gesetzes auf einen konkreten Einzelfall anwenden). Letztere sind für die Schulen besonders interessant, weil sie ihre Entscheidungen nicht durch Gesetz, sondern aufgrund von Gesetzen treffen.

Im Absatz darunter sagt er über die Bindung schulrechtlicher Maßnahmen an das Schulgesetz: „Verstößt beispielsweise eine Lehrkraft gegen eine Norm, so führt dieser Rechtsverstoß zur Unwirksamkeit der fraglichen Maßnahme und zu Ansprüchen, die im Verwaltungsrechtsweg durchgesetzt werden können.“ (S. 14) Diese pauschalisierte Aussage über die Wirkung fehlerhafter schulischer Entscheidungen greift zu kurz. Aus den Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder ergibt sich, dass Fehler in Verwaltungsakten unbeachtlich sein können (§ 46 VwVfG), d. h., dass der Verwaltungsakt mit dem unbeachtlichen Fehler wirksam und rechtmäßig ist. Nichtig Verwaltungsakte entfalten nach § 43 Abs. 3 VwVfG überhaupt keine rechtliche Wirkung; die betroffenen Eltern bzw. Schüler haben, wenn sie eine Wiederholung einer solchen schweren Fehlentscheidung befürchten, die Option, sich die Nichtigkeit verwaltungsgerichtlich bestätigen zu lassen (Feststellungsklage, § 43 Abs. 1 VwGO). Als dritte Fehlerart ist die schlichte Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten zu nennen. Diese können, wenn sie nicht erfolgreich angefochten, zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder sich durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt haben, mit dem ihnen innewohnenden Fehler die Bestandskraft erreichen und dauerhaft wirksam sein. Es ist zu wünschen, dass diese hier nur grob umrissene Lehre von den Fehlern in Verwaltungsakten in das vierte Kapitel aufgenommen würde.

Bei seiner Vorstellung des Systems der Rechtsquellen und ihrer Rangordnung (S. 28 ff.) zählt Weskamp Verwaltungsvorschriften zu den Rechtsnormen (bzw. Rechtsquellen). Gestützt auf das Lehrbuch über das allgemeine Verwaltungsrecht von Steffen Detterbeck räumt er ein, dass diese Zuordnung umstritten ist (S. 30). Weskamp verliert sich hier aber nicht in rechtstheoretischen Streitigkeiten, die für die praktischen Anwender des Schulrechts weniger von Belang sein dürften. Seine Erklärung, dass Verwaltungsvorschriften gegenüber Schülern und Eltern keine unmittelbare Außenwirkung haben, aber für Lehrerinnen

und Lehrer verbindliches Innenrecht sind, sollte unterrichtenden Pädagogen zum Rechtsverständnis genügen.

Im Zusammenhang mit dem Recht auf Anhörung finden sich Formulierungen, die die falsche Vorstellung wecken könnten, eine Anhörung müsse mehrfach durchgeführt werden, nämlich zunächst im Rahmen der Ermittlung des Sachverhaltes und dann erneut vor dem Erlass eines Verwaltungsakts. Weskamp schreibt auf S. 101: „Vor einer Entscheidung müssen die Beteiligten *noch einmal* angehört werden (§ 28 VwVfG)“ (Hervorhebung durch R. M.) und in seiner fallbezogenen Besprechung der Bewertung einer Leistung nach einem Täuschungsversuch (S. 104 ff.) wiederholt er: „Alara wurde nach einer Bedenkzeit (...) *noch einmal* angehört.“ (S. 110, Hervorhebung durch R. M.)

Die Ermittlung des Sachverhalts einschließlich einer Befragung der Schülerinnen oder Schüler, an die ein Verwaltungsakt gerichtet werden soll, gem. § 24 VwVfG und deren Anhörung sind in der Theorie klar unterscheidbare Verfahrensschritte, die aber im Schulalltag bei einfachen Sachverhalten fließend ineinander übergehen können.

Auf S. 103 behauptet Weskamp: „Ein schriftlicher Verwaltungsakt - hierzu gehört auch ein solcher per E-Mail - muss in der Regel begründet werden (§ 39 VwVfG)“ Hier wäre aber zu beachten, dass eine E-Mail gem. § 3a VwVfG nur unter bestimmten Voraussetzungen der Schriftform gleichgestellt ist; die gewöhnliche E-Mail genügt den Anforderungen der Schriftform gem. § 126 BGB dagegen nicht.

Als weitere kritische Anmerkung ist noch auf den Ausdruck „Tippliteratur“ (S. 21) einzugehen, mit dem Weskamp sein Buch von anderen Veröffentlichungen über das Schulrecht abgrenzen will, weil er größten Wert auf die Methodik der Rechtsanwendung legt. Sicher gibt es Beiträge über das Schulrecht, die die Fragen der juristischen Methodik nicht in den Mittelpunkt stellen und zum Teil auch fragwürdige oder sachlich falsche Aussagen enthalten. Man darf aber das Zielgruppenproblem nicht unterschätzen. Es ist nicht leicht, Lehrkräfte zur Lektüre von Texten über das Schulrecht zu motivieren. In scherzhafter Weise könnte man die Befürchtung formulieren, dass Lehrerinnen und Lehrer geradezu unter einer Paragraphenallergie leiden. Deshalb sind in der Ratgeberliteratur verzweifelte Versuche zu beobachten, die angestrebte Leserschaft dadurch zu erreichen, dass die Materie möglichst unjuristisch, in einer alltagsnahen Sprache angebo-

ten wird. Das mag dazu führen, dass diese Art der Schulrechtsliteratur sich auf die Beschreibung von schulrechtlichen Alltagsproblemen und deren Lösung durch Wiedergabe der Ergebnisse beschränkt. Die Ratgeberliteratur vermag aber durchaus dabei helfen, Kenntnisse über das Schulrecht zu verbreiten und den Weg zu einer fachlich intensiveren Beschäftigung mit dem Recht und nicht zuletzt dann auch mit methodischen Fragen zu eröffnen. Es ergibt keinen Sinn, den Lehrerinnen und Lehrern vorzuschreiben, auf welchem Weg sie sich ins Schulrecht einarbeiten sollen. Die Bezeichnung als „Tippliteratur“ nehme ich als diskreditierend wahr.

Weskamp nennt als einziges Beispiel für von ihm so bezeichnete „Tippliteratur“ die Veröffentlichung „Nein, Du gehst jetzt nicht aufs Klo! Was Lehrer dürfen“ von Thomas Böhm. Zugegeben, man mag diesen Titel für reißerisch, vielleicht für originell oder humorvoll halten, aber seriös klingt er eben nicht. Das Buch ist aber viel besser, als sein Titel erwarten lässt. Böhm hat sich sein ganzes Berufsleben für die Aufklärung über das Schulrecht eingesetzt, durch Lehrerfortbildungen, durch die Herausgabe der Zeitschrift „SchulRecht“ und durch weitere Veröffentlichungen. Ich kenne niemand anderen in der Szene der Schulrechtsexperten, der wie er über Jahrzehnte die bundesweite Rechtsprechung über das Schulrecht verfolgt und darüber zuverlässig berichtet. Wenn man seine Beiträge liest, wird man feststellen, dass Böhm bei der Besprechung der von ihm vorgestellten Fälle durchaus und immer wieder auch rechtssystematische und methodische Erklärungen mitliefert. Ich weiß nicht, ob sich die beiden kennen; in meiner Wahrnehmung verfolgen sie mit unterschiedlichen Mitteln dieselben Ziele, und Weskamp hätte seinen Unmut über Ratgeberliteratur versöhnlicher zum Ausdruck bringen können.

Im Ergebnis hat Weskamp ein Lehrbuch über die Grundlagen des Schulrechts vorgelegt, das nicht als Edutainment angelegt ist, sondern Lehrkräften als juristischen Laien, wenn sie die nötige Anstrengung und Konzentration aufbringen wollen, eine faire Chance zur Einarbeitung in die Welt des Rechts zu eröffnen vermag. Zieht man andere Buchveröffentlichungen über das Schulrecht zum Vergleich heran, ist das Preis-Leistungs-Verhältnis sensationell. Das Buch könnte sich bundesweit als Kernlernwerk für das Schulrecht durchsetzen.

RÜDIGER MEIK, Lehrer für Rechtswissenschaften und
Deutsch für das Lehramt in der Sek. II am Berufskolleg
Elberfeld der Stadt Wuppertal

Florian Claus Albrecht/Jan Dirk Roggenkamp (Hrsg.), VereinsG, Vereinsgesetz, Kommentar, C.H. Beck, München, 2. Auflage 2024, 448 Seiten, Leinen, ISBN 978 3 406 79150 5, 129,00 €

Mit Verboten politischer Parteien tun sich die nach § 43 I 1 BVerfGG Antragsberechtigten bekanntermaßen recht schwer (Einleitung, Rn. 60). Gänzlich anders ist die Situation jedoch bei Verboten von Vereinen (§ 3 I VereinsG), zu denen politische Parteien nach § 2 II Nr. 1 VereinsG expressis verbis aber gerade nicht gehören: hier erlegen sich die Verbotsbehörden in Bund und Ländern (§§ 3 II, 4 I und 5 I VereinsG) immer weniger Hemmungen auf (auffallend offene und durchgehende – rechtspolitische – Kritik daran v.a. beim Erstherausgeber, Einleitung, Rn. 11, 18, 31, 48, 65 ff.). Das wiederum hat eine ganze Reihe von Ursachen, hauptsächlich gesellschaftlicher und politischer Art: die wehrhafte Demokratie erweist sich angesichts einer immer mehr gespaltenen Gesellschaft zunehmend an ihrem Umgang mit Vereinen aus den „Phänomenbereichen“ des Links- und Rechtsextremismus, vor allem aber des Islamismus und Ausländerextremismus und zunehmend des Antisemitismus. Die Brisanz dieser Entwicklung gerade auch für den Umgang mit Ausländervereinen (§ 14 VereinsG) und ausländischen Vereinen (§ 15 VereinsG) dürfte auf der Hand liegen. Die Folge davon jedenfalls ist ein ungeheurer Bedeutungszuwachs des öffentlichen Vereinsrechts (zutreffend Vorwort S. V), der alleine schon die vorliegende 2. Auflage rechtfertigt.

Natürlich kann ein – kollektives – Vereinsverbot wie auch eine in diesem Zusammenhang bei uns ebenfalls diskutierte – individuelle – Grundrechtsverwirkung (nach Art. 18 GG iVm § 13 I Nr. 1, §§ 36–41 BVerfGG) ein Parteiverbot nicht ersetzen oder überflüssig machen. Vereinsverbote haben vielmehr eine ganz eigene Ratio und Wirkung. Der gemeinsame Charakter von Partei- und Vereinsverbotsverfahren als Instrumenten unserer wehrhaften Demokratie lässt jedoch die Aufnahme und Kommentierung auch der grund-, parteien- und bundesverfassungsgerichtsgesetzlichen Vorschriften über das Parteiverbotsverfahren (S. 61 ff., 405 ff., 417 ff.) in einen genuin vereinsrechtlichen Kommentar zumindest als vertretbar erscheinen, selbst wenn diese Vorschriften schon in der einschlägigen staats- und verfassungsrechtlichen Literatur ausreichende Erläuterung erfahren.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die ausführliche Einleitung des Erstherausgebers zur praktischen Anwendung der Vereinsverbote (Einleitung, Rn. 13 ff.) und ihrem Verhältnis zu Parteiverboten (Einleitung, Rn. 54 ff.). Immer

wieder wird hier neben ihrer hohen Bedeutung auch auf die Grenzen von Vereinsverboten hingewiesen, sei es bei dem Portalbetreiberverein „linksunten.indymedia“, der „Identitären Bewegung Deutschland“, kriminellen Clans und Motorradclubs, der „Letzte (n) Generation“ oder der „Querdenken-Bewegung“. Insbesondere bei letzteren wird die politische und grundrechtliche Dimension von Vereinsverboten mehr als deutlich. Relevant daher der Hinweis und die Mahnung des Erstherausgebers, dass bürgerschaftliche und zivilgesellschaftliche Meinungsäußerungen hinzunehmen seien und vor allem der Staat sich auch „in Frage stellen lassen“ müsse (Einleitung, Rn. 43). Gerade diese Ausführungen treffen sich voll mit der jüngsten, bei uns bezeichnenderweise aber kaum wahrgenommenen Rechtsprechung des BVerfG zu Umfang und Grenzen des Grundrechts der Meinungsfreiheit bei Kritik am Staat: so hat das BVerfG im Fall *Julian Reichelt* (Beschluss 1. Kammer 1. Senat v. 11. April 2024 – 1 BvR 2290/23, NVwZ 2024, 733) völlig zu Recht davon gesprochen, dass der Staat „grundsätzlich auch scharfe und polemische Kritik auszuhalten (habe)“, weil die „Zulässigkeit von Kritik am System [...] Teil des Grundrechtstaats (sei)“ (Rn. 28). Es hat daraus sogar ein „besonderes Schutzbedürfnis der Machtkritik“ abgeleitet (Rn. 29). Das alles gilt es auch und gerade bei Vereinsverboten zu berücksichtigen.

Für die Praxis essentiell sind die ausführlichen Kommentierungen von *Norbert Ulrich* zu den Ausländervereinen (§ 14 VereinsG) und den ausländischen Vereinen (§ 15 VereinsG), von *Alexander Seidl* zu den Strafvorschriften (§ 20 VereinsG) und die bei § 19 VereinsG vollständig abgedruckte und kommentierte VereinsG-DVO. Die besondere Leistung der 2. Auflage von *Albrecht/Roggenkamp* zum VereinsG dürfte darin liegen, bei der Kommentierung dieses speziellen Gefahrenabwehrrechts durchgehend auf die hohe politische Bedeutung der Materie hingewiesen und für sie sensibilisiert zu haben. Die Verbotsbehörden vor allem in den Ländern werden das sehr zu schätzen wissen.

Ministerialrat a.D. Dr. MICHAEL FUCHS,
M.A., Magister rer. publ., Berlin

Michael Brenner/Klaus Hinkel/Jörg Hopfe/Holger Poppenhäger/Klaus von der Weiden (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl., Nomos, 2023, 1572 S., ISBN 978-3-7560-0075-3, 179,00 €

Es ist angesichts des dreißigjährigen Bestehens der Verfassung des Freistaats Thüringen, des politisch unruhigen

Fahrwassers im Land, der aufreibenden Situation einer Minderheitsregierung und nicht zuletzt wegen der anstehenden Landtagswahlen nicht verwunderlich, dass gleich zwei Kommentare zur Thüringer Landesverfassung (der hier zu besprechende Kommentar sowie *Dressel/Poschmann*, Verfassung des Freistaates Thüringen, 2 Bände, Berlin 2024) erscheinen und den Versuch unternehmen, Orientierung anhand des maßgeblichen Verfassungsrechts zu geben.

Der hier besprochene Verfassungskommentar von *Brenner, Hinkel, Hopfe, Poppenhäger und von der Weiden* liegt in zweiter Auflage vor. Der Herausgeberkreis hat sich verändert, nachdem Manfred Baldus und Joachim Linck verstorben sind. Die neuen Herausgeber möchten mit der zweiten Auflage einen Beitrag zum Verfassungsföderalismus setzen (S. 5). Die Relevanz, die dem Verfassungskommentar im politischen Raum beigemessen wird, erkennt man an gleich drei Geleitworten durch den Ministerpräsidenten, die Landtagspräsidentin und die Justizministerin.

Der Autorenkreis setzt sich aus Vertretern verschiedener Thüringer Institutionen, insbesondere der Universitäten Jena und Erfurt, aus der Gerichtsbarkeit, dem Landtag und der Landesverwaltung zusammen. Insgesamt weist der Autorenkreis eine hohe fachliche Expertise auf.

Die Kommentierung der einzelnen Artikel folgt einem einheitlichen Vorgehen: es wird ein allgemeiner Überblick gegeben, anschließend Herkunft, Entstehung und Entwicklung der Verfassungsnorm nachgezeichnet, ein Verfassungsvergleich mit Grundgesetz und Landesverfassungen vorgenommen und schließlich in größerem oder kleinerem Umfang der Artikel in Einzelerläuterungen analysiert.

Zuvor widmet sich der Kommentar in ausführlicher Weise, durch vorangestellte Erläuterungen, der Verfassungsgeschichte Thüringens, was der Bedeutung der wechselvollen historischen Entwicklung sehr gerecht wird. Dies soll hier kurz nachgezeichnet werden. Die Konstitutionalisierung der einzelnen Thüringer Staaten begann unter dem Deutschen Bund, setzte sich im Vormärz und der Revolution von 1848/49 fort und endete mit der Verfassung von Reuß ältere Linie unter dem Norddeutschen Bund 1867 (*John*, Verfassungsgeschichte 1918/1920-1952, Rn. 2). Nach langen Debatten erfolgte der Zusammenschluss der Thüringer Staaten im Jahr 1920 (*John*, Rn. 3f.) als erste Landesgründung ohne das preußische Erfurt. Mit der Revolution 1918/19 dankten die monarchischen Fürsten

ab und der Begriff des Freistaates zeigte ebenjene Abkehr von der Monarchie an (*John*, Rn. 6). Nach dem damaligen Reichsverfassungsrecht in der Weimarer Republik musste die Neugliederung Thüringens durch Reichsgesetz erfolgen (*John*, Rn. 14). Am 11. März 1921 kam die Verfassung des Landes Thüringen hinzu (*John*, Rn. 16). Seit 1930 bestand eine rechtsgerichtete Regierung in Thüringen, ab 1932 eine NSDAP-Regierung (*John*, Rn. 23). Mit dem Thüringer Ermächtigungsgesetz setzte schon 1930 eine Verlagerung auf die Exekutive ein und mit der Machtübernahme 1933 wurden Föderalismus und Landesparlamentarismus beseitigt (*John*, Rn. 25 f.). Zum Kriegsende befreiten im April 1945 amerikanische Truppen die Thüringer Gebiete, und 1946 wurde bereits unter dem Einfluss der sowjetischen Besatzungsmacht und SED-Vorherrschaft eine neue Landesverfassung für das Land Thüringen vorgelegt (Zweite Landesgründung, *John*, Rn. 56 ff.). Die Verwaltungsreform der DDR von 1952 ersetzte die Länder durch Bezirke und die DDR-Verfassung von 1968 erwähnte die Länder schon nicht mehr (*John*, Rn. 62). Nach der friedlichen Revolution 1989 folgte die dritte Landesgründung durch das Ländereinführungsgesetz der DDR von 1990, die Vorläufige Landessatzung von 1990 und die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25.10.1993. Nach Annahme durch den Landtag stimmten in einem Volksentscheid 70,13 % der Abstimmenden für die heutige Verfassung (*Hopfe*, Entstehung der Thüringer Verfassung 1990 bis 1994, Rn. 15 f.). Die Thüringer Verfassungsgeschichte, dies wird durch die ausführlichen Erläuterungen deutlich, hat eine bewegte Entwicklung durchlebt und musste mehrere Systemwechsel verarbeiten. All diese Wandlungen und Verwerfungen haben auch Spuren in der heutigen Verfassung hinterlassen, was bereits aus der Präambel herauszulesen ist.

Die Fülle der Einzelkommentierungen des Kommentars kann hier nicht erschöpfend besprochen werden, doch es lassen sich exemplarische Anhaltspunkte für Thüringer Besonderheiten finden, die der Kommentar analysiert.

So findet sich beispielsweise in Art. 1 Abs. 1 S. 2 ThürVerf die Besonderheit der Würde des Menschen „auch im Sterben“. Dies steht im Unterschied zum Wortlaut der Menschenwürde in Art 1 Abs. 1 Grundgesetz, geht also zumindest grammatikalisch über das Grundgesetz hinaus. Obwohl diese Thüringer Norm auch Kritik erhielt als unnötig oder dogmatisch problematisch, befürwortet der Kommentar diese Grundrechtsnorm. Sie gebiete besondere Sensibilisierung für Gefährdungen der Menschenwürde im Sterben, habe einen Appellcharakter (*Baldus/Brenner*,

Art. 1, Rn. 22). Es gehe um die Achtung der Selbstbestimmung Sterbender und der selbstbestimmte Tod sei verfassungsrechtlich geschützt. Verletzt werde das Grundrecht beispielsweise, wenn eine Person einem Strafverfahren ausgesetzt sei, dessen Ende sie mit Sicherheit nicht mehr erleben werde oder aber, wenn ein Sterbender in seinem Krankenbett menschenunwürdig in einem öffentlich zugänglichen Krankenhausflur liegen müsse (*Baldus/Brenner*, Rn. 23).

Ein anderer thüringenspezifischer Punkt ist die Paritätsgesetzgebung. Der an der Verfassungsrechtsprechung gescheiterte Versuch des Paritätsgesetzes wird von *Klaus von der Weiden*, Art. 46, Rn. 36c, besprochen. Die Verfassungsgerichte sahen in diesen Gesetzen zur Geschlechterparität bei der Listenaufstellung von Parteien einen Verstoß gegen die Wahlgrundsätze und die Rechte von Parteien. Die die Paritätsgesetze für verfassungswidrig erklärende Rechtsprechung trifft in der Kommentierung auf Zustimmung. Eine Stärkung der gerechten Geschlechterverteilung im politischen Raum braucht wohl feiner abgestimmte Instrumente als die holzschnittartigen Paritätsgesetze. Und angesichts der Debatten um Gender, Geschlechtsidentität, Selbstbestimmungsgesetz etc. wäre eine Festlegung auf die Dichotomie Mann/Frau ohnehin vielleicht bald überholt und obsolet?

Auf die aktuelle Debatte im Öffentlichen Recht über die Resilienz und Beschlussfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs geht der Kommentar nicht ein. Die Kommentierung war fertiggestellt, bevor die Fachdiskussion breit an Fahrt aufnahm. Dies ist bedauerlich, denn eine einschlägige Kommentierung mit Hinweisen auf den Schutz und die Stärkung des Verfassungsgerichtshofes wäre angesichts der in der Verfassung festgeschriebenen Wahl der Richter durch eine Zweidrittelmehrheit der Landtagsmitglieder und dem Erstarken der politischen Ränder auf rechtsextremer und linkspopulistischer Seite jedoch gerade im Verfassungskommentar hilfreich gewesen (*Jutzi*, Art. 79, Rn. 13 ff.).

Der vorliegende Kommentar stellt eine hervorragende Weiterentwicklung der ersten Auflage dar. Er stützt sich auf ausgewiesene Expertise und eine Fülle an Fachliteratur, ist eingängig und orientierungssicher formuliert und leistet seinen Beitrag zur Fortentwicklung des Verfassungsgefüges zwischen Bund und Ländern. Die Anwendung des Kommentares wird dem Leser und der Leserin durch klare Struktur, ausführliche Verzeichnisse, historische Einleitung und fundierte Literatur- und vor allem

Rechtsprechungsnachweise leicht gemacht. Ob der Kommentar zur Bewältigung der politischen Verwerfungen im Freistaat Thüringen im Wahljahr 2024 einen Beitrag zur Stabilisierung leisten kann, muss sich noch erweisen. Bei aufkommenden Verfassungsfragen im Freistaat Thüringen wird er zweifelsfrei zu Rate gezogen werden.

Dr. HANNES BERGER,
Halle (Saale)

Bernhard Müller-Weber/Heike Schüddekopf, Sozialrecht, 8. Aufl., KSV Medien, 2024 = Sächsische Lehrbriefe 14, 102 S., ISBN 978-3-8293-1913-3, 25,00 €

Die Sächsischen Lehrbriefe haben sich nicht nur für die Ausbildung der sächsischen Bediensteten in Kommunal- und Landesverwaltungen, sondern auch darüber hinaus ein Renommee als verlässliche Lehrmaterialien aufgebaut. Dies zeigt sich einmal mehr in der nun achten Auflage des Lehrbriefs zum Sozialrecht von *Müller-Weber* und *Schüddekopf*. Auf knapp einhundert Seiten wird dem Leser und der Lernenden ein eingängiger Überblick zu den Grundstrukturen des deutschen Sozialrechts gegeben.

Der Band beginnt mit einer gut verständlichen Erläuterung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Sozialstaatsprinzips und der Einordnung des Sozialrechts in das öffentliche Recht, ohne zu übersehen, dass es zur Verwirklichung vielfach auf nichtstaatliche Akteure und Institutionen angewiesen ist. Im historischen Abriss darf weder Bismarck, die Arbeitslosenversicherung der Weimarer Republik, die Kodifizierung des SGB ab den 1970ern noch die soziale Pflegeversicherung von 1995 fehlen.

Wichtig für das Sozialrecht, wie auch für den Aufbau des vorliegenden Lehrbriefs, ist der Wandel des Begriffs des Sozialrechts. Die klassische Einteilung (Sozialversicherung, Versorgung, Fürsorge) wurde von der neuen Einteilung (Vorsorge, Entschädigung, Hilfe und Förderung) abgelöst, da sich Unterstützungsleistungen für Familien, Auszubildende und Menschen mit Behinderung in das klassische System nicht mehr einfügen ließen, wie die Autoren zu recht bemerken.

Im Abschnitt über den Allgemeinen Teil des SGB befasst sich der Lehrbrief ausführlich mit dem Verhältnis zwischen den allgemein formulierten Sozialen Rechten als Einweisungsnormen und den spezifischen und anspruchsbegründenden Rechtsnormen der einzelnen Bücher des SGB. Auch die für die Leistungsempfänger mit Eingriffswirkung

daherkommenden Mitwirkungspflichten nach §§ 60 ff SGB I werden in ihren Voraussetzungen und Grenzen dargelegt.

In einem umfangreichen Abschnitt widmen sich *Müller-Weber* und *Schüddekopf* der Sozialversicherung, was angesichts ihrer Relevanz für fast die gesamte Bevölkerung und ihrer finanziellen Ausstattung berechtigt ist. Die Sozialversicherung wird von anderen Formen der Absicherung, etwa der Privatversicherung oder an Bedürftigkeit anknüpfende Sicherungssysteme, abgegrenzt, bevor auf die fünf Versicherungszweige in Träger, Leistungen, Leistungsberechtigte und Finanzierung eingegangen wird. Hierbei werden auch die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen, beispielsweise der Rentenversicherung, behandelt.

Wie in nahezu jedem anderen Sozialrechtslehrbuch wird auch in diesem Lehrbrief das Recht der Sozialen Entschädigung auf knappen zweieinhalb Seiten besprochen; auch die Veränderungen durch das neue SGB XIV werden genannt.

Im Weiteren befasst sich der Lehrbrief nicht erschöpfend mit dem Bereich der Sozialen Hilfen und Förderung, sondern konzentriert sich auf die existenzsichernden Leistungen des SGB II und SGB XII. *Müller-Weber* und *Schüddekopf* befassen sich hier ausführlich mit der Darstellung der Voraussetzungen dieser Sozialleistungen und dem fein gegliederten System aus Regelbedarf und Mehr- und Sonderbedarfen; zu den Sanktionen wird auf die strengen Anforderungen der Rechtsprechung verwiesen.

In einem weiteren Abschnitt werden die aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht bekannten Strukturen des Sozialverwaltungsverfahrens und des Sozialprozesses erläutert, wobei gerade verwaltungsrechtlich vorgeprägte Lernende auf die Besonderheiten, etwa die geteilte Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufmerksam gemacht werden.

Der Sächsische Lehrbrief 14 zum Sozialrecht in 8. Auflage bietet einen kenntnisreichen wie leichten Einstieg in das deutsche Sozialrecht. Studierende erhalten einen breiten Überblick über die Strukturen und Leistungsvoraussetzungen, die anhand gut erläuterter Übungsfälle angewendet werden können.

Dr. HANNES BERGER,
Halle (Saale)

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

Urteil vom 11. März 2024

Az. St 2/22

*Naturschutzrecht / Volksbegehren / Finanzwirksamkeit /
Konkurrierende Gesetzgebung*

Leitsätze:

1. Ein Volksbegehren ist nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 BremLV finanzwirksam und muss einen Finanzierungsvorschlag enthalten, wenn es zu finanzwirtschaftlichen Lasten für zukünftige Haushalte führt. Um solche Folgen für künftige Haushalte auszulösen, ist es erforderlich, dass bereits die begehrte Regelung selbst mit Gewissheit zu finanziellen Lasten führt. Das ist nicht der Fall, wenn Folgen für künftige Haushalte nur möglich erscheinen, deren Entstehen aber ungewiss ist, weil die Umsetzung der sich aus dem Volksbegehren und dem Volksentscheid ergebenden Maßnahmen offen ist und im Gestaltungsermessen der Exekutive verbleibt.
2. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt sich gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG auf den Naturschutz und die Landschaftspflege. Soweit der Bundesgesetzgeber in § 4 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 BNatSchG das Verhältnis der dem Schutz vor Überflutung durch Hochwasser dienenden Flächen zu Naturschutz und Landschaftspflege geregelt hat, handelt es sich um einen abweichungsfesten allgemeinen Grundsatz des Naturschutzrechts, der gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG eine abweichende Regelung durch die Länder ausschließt.
3. Die in dem Gesetzentwurf zum Volksbegehren vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich verstoßen gegen § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG und damit gegen Bundesrecht im Sinne des § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG, weil die bestimmungsgemäße Nutzung der Fläche vorrangig zum Hochwasserschutz dadurch nicht mehr gewährleistet wäre.

Aus den Gründen:

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ gegeben sind.

I.

Am 24. Oktober 2022 wurde dem Landeswahlleiter gemäß § 10 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren beim Volks-

entscheid (BremVEG) vom 27. Februar 1996 (Brem.GBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 2020 (Brem.GBl. S. 1425), ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens mit dem Titel „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nebst Begründung übergeben. Der Gesetzentwurf hat folgenden Wortlaut:

§ 1 Der Baumbestand der 136 Platanen am Neustädter Deich ab Deichkilometer 14+566 (Eisenbahnbrücke) bis Deichkilometer 16+310 (Piepe) am linken Weserufer mit künftigen Ersatz- und Ergänzungspflanzungen wird zum geschützten Landschaftsbestandteil im Sinne des § 29 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes erklärt.

§ 2 Der Schutz dient dem Erhalt

1. der das Stadtbild prägenden Wirkung der Platanenreihe, 2. der positiven bioklimatischen Wirkung des Baumbestandes, insbesondere der thermischen und lufthygienischen Wirkung und als Sauerstoff und Schattenspende im dicht bebauten Siedlungsraum, 3. des Balzreviers von Fledermäusen, insbesondere der geschützten Arten.

§ 3 Es ist verboten, die Platanen oder Teile von ihnen zu entfernen, zu zerstören, zu beschädigen oder in ihrem Weiterbestand zu beeinträchtigen. Das Verbot erstreckt sich auch auf Maßnahmen im Wurzelbereich der Platanen, die zu Beschädigungen oder Beeinträchtigungen führen können.

§ 4 Zulässige Handlungen und damit vom Verbot ausgenommen sind 1. die für den Weiterbestand, zur Funktionserhaltung oder Verjüngung der Platanen erforderlichen fachgerechten Pflege und Erhaltungsmaßnahmen, 2. im Fall von Ersatz oder Ergänzungspflanzungen die fach- und sachgerechte Auslichtung als Aufwuchspflege.

§ 5 Die untere Naturschutzbehörde kann den Eigentümer oder Nutzungsberechtigten zur Durchführung oder Duldung von Ersatz und Ergänzungspflanzungen, Schutz, Pflege und Erhaltungsmaßnahmen verpflichten. Sie kann bei einem Verstoß gegen das Verbot nach § 3 anordnen, dass der Schädiger den ursprünglichen Zustand auf seine Kosten wiederherzustellen habe.

§ 6 Die untere Naturschutzbehörde kann auf Antrag Befreiung von dem Verbot nach § 3 gewähren 1. für ein Projekt, soweit es a) aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und b) zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind, oder 2. wenn die Durchsetzung des Verbots im Einzelfall zu einer unzumut-

baren Belastung führen würde. Ein derartiger Antrag ist für Bäume auf öffentlichen und auf nicht öffentlichen Flächen gleichermaßen erforderlich.

§ 7 Über § 69 des Bundesnaturschutzgesetzes hinaus handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig 1. von diesem Gesetz geschützte Bäume oder Teile von ihnen entgegen dem Verbot des § 3 entfernt, zerstört, beschädigt oder in ihrem Aufwuchs oder Weiterbestand beeinträchtigt oder 2. einer vollziehbaren Verfügung nach § 5 zuwiderhandelt. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet werden.

§ 8 Weitergehende Vorschriften bleiben unberührt.

§ 9 Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

In der Begründung zu diesem Gesetzentwurf wird unter anderem ausgeführt, dass im Rahmen der vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr geplanten Deichertüchtigungsmaßnahme am Neustädter Deich zwischen Stephani- und Piepe geplant sei, „am linken Weserufer 136 stadtbildprägende und stadtoökologisch wertvolle Bäume (Platanen)“ zu fällen, obwohl sicherer Hochwasserschutz auch mit Erhalt der Platanen möglich sei. Denn zukünftig könne eine Spundwand den Hochwasserschutz gewährleisten. Dies sei der offiziellen sogenannten Machbarkeitsstudie zu entnehmen, die auch Varianten beinhalte, die bis unterhalb des Teerhofwehrs den Erhalt der Bäume vorsähen. Dies müsse auch für den restlichen Deichabschnitt möglich sein.

Im weiteren Verlauf der Begründung wird die Bedeutung der Platanen für das Stadtbild, die Stadtökologie und deren Funktion als Klima- und Schadstofffilteranlage betont, verbunden mit der Forderung, dass die Bäume nicht „auf Grund von in erster Linie stadtplanerischen Interessen vernichtet werden“.

Auf den Inhalt der Begründung im Übrigen wird ergänzend Bezug genommen.

Einen Vorschlag zur Finanzierung möglicher Kosten der geplanten Gesetzesänderungen enthalten der Gesetzentwurf und die Begründung nicht.

Der Landeswahlleiter leitete mit Schreiben vom 27. Oktober 2022 den Zulassungsantrag gemäß § 10 Abs. 6 BremVEG an den Senat der Freien Hansestadt Bremen weiter und teilte mit, dass der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens nach seiner Überprüfung von 11.989 bestätigten Unterschriften auf insgesamt 3.603 Unterschriftsbögen unterzeichnet worden sei und dem Zulassungsantrag darüber hinaus 2.242 Unterschriftsbögen mit noch ungeprüften Unterschriften beigelegt waren. Die erforderliche

Zahl bestätigter Unterstützungsunterschriften liege damit vor.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat das im Volksbegehren beantragte Gesetz bislang nicht verabschiedet.

Am 22. Dezember 2022 hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen im Wege des Umlaufverfahrens bei zwei Gegenstimmen beschlossen, dass er die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nicht für gegeben halte und gemäß § 12 Abs. 2 BremVEG eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen darüber herbeigeführt werden solle.

Am 23. Dezember 2022 hat der Senat einen Antrag auf Feststellung beim Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen gestellt, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht gegeben seien.

[...]

B.

Der Antrag des Senats ist zulässig (I.) und auch begründet (II.).

I.

1. Der Staatsgerichtshof ist gemäß Art. 140 Abs. 2 BremLV und § 12 Abs. 2 BremVEG sowie § 31 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG) berufen, über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Nach diesen Bestimmungen wird die Entscheidung des Staatsgerichtshofs durch den Senat herbeigeführt, wenn dieser die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens nicht für gegeben hält.

2. Der Senat hat innerhalb der dafür in § 12 Abs. 1 Satz 2 BremVEG vorgesehenen Frist von zwei Monaten nach Eingang des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens beim Landeswahlleiter entschieden, dass er das Volksbegehren für unzulässig hält. Dem Landeswahlleiter wurde der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens am 24. Oktober 2022 übergeben. Am 22. Dezember 2022 hat der Senat im Wege des Umlaufverfahrens beschlossen, dass er die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens für nicht gegeben hält und eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs darüber herbeigeführt werden soll.

Entgegen der Auffassung der Vertrauenspersonen ist dieser Beschluss rechtmäßig ergangen. Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 BremLV ist zu einem Beschluss des Senats einfache Stimmenmehrheit erforderlich. Das war bei dem Beschluss vom 22. Dezember 2022 der Fall. Eine zwingende Anwesenheitspflicht der Mitglieder des Senats bei der

Beschlussfassung sieht Art. 117 BremLV nicht vor. Zwar ist Art. 117 Abs. 1 Satz 4 BremLV, wonach die Sitzungen des Senats nicht öffentlich sind, zu entnehmen, dass eine Beschlussfassung regelmäßig in Anwesenheit der Mitglieder des Senats erfolgt. Das schließt aber andere Formen der Beschlussfassung nicht aus. Vielmehr kann es bei dringenden Angelegenheiten, Abwesenheiten von Mitgliedern des Senats oder in Notsituationen erforderlich sein, Senatsbeschlüsse auf anderem Wege als in Anwesenheit zu fassen. Der Senat hat insoweit dargelegt, dass die Frage der Zulässigkeit des Volksbegehrens bereits in der Präsenzsitzung vom 20. Dezember 2022 Gegenstand intensiver Erörterungen gewesen sei, ohne dass Konsens habe erzielt werden können. Deshalb seien die Senatsmitglieder übereingekommen, über diese Frage im Umlaufverfahren unter Abweichung vom durch die Geschäftsordnung geregelten Einstimmigkeitsprinzip abzustimmen. Diese Abstimmung ist am 22. Dezember 2022 per EMail erfolgt, nachdem auch der Koalitionsausschuss diesem Vorgehen zugestimmt hatte. Die entsprechenden Nachweise hat der Senat mit Schriftsatz vom 23. Februar 2024 vorgelegt. Einer Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung, wie von den Vertrauenspersonen mit Schriftsatz vom 19. Februar 2024 beantragt, bedurfte es daher nicht.

Ob bei diesem Verfahren der Beschlussfassung gegen die Geschäftsordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen verstoßen worden ist, kann im Ergebnis offenbleiben. Denn die Geschäftsordnung einer Landesregierung ist als Innenrechtsnorm autonomes Recht. Wie jedes autonome Recht bindet auch die Geschäftsordnung grundsätzlich nur die Mitglieder der Körperschaft, auf deren Autonomie sie sich gründet (Herzog, in: Dürig/ Herzog/Scholz, GG, Stand 102. EL August 2023, Art. 65 Rn. 112; Detterbeck, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. III, 3. Aufl., § 66 Rn. 59; Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 117 Rn. 9), also nur die Mitglieder des Senats selbst.

Dementsprechend sind nach allgemeiner Auffassung Verstöße gegen die Geschäftsordnung der Bundes oder einer Landesregierung im Außenverhältnis zu anderen Verfassungsorganen und zu Individuen, die also über den regierungsinternen Bereich hinausgehen, ohne Folgen, sofern nicht gegen verfassungsrechtliche Vorgaben verstoßen wird [...]. Letzteres ist hier nicht der Fall. Denn weder die in § 13 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung vorgesehene Anwesenheit von mindestens drei Mitgliedern des Senats noch die Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 4 der Geschäftsordnung, wonach kein Koalitionspartner überstimmt werden

darf, entspricht zwingenden landesverfassungsrechtlichen Vorgaben.

3. Der Senat hat darüber hinaus in seinem Antrag an den Staatsgerichtshof die Gründe dargelegt, aus denen er das Volksbegehren für unzulässig hält (§ 31 Abs. 1 Satz 2 StGHG).

II.

Der Antrag des Senats ist auch begründet. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich sind nicht gegeben (vgl. § 31 Abs. 2 StGHG). Der Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht unvereinbar, weil es dafür an einer Gesetzgebungskompetenz des Landes Bremen fehlt.

1. Ein Volksbegehren ist unzulässig, wenn der Zulassungsantrag den formellen Anforderungen nicht genügt (§ 10 BremVEG), der Haushaltsvorbehalt (Art. 70 Abs. 3 BremLV) entgegensteht (§ 9 Satz 1 Nr. 1 BremVEG), derselbe Gesetzentwurf in derselben Wahlperiode schon einmal in einem Volksentscheid gescheitert ist (§ 9 Satz 1 Nr. 3 BremVEG) oder der zugrundeliegende Gesetzentwurf mit der Landesverfassung, mit geltendem Bundesrecht oder Recht der Europäischen Union nicht vereinbar ist (§ 9 Satz 1 Nr. 2 BremVEG). Der Staatsgerichtshof prüft die Zulässigkeit des Volksbegehrens umfassend und ist dabei nicht auf die vom Senat erhobenen Einwendungen beschränkt. Die Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofs bezüglich der Vereinbarkeit mit Bundesrecht ist im Gegensatz etwa zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof (vgl. BayVerfG, Entsch. v. 16.7.2019, Vf. 41IX19, juris Rn. 55) nicht lediglich auf einen Evidenzmaßstab reduziert. Sie erstreckt sich auch auf die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungszuständigkeiten (vgl. BremStGH, Urt. v. 14.2.2000, St 1/99, BremStGHE 6, 228, 235, juris Rn. 47, 49; BremStGH, Urt. v. 20.2.2020, 17 St 1/19, LVerfGE 31, 159, 164 f., juris Rn. 46). In dem Verfahren über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens gehört das Bundesrecht nach § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG ausdrücklich zum Prüfungsmaßstab. Schon deshalb prüft der Staatsgerichtshof im Zulassungsverfahren für Volksbegehren auch, ob der Gesetzentwurf nach Art. 70 ff. GG in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fällt (BremStGH, Urt. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 164 f., juris Rn. 46; vgl. auch Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 70 Rn. 42). In diesem Verfahren ist er befugt, Bestimmungen des Grundgesetzes und gegebenenfalls anderer maßgeblicher Bundesgesetze verbindlich auszulegen, da auf andere Art und Weise eine Entscheidung über die

Zulässigkeit des Volksbegehrens nicht herbeigeführt werden kann (BremStGH, Urt. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 164 f., juris Rn. 46).

2. Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens erfüllt die vorgenannten formellen Voraussetzungen. Insbesondere handelt es sich bei dem Volksbegehren „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nicht um ein finanzwirksames Volksbegehren im Sinne von § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 71 Abs. 2 BremLV, das einen Finanzierungsvorschlag enthalten müsste.

Gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 71 Abs. 2 BremLV ist ein Finanzierungsvorschlag erforderlich, wenn es sich um ein finanzwirksames Volksbegehren handelt. Finanzwirksame Volksbegehren und Volksentscheide sind danach solche, die finanzielle Folgen für zukünftige Haushalte auslösen, ungeachtet dessen, ob sie wesentlich oder unwesentlich in die Struktur des Haushaltes eingreifen. Damit ist grundsätzlich jeder Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, der zu finanzwirtschaftlichen Lasten für den zukünftigen Haushalt führt, als finanzwirksam mit der Folge anzusehen, dass ein Finanzierungsvorschlag erforderlich ist (BremStGH, Urt. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 166, juris Rn. 53). Dieser Finanzierungsvorschlag muss konkret, nachvollziehbar und überprüfbar sein (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag) Drs. 17/594, S. 10; BremStGH, Urt. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 166, juris Rn. 53; Stauch/Maierhöfer, in: Fischer/Lescano/Rinken u.a. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 71 Rn. 16). Denn Sinn und Zweck des gesetzlich geforderten Finanzierungsvorschlags ist es, der Öffentlichkeit und den Bürgerinnen und Bürgern als Volksgesetzgeber vor Augen zu führen, welche finanzwirtschaftlichen Auswirkungen sich aus dem Volksbegehren ergeben können und wie diese nach den Vorstellungen der Initiatoren des Volksbegehrens kompensiert werden sollen (BremStGH, Urt. v. 20.2.2020, St 1/19, LVerfGE 31, 159, 166, juris Rn. 55). Um Folgen für künftige Haushalte auszulösen, ist es aber erforderlich, dass bereits die begehrte Regelung selbst mit Gewissheit zu finanziellen Lasten führt. Hängen die finanziellen Folgen einer beabsichtigten Regelung in einem so hohen Maße von weiteren Entscheidungen Dritter ab, dass die Initiatoren sie nicht vorhersehen können, müsste auch ihr Finanzierungsvorschlag zwangsläufig vage bleiben und könnte die angestrebte Klarheit über die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs nicht herstellen. Es reicht daher nicht aus, dass Folgen für künftige Haushalte nur möglich erscheinen und deren Entstehen letztlich ungewiss ist, weil die Umsetzung der sich aus dem Volksbegehren und dem Volksentscheid

ergebenden Maßnahmen offen ist und im Gestaltungsermessens der Exekutive verbleibt.

Nach diesem Maßstab handelt es sich bei dem Volksbegehren „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich“ nicht um ein finanzwirksames Volksbegehren im Sinne von § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG i.V.m. Art. 71 Abs. 2 BremLV, das einen Finanzierungsvorschlag erforderlich macht. Denn es ist völlig ungewiss, ob sich daraus Lasten für zukünftige Haushalte ergeben. Der Gesetzentwurf stellt den Baumbestand der 136 Platanen am Neustädter Deich unter einen erhöhten Schutz, verbunden mit dem Verbot, die Platanen einschließlich des Wurzelbereichs zu entfernen, zu zerstören, zu beschädigen oder in ihrem Weiterbestand zu beeinträchtigen. Bestimmte Maßnahmen zum Deichbau oder zum Hochwasserschutz, die Kosten verursachen, ergeben sich aus dem Entwurf nicht. Er sieht insbesondere nicht eine Entscheidung für ein bestimmtes Modell des Hochwasserschutzes vor, mit dem der Erhalt der Platanen erreicht werden soll. Es ist gegenwärtig überhaupt nicht ersichtlich, dass der sich aus dem Gesetzentwurf ergebende Schutz der Platanen zwingend zu einem Modell des Hochwasserschutzes führen müsste, das kostenintensiver ist, als das sich derzeit noch in der Planung befindende, vom Senat favorisierte sogenannte Vorzugsmodell.

3. Soweit sich der Senat darauf beruft, dass der vorgelegte Gesetzentwurf im Widerspruch zu verschiedenen landesgesetzlichen Normen stehe, insbesondere des Bremischen Wassergesetzes, ist das für die Zulässigkeit des Volksbegehrens unbeachtlich. Denn Prüfungsmaßstab ist nach § 9 Satz 1 Nr. 2 BremVEG insoweit lediglich, ob der zugrundeliegende Gesetzentwurf mit der Landesverfassung, mit geltendem Bundesrecht oder dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Eine Vereinbarkeit mit geltendem Landesrecht, das keinen Verfassungsrang hat, ist, abgesehen vom hier nicht einschlägigen § 9 Satz 1 Nr. 1 BremVEG, nicht Gegenstand der Prüfung durch den Staatsgerichtshof im Rahmen des Verfahrens nach Art. 140 Abs. 2 BremLV i.V.m. § 31 Abs. 1 StGHG.

4. Allerdings genügt der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens in materieller Hinsicht nicht den gesetzlichen Anforderungen. Das Volksbegehren ist gemäß § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG unzulässig, denn der dem Volksbegehren zugrundeliegende Gesetzentwurf ist mit geltendem Bundesrecht nicht vereinbar. Die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich widersprechen § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG. Der Freien Hansestadt Bremen fehlt für eine

hiervon abweichende landesrechtliche Regelung die Gesetzgebungskompetenz.

a) § 4 BNatSchG dient laut der gesetzlichen Überschrift der „Funktionssicherung bei Flächen für öffentliche Zwecke“. § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG bestimmt, dass bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Flächen, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser dienen oder in einem verbindlichen Plan für die genannten Zwecke ausgewiesen sind, die bestimmungsgemäße Nutzung zu gewährleisten ist. Nach § 4 Satz 2 BNatSchG sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dabei zu berücksichtigen. Wie diese „Kollisionsregel“ (Krohn, in: Schlacke, GKBNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn.1; Meyer, in: Frenz/Müggenburg, BNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 5) des § 4 Satz 2 BNatSchG rechtlich zu qualifizieren ist, wird unterschiedlich beurteilt. Einigkeit besteht darin, dass die Vorschrift keine gesetzliche Ausnahme von den Bestimmungen des Naturschutzrechts oder eine Anwendungssperre enthält [...]. Vielmehr ist die Norm als Funktionsvorbehalt für zweckgebundene Flächen zu verstehen, die eine Handlungsanleitung für die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden beinhaltet, die funktionsgemäße Nutzung der in § 4 Satz 1 BNatSchG erfassten Flächen zu gewährleisten (Krohn, in: Schlacke, GKBNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 1; MüllerWalter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/MüllerWalter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl., § 4 BNatSchG Rn. 1). § 4 BNatSchG enthält insoweit eine absolute Vorrangregel, die die behördliche Festlegung von Rechtsfolgen ebenso wie Realakte ausschließt, die die bestimmungsgemäße Nutzung der in § 4 Satz 1 Nrn. 1 bis 7 BNatSchG genannten Flächen beeinträchtigen oder ihr entgegenstehen [...]. In dieser Hinsicht stellt § 4 Satz 1 BNatSchG klar, dass die Funktionssicherungsklausel die „bestimmungsgemäße Nutzung“ als solche garantiert und nicht aus Gründen des Naturschutzes beeinträchtigt oder unterbunden wird, die konkrete Ausgestaltung sowie die Art und Weise des zweckentsprechenden Gebrauchs der privilegierten Flächen aber stets gem. § 4 Satz 2 BNatSchG unter Berücksichtigung der hiervon berührten Belange des Naturschutzes zu erfolgen hat (vgl. Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 4). Dadurch, dass der Bundesgesetzgeber aber die besondere Bedeutung der öffentlichen Zwecke betont und zugleich klarstellt, dass die der jeweiligen Fläche zugedachte Funktion nicht bloß zu berücksichtigen, sondern „zu gewährleisten ist“, hat er dem öffentlichen Interesse an einer ungehinderten Verwendung der einem privile-

gierten Zweck gewidmeten Fläche den Vorrang vor gegenläufigen Interessen des Naturschutzes zuerkannt und auf diesem Wege eine generelle Vorentscheidung getroffen (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 5; Heugel, in: Lütke/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. § 4 Rn. 18). Dem privilegierten Nutzungszweck gebührt dabei nicht bloß ein relativer, sondern ein absoluter Vorrang, denn allein dies entspricht dem Sinn der Funktionssicherungsklausel (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 5).

Der dem Volksbegehren zugrundeliegende Gesetzentwurf greift in diese Wertung des Bundesgesetzgebers ein, indem er den Stellenwert des Naturschutzes durch den Schutz der Platanen deutlich erhöht und das Rangverhältnis zwischen § 4 Satz 1 und § 4 Satz 2 BNatSchG umkehrt.

aa) Der Neustädter Deich ist eine Fläche im Sinne von § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser dient.

(1) Der Begriff des Hochwassers ist in § 72 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) definiert als eine zeitlich beschränkte Überschwemmung von normalerweise nicht mit Wasser bedecktem Land, insbesondere durch oberirdische Gewässer oder durch in Küstengebiete eindringendes Meerwasser. Der Privilegierung des § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG unterfallen Überschwemmungsgebiete im Sinne von § 76 Abs. 1 Satz 1 WHG sowie Deiche, Dämme und Rückhaltebecken (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 102. EL, Sept. 2023, § 4 BNatSchG Rn. 14; Meyer, in: Frenz/Müggenburg, BNatSchG, 3. Aufl. § 4 Rn. 21).

Der vom Gesetzentwurf umfasste Teil des Neustädter Deichs mit seinem Platanenbewuchs stellt eine Fläche im Sinne von § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG dar, die dem Schutz vor Überflutung durch Hochwasser durch die Weser dient. Er ist durch § 1 Nr. 1 lit. b) der Verordnung über die Festsetzung der Hochwasserschutzlinie im Land Bremen vom 12. Februar 2020 (Brem.GBl. 2020, S. 8) als Bestandteil der Hochwasserschutzlinie festgelegt und befindet sich damit auf einer Fläche, die ausschließlich oder überwiegend dem Schutz vor Überflutung dient.

(2) Der vom Gesetzentwurf umfasste Teil des Neustädter Deichs ist auch für den genannten Zweck gewidmet. Der gesamte Deich entlang der Straße St. Pauli Deich und Am Deich bis zur Brücke der Bundesstraße 75 ist als Hochwasserschutzlinie bestimmt (vgl. Verordnung über die Festsetzung der Hochwasserschutzlinie im Lande Bremen,

a.a.O.). Nach § 64 Abs. 2 Satz 1 BremWG erfolgt die Widmung sämtlicher Hochwasserschutzanlagen bis zum 31. Dezember 2025. Vorhandene Hochwasserschutzanlagen gelten gemäß § 64 Abs. 2 Satz 1 BremWG bis zum Widmungsakt nach Satz 1 entsprechend der ihnen erteilten Errichtungsgenehmigungen als gewidmet.

(3) Entgegen der Auffassung der Vertrauenspersonen kommt es für die Privilegierung des Neustädter Deichs als Hochwasserschutzfläche im Sinne des § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG nicht darauf an, dass dieser Teil des Deiches seine Funktion als Hochwasserschutzanlage verlieren könnte, wenn, den Vorstellungen der Vertrauenspersonen entsprechend, eine landseitige Spundwand eingebracht würde, die die Funktion als Hochwasserschutz an Stelle des Deichs übernehmen könnte. Denn eine Entwidmung der derzeitigen Hochwasserschutzanlagen ist ebenso wenig Gegenstand des Volksbegehrens wie die Umsetzung eines konkreten Modells zur Anpassung des Hochwasserschutzes (wie etwa die Einbringung einer landseitigen Spundwand). Entscheidend ist deshalb allein, dass der vom Gesetzentwurf umfasste Teil des Neustädter Deichs derzeit ausschließlich oder überwiegend dem Zweck des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser dient und damit durch seine gegenwärtige Nutzung unter den Schutz des § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG fällt. Dass diese Fläche durch eine Umgestaltung des Hochwasserschutzes diesem Zweck in Zukunft möglicherweise nicht mehr dienen könnte, ist insoweit unerheblich. Außerdem würde auch bei einer landseitigen Spundwand zur Verbesserung des Hochwasserschutzes der Deichkörper weiterhin Bestandteil der Hochwasserschutzanlage bleiben, denn dazu gehören gemäß § 59 Abs. 1 Satz 2 BremWG alle Bestandteile, die dem Schutz des Gebietes vor Hochwasser dienen, unter anderem auch die Böschungssicherungen.

bb) Die Unterschützstellung der Platanen, insbesondere durch die in dem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Platanen am Neustädter Deich enthaltenen Regelungen in §§ 1 bis 3, sind „Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ im Sinne von § 4 Satz 1 BNatSchG.

Von der Funktionssicherung nach § 4 Satz 1 BNatSchG sind alle rechtlich möglichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erfasst, unabhängig davon, von welcher der mit Naturschutzaufgaben betrauten Bundes oder Landesbehörden sie erlassen werden (Brinktrine, in: Giesberts/Reinhard, BeckOK Umweltrecht, 68. Ed., § 4 22

BNatSchG Rn. 27; Krohn, in: Schlacke, GKBNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 5). In den Anwendungsbereich des § 4 Satz 1 BNatSchG fallen daher sämtliche Handlungsformen des

Verwaltungshandelns unbeschadet ihrer jeweiligen Rechtsnatur, mithin sowohl außenwirksame rechtsförmliche Maßnahmen, wie Schutzgebietsausweisungen, Allgemeinverfügungen, einzelfallbezogene Verwaltungsakte, Verträge oder auch Realakte und Maßnahmen des Innenrechts, wie Verwaltungsvorschriften [...]. Die Regelung des § 4 Satz 1 BNatSchG gilt nicht nur für den Erlass derartiger Maßnahmen, sondern auch für ihre spätere Änderung und Aufhebung (Brinktrine, in: Giesberts/Reinhard, BeckOK Umweltrecht, 68. Ed., § 4 BNatSchG Rn. 27; Müller-Walter, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl. § 4 BNatSchG Rn. 5). Zudem werden von dem Zweck des § 4 Satz 1 BNatSchG nicht nur sämtliche Maßnahmen, sondern auch alle von den Maßnahmen ausgehenden Wirkungen erfasst. Dazu zählen sowohl die unmittelbaren Einwirkungen naturschutzrechtlicher Maßnahmen auf die privilegierten Flächen als auch die mittelbaren Funktionsbeeinträchtigungen (Brinktrine, in: Giesberts/Reinhard, BeckOK Umweltrecht, 68. Ed., § 4 BNatSchG Rn. 27; Krohn, in: Schlacke, GKBNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 6). Derartige Maßnahmen enthält der Gesetzentwurf.

§ 1 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass der Baumbestand nebst künftiger Ersatz- und Ergänzungsanpflanzungen des hier in Rede stehenden Deichabschnitts zum geschützten Landschaftsbestandteil im Sinne des § 29 BNatSchG erklärt wird. Nach § 2 des Gesetzentwurfs dient der Schutz dem Erhalt „der das Stadtbild prägenden Wirkung der Platanenreihe“, der positiven bioklimatischen Wirkung des Baumbestandes als Sauerstoff und Schattenspende und des Balzreviers von Fledermäusen, insbesondere der geschützten Arten. Nach § 3 des Gesetzentwurfs ist es verboten, die Platanen oder Teile von ihnen (einschließlich des Wurzelbereichs) zu entfernen, zu zerstören, zu beschädigen oder in ihrem Weiterbestand zu beeinträchtigen. Nach § 6 des Gesetzentwurfs sind Befreiungsmöglichkeiten nur unter strengen Voraussetzungen und nach einer Alternativenprüfung vorgesehen. Dies alles sind Maßnahmen im oben genannten Sinne von § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG.

cc) Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen verstoßen gegen § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG und damit gegen Bundesrecht im Sinne des § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG, weil die bestimmungsgemäße Nutzung der Fläche als Hochwasserschutz nicht mehr gewährleistet wäre.

(1) Der Bundesgesetzgeber räumt dem öffentlichen Interesse an einer ungehinderten Verwendung der einem

privilegierten Zweck gewidmeten Fläche den Vorrang vor gegenläufigen Interessen des Naturschutzes ein. Dieses Rangverhältnis wird durch den Gesetzentwurf umgekehrt. Nach §§ 1 bis 3 des Gesetzentwurfs genießen Belange des Naturschutzes (Baumbestand, Balzrevier von Fledermäusen) Vorrang vor der Hochwasserschutzfunktion der betreffenden Fläche. Das kommt insbesondere in § 3 des Gesetzentwurfs zum Ausdruck, wenn ein ausdrückliches Verbot formuliert wird, die Platanen oder Teile von ihnen zu entfernen, zu zerstören, zu beschädigen oder in ihrem Weiterbestand zu beeinträchtigen, und hiervon nur sehr eingeschränkte Befreiungsmöglichkeiten vorgesehen sind. Zwar sieht § 6 des Gesetzentwurfs insofern die Möglichkeit vor, dass die untere Naturschutzbehörde auf Antrag Befreiung von dem Verbot des § 3 gewähren kann für ein Projekt, soweit es „aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ notwendig ist und zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind oder wenn die Durchsetzung des Verbots im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde. Durch diese Regelungen wird aber nicht nur „das Schutzniveau der Platanen“ angehoben (so die Vertrauenspersonen), sondern dem Naturschutz grundsätzlich der Vorrang vor dem Hochwasserschutz eingeräumt. Denn Maßnahmen des Hochwasserschutzes, die den Baumbestand beeinträchtigen, wären danach nur unter den engen Voraussetzungen des § 6 des Gesetzentwurfs zulässig und werden zudem in dieser Vorschrift nicht einmal explizit als ausdrücklicher Ausnahmetatbestand erwähnt. Dazu führen auch die Vertrauenspersonen aus, dass es „richtig und gewollt [sei], dass die Erteilung von Ausnahmen gemäß dem im Gesetzentwurf enthaltenen Maßstab stark erschwert wird“, da der Gesetzentwurf darauf abziele, „ein Fällen der Platanen zu vermeiden“. Aus diesen Aussagen wird deutlich, dass der Gesetzentwurf darauf gerichtet ist, die durch § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG geregelte Privilegierung des Hochwasserschutzes und das daraus resultierende Vorrangverhältnis materiell umzukehren. Denn der durch den Gesetzentwurf beabsichtigte Schutzstatus stellt die Eigenschaft als geschützter Landschaftsbestandteil im räumlichen Anwendungsbereich des Gesetzes in den Vordergrund und macht ihn zum zentralen Maßstab für jegliche Vorhaben- und Zulassung in diesem Bereich, auch für den Hochwasserschutz. Das kommt auch darin zum Ausdruck, dass § 6 des Gesetzentwurfs nach den Angaben der Vertrauenspersonen § 34 Abs. 3 BNatSchG nachgebildet ist, der die Voraussetzungen erheblicher Beeinträchtigungen europä-

ischer Schutzgebiete im Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ (FFH und Vogelschutzgebiete) betrifft, und nicht etwa § 67 BNatSchG, der die Voraussetzungen der Befreiung von den Geboten und Verboten des Bundesnaturschutzgesetzes vorsieht, wie sie z.B. auch in § 29 BNatSchG geregelt sind.

Entgegen der Regelung in § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG statuiert der Gesetzentwurf ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt. Das Regel/Ausnahmeverhältnis des § 4 BNatSchG wird damit ins Gegenteil verkehrt, da erforderliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes gegenüber dem Schutz der Platanen zur rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme werden. Dies entspricht jedoch nicht der Intention, die der Bundesgesetzgeber mit § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG verfolgt, denn die bestimmungsgemäße Flächenfunktion des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser muss nach dieser Vorschrift vorrangig gewährleistet werden und darf nicht durch eine Maßnahme des Naturschutzes und der Landschaftspflege beeinträchtigt werden.

(2) Die mit dem Vorrang des Hochwasserschutzes in § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG nicht vereinbare Verschärfung durch den Gesetzentwurf zeigt auch der Vergleich mit der aktuell gültigen Regelung in § 8 Abs. 2 der Verordnung zum Schutze des Baumbestandes im Lande Bremen (BremBaumschutzVO) vom 5. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 647), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2014 (Brem.GBl. S. 263). Während danach weder eine Befreiung noch eine Gestattung notwendig ist, sondern die Beseitigung von geschützten Bäumen aus Gründen des Hochwasserschutzes der unteren Naturschutzbehörde nur einen Monat vorher anzuzeigen ist, wäre nach § 6 des Gesetzentwurfs ein Befreiungsantrag notwendig. Bei unmittelbar drohender Gefahr können gemäß § 8 Abs. 2 Satz 5 BremBaumschutzVO geschützte Bäume auf einer Hochwasserschutzanlage sofort gefällt werden. Eine derartige Regelung ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen.

(3) Einen weiteren Widerspruch zu § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG stellt die in § 6 Nr. 1 lit. b) des Gesetzentwurfs vorgesehene und § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG nachgebildete Alternativenprüfung dar. Danach kann die untere Naturschutzbehörde auf Antrag Befreiung von dem Verbot des § 3 des Gesetzentwurfs gewähren für ein Projekt, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist und zumutbare Alternativen den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen nicht gegeben sind. Nach dieser Rege-

lung dürften die Platanen beeinträchtigende Hochwasserschutzmaßnahmen nicht erfolgen, wenn die damit verfolgten Zwecke an einem anderen Standort außerhalb der hier in Rede stehenden Flächen des Neustädter Deichs ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen wären. Zudem wird der dafür zuständigen unteren Naturschutzbehörde insoweit ein Ermessen eingeräumt. Eine solche Alternativenprüfung sieht § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG aber gerade nicht vor. Danach ist der Hochwasserschutz auf den diesem Zweck bereits dienenden Flächen stets zu gewährleisten und zwar vorrangig vor dem Naturschutz. Insbesondere ist nicht zu prüfen, ob ein Hochwasserschutz auch an anderer Stelle gewährleistet werden kann, wenn es durch die geplante Maßnahme zu Beeinträchtigungen des Naturschutzes kommen sollte.

b) Der Freien Hansestadt Bremen fehlt für von § 4 Satz 1 Nr. 6 BNatSchG abweichende landesrechtliche Regelungen, wie sie der Gesetzentwurf enthält, die Gesetzgebungskompetenz. Soweit in § 4 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 BNatSchG das Verhältnis der dem Schutz vor Überflutung und Hochwasser dienenden Flächen zu Naturschutz und Landschaftspflege geregelt wird, handelt es sich um einen abweichungsfesten „allgemeinen Grundsatz des Naturschutzrechts“, der gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG eine abweichende Regelung durch die Länder ausschließt. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung. Aus Art. 72 Abs. 1 GG ergibt sich, dass im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt sich dabei gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG auch auf den Naturschutz und die Landschaftspflege. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG bestimmt weiter, dass, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen können, unter anderem über „den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes)“. Die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes und das Recht des Arten und des Meeresnaturschutzes sind damit zwingend dem Bund vorbehalten.

Von seiner Gesetzgebungskompetenz im Naturschutzrecht hat der Bund in § 4 BNatSchG Gebrauch gemacht.

Was „allgemeine Grundsätze des Naturschutzrechts“ sind, ist nicht abschließend bestimmt. Nach Ansicht des Verfassungsgebers zählen jedenfalls „die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes“ dazu (BTDrs. 16/813, S. 11). Auch wenn es insoweit an einer positiven Definition fehlt, ist jedenfalls unstrittig, dass die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzrechts nicht den früheren Grundsätzen des § 2 BNatSchG a.F. entsprechen, die mit der Novelle 2010 aus dem Bundesnaturschutzgesetz entfernt wurden. Der verfassungsrechtliche Begriff der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes kann nicht abschließend durch einfache Gesetze wie das Bundesnaturschutzgesetz bestimmt werden. Vielmehr ist der Bundesgesetzgeber bei Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz gezwungen, den verfassungsrechtlichen Begriff zu interpretieren und zu konkretisieren (BayVerfGH, *Entsch. v. 18.10.2023, Vf. 18VIII19*, juris Rn. 148). In diesem Sinne weist der Bundesgesetzgeber im Bundesnaturschutzgesetz ausdrücklich „allgemeine Grundsätze“ aus (so z.B. in §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 1, 8, 13, 30 Abs. 1, 59 Abs. 1 BNatSchG). Darüber hinaus sind (nur) jene Regelungen gemeint, die nach ihrem Abstraktionsgrad auf Konkretisierung angelegt und zugleich überregional von Bedeutung sind (vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed., Art 74 Rn. 103.1; Köck/Wolf NVwZ 2008, 353, 358 f., jeweils m.w.N.). Für die erforderliche Gesamtbewertung ist also entscheidend, ob die entsprechenden Regelungen von grundlegender Bedeutung sind, allgemeingenerelle Inhalte aufweisen und länderübergreifend gelten (VG Berlin, *Urt. v. 28.11.2023, 24 K 11/22*, juris Rn. 39; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL August 2023, Art. 72 Rn. 247).

Ob und inwieweit § 4 Satz 1 BNatSchG „allgemeine Grundsätze“ im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG enthält, ist umstritten. Teilweise wird dies vertreten und § 4 BNatSchG als abweichungsfest bewertet. Der Bundesgesetzgeber habe insbesondere dadurch, dass er in § 4 Satz 2 BNatSchG eine Regelung geschaffen hat, die im Kollisionsfall zu Lasten des Naturschutzes entscheidet, umfassend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht; den Ländern fehle insoweit also die Gesetzgebungskompetenz (Meyer, in: Frenz/Müggenburg, BNatSchG, 3. Aufl. § 4 Rn. 10). Soweit § 4 Satz 1 BNatSchG Kollisionen des Naturschutzrechts mit Materien regelt, die der Bundesgesetzgebungskompetenz unterliegen, sei diese Vorschrift auch ohne ausdrückliche Kennzeichnung ein allgemeiner Grundsatz und somit abweichungsfest

(Meyer, in: Frenz/Müggenburg, BNatSchG, 3. Aufl. § 4 Rn.11; Müller-Walter in Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl. § 4 BNatSchG Rn. 1). Nach anderer Auffassung ist § 4 BNatSchG nicht abweichungsfest (Krohn, in: Schlacke, GKBNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 26; Kolodziejcok/Endres/Krohn/Markus, Naturschutz, Landschaftspflege, Lfg. 1/12, § 4 BNatSchG Rn. 28). Vielmehr ergebe sich in Fällen einer Kollision zwischen bundesrechtlichen Regelungen, die vom Anwendungsbereich der Norm erfasst werden, die ausschließliche Befugnis des Bundes zur Auflösung der Normenkollision bereits aus allgemeinen kompetenzrechtlichen Regeln (Krohn, in: Schlacke, GKBNatSchG, 3. Aufl., § 4 Rn. 26).

Wegen der überragenden Bedeutung, die der Gesetzgeber der in § 4 BNatSchG festgelegten „Funktionssicherung bei Flächen für öffentliche Zwecke“ und damit auch dem Hochwasserschutz einräumt, enthält § 4 BNatSchG nach Auffassung des Staatsgerichtshofs jedenfalls insoweit einen „allgemeinen Grundsatz“ im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG und ist damit abweichungsfest, als dem öffentlichen Interesse an einer ungehinderten Verwendung der einem privilegierten Zweck gewidmeten Fläche der Vorrang vor gegenläufigen Interessen des Naturschutzes zuerkannt wird. Eine Änderung oder gar Umkehrung dieses Rangverhältnisses durch eine landesgesetzliche Regelung ist daher ausgeschlossen, denn dafür würde eine Landesgesetzgebungskompetenz wegen Verstoßes gegen Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, 74 Nr. 29 GG fehlen.

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Regelung in § 4 BNatSchG dem öffentlichen Interesse an einer ungehinderten Verwendung der einem privilegierten Zweck gewidmeten Fläche den Vorrang vor gegenläufigen Interessen des Naturschutzes zuerkannt und auf diesem Wege eine generelle Vorentscheidung getroffen. Zudem ist die Funktionssicherung von Flächen für öffentliche Zwecke in § 4 BNatSchG Bestandteil des ersten Kapitels und damit der Allgemeinen Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes. Allgemeine Vorschriften sollen die einheitliche Anwendung des Naturschutzrechts gewährleisten und sind deshalb von grundlegender Bedeutung. Für eine Abweichungsfestigkeit spricht ebenfalls, dass § 4 BNatSchG nach seinem Abstraktionsgrad auf Konkretisierung angelegt und zugleich überregional von Bedeutung ist. Denn angesichts der dort unter Funktionssicherung gestellten Flächen, wie etwa Truppenübungsplätze, Kasernengelände, Flächen der Bundespolizei zur Grenzsicherung, Versorgungsanlagen und Flächen, die dem Schutz vor Überflutung durch Hochwasser dienen, ist es nicht

vorstellbar, dass der Gesetzgeber eine Abweichung durch Landesrecht zulassen wollte. Andernfalls könnten einzelne Länder den Vorrang des Naturschutzes auf derartigen Flächen festlegen und dadurch die Funktionssicherung der genannten Flächen konterkarieren. Dies ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung zu der nahezu wortgleichen Vorgängernorm (§ 63 BNatSchG 2002, im Regierungsentwurf noch § 62 BNatSchG 2002). Darin heißt es unter anderem, dass es verfehlt sei, dass für „rechtmäßig begründete Flächennutzungen im vollen Umfang und jederzeit naturschutzrechtliche Beschränkungen in Anspruch genommen werden. [...] Nach dem im Zulassungsverfahren bereits naturschutzrechtliche Belange berücksichtigt und in der Zulassung Abwägungen gegenüber den für das Projekt sprechenden Belangen zurückgestellt worden sind, kann die bestandskräftige Zulassungsentscheidung nicht im Nachhinein durch Naturschutzmaßnahmen wieder rückgängig gemacht werden“ (BR Drs. 411/01, S. 117). Auch diese Formulierungen sprechen dafür, dass der Gesetzgeber durch die Funktionssicherungsklausel ausschließen wollte, dass Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die bestimmungsgemäße Nutzung der genannten Flächen im Sinne von § 4 Satz 1 BNatSchG beeinträchtigen.

Die von den Vertrauenspersonen hiergegen angebrachten Argumente überzeugen nicht. Sie berufen sich darauf, dass der Schutz von Teilen von Natur und Landschaft in der Rechtsform eines geschützten Landschaftsbestandteils und das Verbot, geschützte Landschaftsbestandteile zu beseitigen, zu beschädigen und zu verändern, nicht mit untergeordnetem Landesrecht, sondern bundesrechtlich in §§ 20, 29 BNatSchG und somit auf gleicher gesetzlicher Ebene wie § 4 BNatSchG geregelt sei. Wenn es einen Konflikt gebe, bestehe dieser nicht zwischen Landesrecht und Bundesrecht, sondern zwischen zwei bundesgesetzlichen Regelungen, die beide im Bundesnaturschutzgesetz enthalten seien. Dieser Konflikt sei sodann nach Maßgabe der einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen aufzulösen. Diese Argumentation übersieht, dass § 4 BNatSchG diesen Zielkonflikt innerhalb des Bundesnaturschutzgesetzes eindeutig löst und der Funktionssicherung den Vorrang vor dem Naturschutz einräumt. Dem Landesgesetzgeber dürfte dann erst recht die Gesetzgebungskompetenz fehlen, diese gesetzesimmanente „Konfliktlösung“ durch eine landesgesetzliche Regelung dahin zu verschieben, dass der vom Bundesgesetzgeber geregelte Vorrang des Hochwasserschutzes zu Gunsten des Naturschutzes verändert wird.

5. Ob darüber hinaus noch weitere Gründe, wie die Verpflichtung des Staates aus Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 5 Abs. 2 BremLV, das Recht seiner Bürgerinnen und Bürger auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen, oder eine den Anforderungen des Art. 71 Abs. 1 BremLV entsprechende Begründung des Gesetzentwurfs, zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens führen, kann wegen der bereits festgestellten Unvereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Bundesrecht (§ 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b) BremVEG) offenbleiben.

Verfassungsgerichtshof des Freistaats Thüringen

Urteil vom 06. März 2024

Az. VerfGH 23/18

Hochschulrecht / Gleichstellung / Gleichstellungsbeauftragte / Hochschulrat

Leitsatz:

§ 6 Abs. 3 Satz 1, § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 Alt. 1, § 34 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Thüringer Hochschulgesetzes in der Fassung des Thüringer Gesetzes zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung weiterer hochschulrechtlicher Vorschriften vom 10. Mai 2018 (GVBl. S. 149) sind mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar.

Aus den Gründen:

A.

I.

1. Gegenstand des Verfahrens sind § 6 Abs. 3 Satz 1, § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 Alt. 1 und § 34 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Thüringer Hochschulgesetzes (ThürHG) in der Fassung des Thüringer Gesetzes zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung weiterer hochschulrechtlicher Vorschriften vom 10. Mai 2018 (GVBl. S. 149).

Die Antragstellerin ist die Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag. Sie hält die vorgenannten Bestimmungen des Thüringer Hochschulgesetzes für verfassungswidrig.

[...]

C. Der zulässige Normenkontrollantrag ist unbegründet.

I. Der Antrag ist zulässig. Die Antragstellerin ist als Fraktion im Thüringer Landtag gem. Art. 80 Abs. 1 Nr. 4

ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4, § 42 ThürVerfGHG antragsberechtigt. Ihr mit Schriftsatz vom 25. September 2018 erfolgter Antrag beruht auf den Beschlüssen ihrer Mitglieder vom 15. August 2018 und vom 19. September 2018. Die antragsgegenständlichen Regelungen des Thüringer Hochschulgesetzes sind als Parlamentsgesetze gem. Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG taugliche Antrags- bzw. Prüfungsgegenstände einer abstrakten Normenkontrolle. Die Antragstellerin hat den Antrag in der gebotenen Form begründet (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG). Sie hat im Einzelnen dargelegt, aus welchen rechtlichen Erwägungen sie die antragsgegenständlichen Regelungen für mit der Thüringer Verfassung unvereinbar hält.

II. Der Antrag ist unbegründet. Die antragsgegenständlichen Regelungen des Thüringer Hochschulgesetzes widersprechen nicht der Thüringer Verfassung (§ 44 Satz 1 ThürVerfGHG). 1. Die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs ist im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens umfassend. Der Verfassungsgerichtshof überprüft die angegriffenen Normen auf ihre Vereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung, ohne dabei auf die im Antrag erhobenen Rügen beschränkt zu sein (§ 44 Satz 2 ThürVerfGHG). Maßstab für die Überprüfung der antragsgegenständlichen Regelungen des Thüringer Hochschulgesetzes sind nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4, § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG die Bestimmungen der Thüringer Verfassung. 2. Anhaltspunkte, die auf eine Unvereinbarkeit mit formellen Vorschriften der Thüringer Verfassung schließen lassen, sind nicht ersichtlich. Insbesondere verletzen § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG und § 34 Abs. 3 Satz 1 ThürHG nicht das Zitiergebot nach Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf. Das Zitiergebot des Art. 42 Abs. 3 Satz 2 ThürVerfG ist inhaltsgleich zum Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. Es gilt für Grundrechte, die aufgrund Gesetzesvorbehalts eingeschränkt werden können. Art. 6 Abs. 3 ThürVerf erlaubt eine Einschränkung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch Gesetz. Durch die Benennung des Eingriffs im Gesetzeswortlaut soll gesichert werden, dass der Gesetzgeber nur Eingriffe vorsieht, die ihm als solche bewusst sind und über deren Auswirkungen auf die betroffenen Grundrechte er sich Rechenschaft ablegt. Die ausdrückliche Benennung erleichtert es auch, die Notwendigkeit und das Ausmaß des beabsichtigten Grundrechtseingriffs in öffentlicher Debatte zu klären (BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 -, BVerfGE 120, 274 [343] = juris Rn. 301 m. w. N.). Jedoch wird das Zitiergebot nur durch zielgerichtete (finale) Grundrechtseingriffe ausgelöst (BVerfG, Beschluss vom

11. August 1999 - 1 BvR 2181/98 -, juris Rn. 56). Das Gesetz muss darauf abzielen, ein Grundrecht über die in ihm selbst angelegten Grenzen hinaus einzuschränken (BVerfG, Beschluss vom 18. Februar 1970 - 2 BvR 746/68 -, BVerfGE 28, 55 [62] = juris Rn. 24; Beschluss vom 4. Mai 1983 - 1 BvL 46/80 -, BVerfGE 64, 72 [79 f.] = juris Rn. 29; Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 72, jeweils mit weiteren Nachweisen). An einem solchen zielgerichteten Eingriff des Gesetzgebers fehlt es vorliegend. § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG und § 34 Abs. 3 Satz 1 ThürHG sind nicht auf einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht gerichtet. Insbesondere die von der Antragstellerin beschriebene Fallgestaltung, wonach die angegriffenen Regelungen im Falle einer Änderung des Geschlechts zu einer Offenbarungspflicht führen können, sind atypische Einzelfälle, auf die weder § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG noch § 34 Abs. 3 Satz 1 ThürHG final gerichtet sind. 3. Auch in materieller Hinsicht sind die angegriffenen Vorschriften mit der Thüringer Verfassung vereinbar. a) Die Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG, wonach die Gleichstellungsbeauftragte und ihre Stellvertreterin weiblichen Geschlechts sein müssen, ist sowohl mit den Gleichheitsrechten des Art. 2 ThürVerf vereinbar (aa) als auch mit dem aus Art. 44 Abs. 1 ThürVerf abgeleiteten Bestimmtheitsgrundsatz, der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 ThürVerf und dem Demokratieprinzip nach Art. 44, 45 ThürVerf (bb). aa) Die aus § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG folgende Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts ist durch das Gleichstellungsgebot aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf gerechtfertigt. (1) Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 2 Abs. 1 ThürVerf gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine Personengruppe im Vergleich zu einer anderen Personengruppe anders behandelt wird, obwohl zwischen ihnen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. zu Art. 3 GG BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 1980 - 1 BvL 50/79 -, BVerfGE 55, 72 [88] = juris Rn. 47). Insbesondere verbietet Art. 2 Abs. 3 ThürVerf Ungleichbehandlungen wegen des Geschlechts. Auf Ebene des Grundgesetzes ist anerkannt, dass differenzierende Regelungen zu lässig sein können, soweit sie zur Lösung von Problemen, die ihrer Natur nach entweder nur bei Männern oder bei Frauen auftreten können, zwingend erforderlich sind (BVerfG, Urteil vom 28. Januar 1992 - 1 BvR 1025/82 -, BVerfGE 85, 191 [207] = juris Rn. 55). Fehlt es an solchen zwingenden Gründen, lässt sich die Ungleichbehandlung nur noch im Wege einer Abwägung mit

kollidierendem Verfassungsrecht rechtfertigen (BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 2005 - 2 BvR 524/01 -, BVerfGE 114, 357 [364] = juris Rn. 2). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1987 klargestellt, dass zu solchem kollidierendem Verfassungsrecht auch das Gleichberechtigungsgebot nach Art. 3 Abs. 2 GG gehört. Der Gesetzgeber ist daher befugt, faktische Benachteiligungen von Frauen durch Regelungen auszugleichen, die Frauen in angemessenem Umfang begünstigen (BVerfGE, Beschluss vom 28. Januar 1987 - 1 BvR 455/82 -, BVerfGE 74, 163 [181] = juris Rn. 50). Mit der Einführung des Verfassungsauftrages in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ist das Gleichberechtigungsgebot durch einen expliziten Verfassungsauftrag zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und Beseitigung bestehender Nachteile normativ weiter aufgewertet worden (BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1995 - 1 BvL 18/93 -, BVerfGE 92, 91 [109] = juris Rn. 68; Beschluss vom 25. Oktober 2005 - 2 BvR 524/01 -, BVerfGE 114, 357 [364] = juris Rn. 42; BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2016 - 1 BvR 3634/13 -, juris Rn. 22 m. w. N.). Geboten ist nicht nur, Rechtsnormen zu beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale knüpfen, sondern auch auf die faktische Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern hinzuwirken (BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, BVerfGE 156, 224 [257 f.] = juris Rn. 93). Daher sind insbesondere auch mittelbare strukturelle Benachteiligungen von Frauen, die etwa an Teilzeitarbeit anknüpfen, mitzubedenken (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Mai 1986 - Rs. C-170/84 - Bilka -, juris Rn. 32 ff.). Auch die Thüringer Verfassung enthält in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ein Förderungsgebot und kann somit geschlechtsbezogene Ungleichbehandlungen rechtfertigen. Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf sind das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern. Der Umfang der durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf begründeten Verpflichtung reicht inhaltlich über den Gehalt der bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG hinaus. Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG „fördert“ der Staat „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“. Demgegenüber verlangt die Thüringer Verfassung „die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ und verpflichtet nicht nur dazu, diese „zu fördern“, sondern auch „zu sichern“. In Anbetracht der Verfassungsautonomie der Länder wirkt sich

Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG nicht begrenzend auf die weitergehende Gewährleistung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf aus (ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, LVerfGE 31, 527 [555] = juris Rn. 113 ff.; allgemein zur Zulässigkeit landesverfassungsrechtlicher grundrechtlicher Mehrgewährleistungen: Klafki, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl. 2023, E4 Rn. 21 f.). Bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bezüglich der Maßnahmen zu, die er zur Durchsetzung der Geschlechtergleichheit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit ergreift (BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, BVerfGE 156, 224 [258 f.] = juris Rn. 94 ff.). Auch bei der Prüfung, ob strukturelle Benachteiligungen fortwirken, hat der Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative und darf sich einer typisierenden Betrachtungsweise bedienen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1987 - 1 BvR 455/82 -, BVerfGE 74, 163 [180 f.] = juris Rn. 47 f.). (2) Aus § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG resultiert eine Ungleichbehandlung nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 ThürVerf. Der Zugang zum Amt der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Stellvertreterin wird unmittelbar auf das weibliche Geschlecht beschränkt. Personen anderen Geschlechts werden damit von vornherein von einer Wahl für das Amt der Gleichstellungsbeauftragten und deren Stellvertreterin ausgeschlossen. (3) Diese Ungleichbehandlung ist jedoch als Maßnahme zur Beseitigung strukturell bedingter Benachteiligungen von Frauen im Hochschulbereich durch das Gleichstellungsgebot nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf gerechtfertigt. Mit der geschlechtsbezogenen Zugangsbeschränkung hat der Gesetzgeber seine Gestaltungsfreiheit nicht überschritten. Die geschlechtsbezogene Anknüpfung erweist sich in Anbetracht des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums zum jetzigen Zeitpunkt als verhältnismäßig. (a) Die Beschränkung des Amtes auf Personen des weiblichen Geschlechts in § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG verfolgt das legitime Regelungsziel, die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 ThürHG fördern und sichern die Hochschulen die tatsächliche Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter; sie wirken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben darauf hin, dass Personen jedes Geschlechts ihrer Qualifikation entsprechend gleiche Entwicklungsmöglichkeiten haben und bestehende Nachteile beseitigt werden. Diese Regelung steht in engem Zusammenhang mit dem Thüringer Gleichstellungsgesetz vom 6. März 2013 (ThürGleichG), das nach § 1 Satz 4 ThürGleichG auch für die Hochschulen des Lan-

des gilt, soweit im Thüringer Hochschulgesetz nichts anderes bestimmt ist. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 ThürGleichG werden Frauen und Männer zur Durchsetzung der Gleichstellung gefördert. Ziel der Förderung sind nach § 2 Abs. 1 Satz 3 ThürGleichG insbesondere Bedingungen, die für beide Geschlechter die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen (Nr. 1), der Ausgleich von Nachteilen, die als Folge einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung entstehen (Nr. 2), die Erhöhung des Anteils von Frauen oder Männern, soweit sie in einzelnen Bereichen unterrepräsentiert sind (Nr. 3), und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien (Nr. 4). Unterrepräsentanz liegt nach § 3 Abs. 5 ThürGleichG vor, wenn der Frauen- oder Männeranteil jeweils unter 40 vom Hundert liegt. (b) § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG ist eine geeignete Regelung, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen. Dem Gesetzgeber ist in Bezug auf die Bewertung und die Auswahl der für das Regelungsziel in Erwägung zu ziehenden Maßnahmen ein weiter Beurteilungs- und Prognosespielraum eingeräumt. Verfassungswidrig ist eine Regelung insoweit nur, wenn sie offensichtlich oder schlechthin ungeeignet ist, das Regelungsziel zu erreichen (BVerfG, Beschluss vom 3. Dezember 1985 - 1 BvL 15/84 -, BVerfGE 71, 206 [215] = juris Rn. 36). Die Annahme des Gesetzgebers in § 6 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 3 ThürHG, dass an Thüringer Hochschulen strukturell bedingte faktische Benachteiligungen für Frauen bestehen, ist im Hinblick auf die weite Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers nicht zu beanstanden (aa). Auch ist die Begrenzung des Amtes auf weibliche Personen nicht von vornherein ungeeignet (bb). Ebenso erweist sich der weite Zuständigkeitsbereich der zentralen Gleichstellungsbeauftragten als geeignet, die gesetzgeberischen Ziele zu verwirklichen (cc). (aa) Frauen sind derzeit in den Ämtern der höheren Besoldungsgruppen sowohl im wissenschaftlichen Bereich als auch im Bereich der Hochschulverwaltung unterrepräsentiert (i). Die Annahme des Gesetzgebers, dass die Unterrepräsentanz Folge nach wie vor bestehender struktureller Benachteiligungen ist, erscheint mit Blick auf die wissenschaftliche Studienlage hierzu hinreichend plausibel (ii). Den Gesetzgeber trifft bezüglich der Frage des Fortbestands der strukturellen Benachteiligungen eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht (iii). (i) Frauen sind auf der Ebene der Professuren – deutlich – unterrepräsentiert, wie die Tabelle der 27. Fortschreibung des Datenmaterials (2021/2022) zu Frauen in Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen „Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung“ der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz – GWK – zeigt.

Danach waren im Jahr 2021 nur 23 Prozent der C4- bzw. W3-Professuren weiblich besetzt. Betrachtet man alle Professuren einschließlich der nur befristeten Juniorprofessuren, so ergibt sich ein Frauenanteil von 27,2 Prozent. Auch in den Entscheidungsgremien und Leitungspositionen der Hochschulverwaltung sind Frauen nach wie vor unterrepräsentiert. Ausweislich des Datenreports „Geschlechtergleichstellung in Entscheidungsgremien von Hochschulen (2020 / 2021)“ des GESIS - Leibniz-Instituts für Sozialwissenschaften sind nur 20 Prozent der Dekanate weiblich besetzt. Betrachtet man die zentrale Leitungsebene sind Frauen mit nur 24 Prozent auf Ebene der Rektorate bzw. Präsidien sowie 30 Prozent auf Ebene des Kanzlerpostens deutlich unterrepräsentiert. Die allgemeine Unterrepräsentanz von Frauen auf den höheren Führungsebenen im öffentlichen Dienst in Thüringen lässt sich dem Dritten Gleichstellungsbericht aus dem Jahr 2023 entnehmen, wonach der Frauenanteil bei Beamtinnen und Beamten in leitenden Funktionen im höheren und gehobenen Dienst (Dienststellen- oder Behördenleitung, Abteilungsleitung, Dezernatsleitung, Referats- und Sachgebietsleitung) zum Stichtag 30. Juni 2017 25,2 Prozent und zum Stichtag 30. Juni 2020 25,7 Prozent betrug; ein positiver Trend hinsichtlich der Steigerung der Frauenanteile sei nicht zu erkennen. (ii) Die Wertung des Gesetzgebers, diese Unterrepräsentanz resultiere aus einer strukturell bedingten faktischen Benachteiligung von Frauen an Hochschulen, bewegt sich im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative. Mit Blick auf das Hochschulwesen lässt sich die Annahme einer strukturellen Benachteiligung auf eine Vielzahl von wissenschaftlichen Studien stützen. Das gilt sowohl für das wissenschaftliche Personal als auch für den Bereich der Hochschulverwaltung. Im wissenschaftlichen Bereich hat sich zur Beschreibung der strukturellen Benachteiligung von Frauen das Beschreibungskonzept der „leaky pipeline“ etabliert. Es beschreibt den im Wissenschaftssystem geringeren Anteil von Frauen im Verlauf der akademischen Karrierestufen; Frauen haben ein höheres Risiko des „Drop-Outs“ als Männer (vgl. Universität Kassel, Gleichstellungsstrukturelle Maßnahmen zur Leaky Pipeline, 2016). Die engen zeitlichen Befristungen für die zu erbringenden Qualifikationsleistungen, die dem Wissenschaftssystem immanent und auch in den Bestimmungen des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes niedergelegt sind, begründen nach der Einschätzung des Wissenschaftsrates strukturelle Benachteiligungen für Wissenschaftlerinnen, da Frauen in den für die akademische Karriereentwicklung entscheidenden Jahren nach wie vor stärker von Familienpflichten beansprucht werden als

Männer (Wissenschaftsrat, Drs. 8036-07, S. 20; siehe auch Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs, Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs, 2021, S. 163 ff.). Aufgrund biologischer Gegebenheiten liegt der Zeitpunkt der Familiengründung bei Frauen typischerweise im wesentlichen Qualifikationszeitraum. In seiner Bestandsaufnahme zum Jahr 2012 und darauf aufbauenden Empfehlungen führt der Wissenschaftsrat dazu aus, dass insbesondere Teilzeitbeschäftigungen ein karriererhinderlicher Kompromiss vornehmlich für Frauen seien, die wissenschaftliche Berufstätigkeit und Familienaufgaben vereinbaren wollen (Wissenschaftsrat, Drs. 2218-12, S. 22 ff.). Auch kommt der Wissenschaftsrat zu der Feststellung, dass die Benachteiligungen struktureller Natur seien und kein Ausdruck freier individueller Entscheidung. Vielmehr erlebten „Frauen im Gegensatz zu Männern eher ‚ein Organisationsklima geschlechtsbezogener Ungleichheit‘“ (Wissenschaftsrat, Drs. 2218-12, S. 24). Auch mit Blick auf die Unterrepräsentanz von Frauen in der Hochschulverwaltung ist die gesetzgeberische Annahme, dass es sich um eine Folge struktureller Benachteiligung handelt, hinreichend plausibel. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Hochschulbereich gerade in den höheren Besoldungsstufen eine enge personelle Verknüpfung zwischen Wissenschaft und Hochschulverwaltung besteht. So rekrutieren sich die Leitungämter im Hochschulbereich aus dem Kreis der Professorinnen und Professoren. Auch auf Dezernentenebene finden sich vielfach Personen, die zuvor an der jeweiligen Hochschule promoviert haben. Der Bericht der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz „25. Fortschreibung des Datenmaterials (2019/2020) zu Frauen in Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen“ legt zudem eine allgemeine strukturell bedingte Benachteiligung von Teilzeitkräften im Hochschulbereich nahe (S. 13 ff.). (iii) Der gesetzgeberischen Beobachtungsobliegenheit, ob das Gleichstellungsziel erreicht und somit die Notwendigkeit der Regelung entfallen ist, kommt der Thüringer Gesetzgeber durch die gesetzlich vorgesehenen Gleichstellungsberichte nach. Nach § 14 Satz 1 und 2 ThürGleichG legt die Landesregierung dem Landtag alle sechs Jahre einen Erfahrungsbericht über die Gleichstellung von Frauen und Männern in den in § 1 ThürGleichG genannten Verwaltungen vor; insbesondere ist die Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen und in höheren Besoldungs- und Entgeltgruppen darzulegen. Zudem müssen Hochschulen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 ThürHG i. V. m. § 4 Abs. 1 ThürHG für jeweils sechs Jahre einen Gleichstellungsplan erstellen, in dem die Bedienstetenstruktur auszuweisen ist. Dabei sind

nach § 4 Abs. 2 Satz 1 bis 3 ThürGleichG die Anteile von Frauen und Männern insgesamt bei Bewerbungen, Einstellungen, Höhergruppierungen, Beförderungen, Fortbildung und Gremienbesetzung in den einzelnen Bereichen darzustellen und im Falle von Unterrepräsentanz zu begründen. Aus den Gleichstellungsplänen der Thüringer Hochschulen wird ersichtlich, dass das Gleichstellungsziel noch nicht erreicht ist (siehe etwa Gleichstellungsplan der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 13. April 2021, S. 6 f.; Gleichstellungsplan der Bauhaus-Universität Weimar vom 7. April 2021, S. 5; Gleichstellungsplan der Technischen Universität Ilmenau vom 6. Juli 2021, S. 6; Gleichstellungsplan der Fachhochschule Erfurt vom 27. April 2022, S. 10). (bb) Die gesetzgeberische Annahme, die Beschränkung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Stellvertreterin auf das weibliche Geschlecht sei für eine effektive Förderung der Gleichstellung an Hochschulen geeignet, bewegt sich ebenfalls im Rahmen der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative. So erscheint es plausibel, dass strukturelle Nachteile besonders gut aus der Sicht des benachteiligten Geschlechts erkannt, beurteilt und behoben werden können (vgl. auch BT-Drucks. 14/5679, S. 27 zum Bundesgleichstellungsgesetz). Solange und soweit weibliche Beschäftigte strukturelle Benachteiligungen erfahren und diese das Alltagsleben anderer Geschlechtergruppen nicht in gleicher Weise betreffen, verfügen Frauen bei einer typisierenden Betrachtung eher über das erforderliche Wissen und die erforderlichen Fähigkeiten (LVerfG M-V, Urteil vom 10. Oktober 2017 - 7/16 -, juris Rn. 104; VG Augsburg, Beschluss vom 16. Juni 2004 - Au 2 E 04.890 -, juris, Rn. 16; VG Berlin, Beschluss vom 7. Dezember 2012 - 5 L 419.12 -, juris Rn. 13; vgl. auch schon BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 - 2 BvR 445/91 -, BVerfGE 91, 228 [245] = juris Rn. 49: „Da für den Posten der Gleichstellungsbeauftragten erfahrungsgemäß Frauen eher in Betracht kommen als Männer [...]“). (cc) Schließlich ist der weite Zuständigkeitsbereich der Gleichstellungsbeauftragten für das erstrebte allgemeine Gleichstellungsziel an Hochschulen nicht von vornherein ungeeignet. In § 6 Abs. 2 ThürHG wird insoweit ausdrücklich Bezug auf das – auch im europäischen Primärrecht in Art. 8 AEUV verankerte – Konzept des „Gender Mainstreamings“ genommen, wonach das geschlechtsspezifische Gleichstellungsgebot in Organisationssystemen umfassend zu berücksichtigen ist. Eine solche integrierte Gleichstellungsorientierung verlangt über die Befassung mit offensichtlichen Diskriminierungstatbeständen hinaus, auch bei Entscheidungen, die auf den ersten Blick keinen geschlechtsspezifischen Problemgehalt ha-

ben, Gleichstellungsaspekte mitzubedenken (vgl. BT-Drucks. 19/24615, S. 63 ff.; Stiegler, Gender Mainstreaming, in: Wiechmann, Genderpolitik: Konzepte, Analysen und Befunde aus Wirtschaft und Politik, 2016, S. 243 ff.). § 6 Abs. 2 ThürHG wurde mit dem Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2006 eingeführt und soll nach der Gesetzesbegründung der Verankerung von „Gender Mainstreaming“ als durchgängigem Leitprinzip im Hochschulbereich dienen. Es soll gewährleisten, dass bei allen hochschulpolitischen und administrativen Entscheidungsprozessen und Maßnahmen die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig berücksichtigt werden. Es sollen stets die unterschiedlichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf alle Geschlechter geprüft und die Dimension der Chancengleichheit frühzeitig in Lösungs- und Handlungsoptionen staatlich administrativen Handelns einbezogen werden (LT-Drucks. 4/2296, S. 149). Diesem Konzept entspricht der in § 6 Abs. 5 Satz 1 ThürHG breit gefasste Zuständigkeitsbereich der zentralen Gleichstellungsbeauftragten. So wirkt die Gleichstellungsbeauftragte der Hochschule allgemein auf die Herstellung der Chancengleichheit der Geschlechter in der Hochschule hin. Sie macht nach § 6 Abs. 5 Satz 3 ThürHG Vorschläge und nimmt Stellung gegenüber den zuständigen Stellen der Hochschule in allen Angelegenheiten, die die Belange der Chancengleichheit, insbesondere diejenigen der Frauen in der Hochschule berühren, insbesondere in Berufungsverfahren und bei der Besetzung der Stellen des wissenschaftlichen und künstlerischen sowie des sonstigen Personals. Die Gleichstellungsbeauftragte und ihre Stellvertreterin sollen Benachteiligungen abbauen, die für Frauen an Thüringer Hochschulen bestehen. Die Gleichstellungsziele sollen insbesondere dadurch gefördert werden, dass die Verhältnisse an der Hochschule insgesamt aus Sicht des benachteiligten Geschlechts beurteilt werden. (c) Die in § 6 Abs. 3 ThürHG für die Gleichstellungsbeauftragte vorgesehene Beschränkung des passiven Wahlrechts auf Frauen ist auch erforderlich. Auch insoweit hat die Verfassungsgerichtsbarkeit den Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu achten. Eine Regelung, die der Gesetzgeber für erforderlich hält, kann nur dann verfassungsrechtlich beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Maßnahmen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen aber weniger belasten (BVerfG, Beschluss vom 19. Juli

2000 - 1 BvR 539/96 -, BVerfGE 102, 197 [218] = juris Rn. 77). Zugleich darf sich mit dem milderen Alternativmittel auch für Dritte und die Allgemeinheit keine zusätzliche Belastung verbinden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 - 2 BvF 2/01 -, BVerfGE 113, 167 [259] = juris, Rn. 243). Angesichts dieses eingeschränkten gerichtlichen Überprüfungsmaßstabs ist weder zu beanstanden, dass der Gesetzgeber das Amt der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Stellvertreterin nicht für Personen anderen Geschlechts geöffnet hat, noch, dass der Gesetzgeber den Zuständigkeitsbereich nicht auf die von der Unterrepräsentanz betroffenen höheren Besoldungsebenen beschränkt hat. Das Amt der Gleichstellungsbeauftragten bzw. ihrer Stellvertreterin für Personen jeden Geschlechts zu öffnen, wäre zwar eine mildere Maßnahme. Es ist jedoch nicht sicher feststellbar, dass die Vorschrift die gleiche Wirksamkeit zur Erreichung des Gleichstellungsgebots entfalten würde. So ist nicht auszuschließen, dass männliche Gleichstellungsbeauftragte bei den zu fördernden weiblichen Beschäftigten weniger Akzeptanz finden, was die Effektivität der Aufgabenerfüllung beeinträchtigen würde (LVerfG M-V, Urteil vom 10. Oktober 2017 - 7/16 -, juris Rn. 104; vgl. auch LAG Schleswig-Holstein, Urteil vom 2. November 2017 - 2 Sa 262 d/17 -, juris Rn. 62 ff.; vgl. mit Blick auf Frauen muslimischen Glaubens BAG, Urteil vom 18. März 2010 - 8 AZR 77/09 -, juris Rn. 30 ff.; BTDrucks. 14/5679, S. 27 zum Bundesgleichstellungsgesetz). Es erscheint plausibel, dass Frauen sich wegen Diskriminierungen, die etwa an Ausfallzeiten infolge von Schwangerschaft und Mutterschaft anknüpfen, eher an Personen desselben Geschlechts wenden (VG Augsburg, Beschluss vom 16. Juni 2004 - Au 2 E 04.890 -, juris Rn. 16; VG Arnsberg, Urteil vom 14. August 2013 - 2 K 2669/11 -, juris Rn. 90; siehe auch LAG Schleswig-Holstein, Urteil vom 2. November 2017 - 2 Sa 262 d/17 -, juris Rn. 64). Auch im Falle eines von sexuellen Übergriffen beeinflussten Arbeitsbereiches ist es naheliegend, dass eine weibliche Gleichstellungsperson – bei typisierender Betrachtung – von Frauen als zugänglicher empfunden wird (siehe dazu Hillermann, Die Gleichstellungsbeauftragte, 2022, S. 41 ff. m. w. N.). Eine paritätische Ausgestaltung des Gleichstellungsamtes mit einem zusätzlichen männlichen Gleichstellungsbeauftragten wäre keine gleich geeignete mildere gesetzliche Regelung, da eine solche Doppelstruktur die ohnehin begrenzte Einwirkungsmacht der Gleichstellungsbeauftragten schwächen würde. Zudem würde die Allgemeinheit dadurch angesichts der zusätzlichen Ressourcenbindung zusätzlich belastet, zumal eine anteilige Wahrnehmung der Tätigkeit wegen des ganzheitlichen

Gleichstellungsauftrages in § 6 ThürHG nicht in Betracht kommt (so auch LVerfG M-V, Urteil vom 10. Oktober 2017 - 7/16 -, juris Rn. 93 ff.; LAG Schleswig-Holstein, Urteil vom 2. November 2017 - 2 Sa 262 d/17 -, juris Rn. 63; Hillermann, Die Gleichstellungsbeauftragte, 2022, S. 41 ff.). Ebenso wenig wäre eine Beschränkung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten auf die Ebenen, in denen die statistische Unterrepräsentanz von Frauen offen zu Tage tritt, geeignet, das Gleichstellungsziel gleichermaßen effektiv zu fördern. Bei typisierender Betrachtung ist es naheliegend, dass die Ursachen von auf strukturellen Nachteilen beruhenden Unterrepräsentanzen auf höheren Karrierestufen ebenenübergreifender und multifaktorieller Natur sind (vgl. dazu auch VG Berlin, Beschluss vom 7. Dezember 2012 - 5 L 419.12 - juris Rn. 12; Erzinger, NVwZ 2016, 359, 360). Im Hochschulbereich erweist sich ein ebenenübergreifender Gleichstellungsansatz als besonders plausibel. So müssen schon auf Ebene der studentischen Assistenzstellen oder in den Eingangssämtern der Hochschulverwaltung strukturell diskriminierende Verhältnisse vermieden werden, um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern auf nachfolgenden Karrierestufen entsprechend Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf fördern und sichern zu können. Erfahren etwa Teilzeitkräfte schon auf niedrigster Karrierestufe Benachteiligungen durch überwiegend männliche Dienstvorgesetzte, so beeinträchtigt das unmittelbar ihre weitere berufliche Entwicklung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich wissenschaftliche Karrieren – anders als sonst im Öffentlichen Dienst – nicht linear in Laufbahngruppen vollziehen, so dass sich eine auf Gleichstellung gerichtete Förderung im Hochschulbereich als komplexes Unterfangen erweist. So sind Wissenschaftskarrieren durch befristete Stellen, personale Abhängigkeitsverhältnisse sowie häufige Wechsel von Haushalts- und Drittmittelstellen an unterschiedlichen Universitäten geprägt. Teilweise werden auch Stellen in der Hochschulverwaltung, die etwa Koordinierungszwecken dienen, für die wissenschaftliche Karriereentwicklung in der Promotions- und Post-Doc-Phase fruchtbar gemacht. Die Leitungsebenen der Hochschulverwaltung rekrutieren sich überdies regelmäßig aus dem wissenschaftlichen Bereich. Insoweit sind wissenschaftliche und hochschulverwaltungsrechtliche Personalentwicklung miteinander verwoben, so dass ein Hinwirken auf ein übergreifendes Gleichstellungskonzept für die gesamte Hochschule zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu beanstanden ist. Es steht dem Gesetzgeber daher frei, den Aufgabenbereich der weiblichen Gleichstellungsbeauftragten auch auf untere Karriereebenen zu erstrecken, auf

denen keine signifikanten Ungleichbehandlungen in der Einstellungspraxis erkennbar sind, solange signifikante Geschlechtsunterschiede auf höheren Karriereebenen bestehen, die sich plausibel auf strukturelle Benachteiligungen zurückführen lassen. (d) Schließlich bestehen zum jetzigen Zeitpunkt keine durchgreifenden Bedenken bezüglich der Angemessenheit des § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG. Durch die Beschränkung des passiven Wahlrechts auf weibliche Hochschulmitglieder hat der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraum nicht überschritten. So ist die Intensität der Beeinträchtigung gering und der Vorteil der Regelung zur Erfüllung des Verfassungsauftrages nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf hinreichend plausibel. Die Intensität der Beeinträchtigung der Belange derjenigen, die von der Wahl als Gleichstellungsbeauftragte oder Stellvertretende ausgeschlossen werden, ist gering. So wird Personen anderen Geschlechts durch § 6 Abs. 3 ThürHG allein die Möglichkeit genommen, ein temporäres Wahlamt zu übernehmen, das kein statusrechtliches Amt begründet. Die Gleichstellungsbeauftragte hat nach § 6 Abs. 5 Satz 3 bis 6 ThürHG überwiegend Antrags- und Rederechte. Auch das Einspruchsrecht des § 6 Abs. 6 ThürHG begründet keine echte Veto-position, sondern vermag Entscheidungen allen falls zu verzögern. Die Intensität der Ungleichbehandlung wird weiter dadurch abgemildert, dass der Gesetzgeber weitere Ämter im Gleichstellungsbereich vorsieht, die nicht auf das weibliche Geschlecht beschränkt sind. So ist nach § 6 Abs. 9 ThürHG ein Beirat für Gleichstellungsfragen zu bilden, der allen Geschlechtern offensteht. Ferner ist gem. § 7 ThürHG ein Beauftragter für Diversität zu bestellen, der sich generell für die Vielfalt an Hochschulen – auch mit Blick auf die Geschlechter – einsetzen soll. Dieses Amt steht Personen aller Geschlechter offen. Nach § 5 Abs. 7 Satz 2 ThürHG erstreckt sich sein Zuständigkeitsbereich auf alle Mitglieder und Angehörigen der Hochschule. Er fördert unabhängig von der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der geschlechtlichen Identität oder der sexuellen Orientierung gleichberechtigt die Teilhabe an der Forschung, der Lehre, dem Studium und der Weiterbildung innerhalb der Hochschule. Der Beauftragte für Diversität übernimmt damit eine Schutzfunktion, die auch Überschneidungen mit der Funktion der Gleichstellungsbeauftragten aufweist. Angesichts des geringen Beeinträchtigungsgrades des § 6 Abs. 3 ThürHG und der noch fortbestehenden strukturellen Benachteiligungen im Hochschulbereich überschreitet die gesetzgeberische Entscheidung, die tatsächliche Gleichstellung durch die

Beschränkung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Stellvertreterin auf Personen weiblichen Geschlechts besonders zu fördern, zum derzeitigen Zeitpunkt nicht die Grenze zur Unangemessenheit. Die gesetzgeberische Annahme, dass die Begrenzung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Stellvertreterin auf Frauen ihre Aufgabenwahrnehmung besonders zu effektuieren vermag, ist nicht zu beanstanden (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 10. Oktober 2017 - 7/16 -, juris Rn. 100 ff.). Siehe auch schon VG Augsburg, Beschluss vom 16. Juni 2004 - Au 2 E 04.890 -, juris Rn. 16; VG Arnberg, Urteil vom 14. August 2013 - 2 K 2669/11 -, juris Rn. 67 ff.; LAG Schleswig-Holstein, Urteil vom 2. November 2017 - 2 Sa 262 d/17 -, juris Rn. 72). bb) Die Bestimmung des § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG, wonach nur weibliche Personen für das Amt der Gleichstellungsbeauftragten der Hochschule und deren Stellvertreterin wählbar sind, ist auch vereinbar mit dem aus Art. 44 Abs. 1 ThürVerf abgeleiteten Bestimmtheitsgrundsatz (1), der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 ThürVerf (2) und dem Demokratieprinzip nach Art. 44, 45 ThürVerf (3). (1) § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG ist hinreichend bestimmt. Das Gesetz ist klar und unmissverständlich formuliert und lässt keine Zweifel an seiner Bedeutung. (2) Auch mit der Selbstverwaltungsgarantie der Hochschulen aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ist § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG vereinbar. Die Tätigkeit einer Gleichstellungsbeauftragten ist allenfalls mittelbar wissenschaftsrelevant. Die Gleichstellungsbeauftragte wirkt gem. § 6 Abs. 5 Satz 3 ThürHG auf die Herstellung der Chancengleichheit der Geschlechter in der Hochschule hin und macht dafür gegenüber den zuständigen Stellen der Hochschule, insbesondere in Berufungsverfahren und bei der Besetzung der Stellen des wissenschaftlichen und künstlerischen sowie des sonstigen Personals Vorschläge und nimmt Stellung. Sie hat in Sitzungen des Senats, des Hochschulrats, der Hochschulversammlung, der Selbstverwaltungsgremien unterhalb der zentralen Ebene sowie deren Ausschüssen, insbesondere Berufungskommissionen, zu denen sie wie ein Mitglied zu laden ist, nach § 6 Abs. 5 Satz 4 Halbsatz 1 ThürHG ein Teilnahme-, Antrags- und Rederecht; eine Entscheidungsbefugnis kommt ihr jedoch nicht zu. Jedenfalls ist § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG vom gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum erfasst. Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung bestehen nicht. Davon abgesehen verbleibt den Hochschulen ein weiter Spielraum, die Tätigkeit der Gleichstellungsbeauftragten näher auszugestalten (Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 - 2 BvR 445/91 -, BVerfGE 91, 228 [243 f.] = juris Rn. 44). (3)

Schließlich steht § 6 Abs. 3 Satz 1 ThürHG auch mit dem Demokratieprinzip in Einklang. Die Gleichstellungsbeauftragte wird gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 bis 4 ThürHG vom Senat auf Vorschlag des Beirats für Gleichstellungsfragen gewählt und von der Hochschule für die Dauer von jeweils bis zu drei Jahren bestellt, die mehrmalige Wiederwahl ist zulässig. Durch die Wahl der Gleichstellungsbeauftragten durch den Senat lässt sich somit eine personelle demokratische Legitimation der Gleichstellungsbeauftragten mittelbar von der Legitimation des Senats als Selbstverwaltungsorgan ableiten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, jedoch erst jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter anzusehen (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VerfGH 14/18 -, juris, Rn. 116; Urteil vom 25. September 2018 - VerfGH 24/17 -, juris Rn. 224 f.; BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134, 268/76 -, BVerfGE 47, 253 [273] = juris Rn. 43; Urteil vom 31. Oktober 1990 - 2 BvF 3/89 -, BVerfGE 83, 60 [73] = juris Rn. 39; Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37 [68] = juris Rn. 139; Beschluss vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5/98 -, BVerfGE 107, 59 [87] = juris Rn. 131; Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 -, BVerfGE 135, 155 [221] = juris Rn. 157). Mit den Befugnissen der Gleichstellungsbeauftragten geht keine eigene Letztentscheidungsbefugnis in diesem Sinne einher (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 - 2 BvR 445/91 -, BVerfGE 91, 228 [244] = juris Rn. 45). Zwar hat die Gleichstellungsbeauftragte die Möglichkeit, nach § 6 Abs. 6 ThürHG gegen einen Beschluss oder eine Entscheidung eines Organs, eines Gremiums oder einer Kommission der Hochschule Einspruch einzulegen. Dieser Einspruch kann aber gemäß § 6 Abs. 6 Satz 3 bis 5 ThürHG von der betroffenen Stelle selbst unter Angabe von Gründen zurückgewiesen werden. Das Demokratieprinzip wird durch ein solches rein prozedurales suspensives Beanstandungsrecht nicht tangiert. b) Die Feststellung des Jahresabschlusses durch den Hochschulrat nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 Alt. 1 ThürHG steht im Einklang mit dem Demokratieprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 ThürVerf (aa) und der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf (bb). aa) Die Feststellung des Jahresabschlusses durch den Hochschulrat begründet keinen Verstoß gegen das Demokratieprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 ThürVerf. (1) Die Maßgaben des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG sind wegen der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bei der Auslegung des landesverfassungsrechtlichen Demokratieprin-

zips aus Art. 44 und Art. 45 ThürVerf zu beachten. Das Demokratieprinzip erstreckt sich auf alle Arten der Ausübung von Staatsgewalt (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VerfGH 14/18 -, juris, Rn. 116; Urteil vom 25. September 2018 - VerfGH 24/17 -, juris Rn. 224 f.; BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134/76 -, BVerfGE 47, 253 [273] = juris Rn. 43). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, jedenfalls jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter anzusehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134, 268/76 -, BVerfGE 47, 253 [273] = juris Rn. 43; Urteil vom 31. Oktober 1990 - 2 BvF 3/89 -, BVerfGE 83, 60 [73] = juris Rn. 39; Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37 [68] = juris Rn. 139; Beschluss vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5/98 -, BVerfGE 107, 59 [87] = juris Rn. 131; Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 -, BVerfGE 135, 155 [221] = juris Rn. 157). Insoweit ist es unerheblich, ob es sich um unmittelbar außenwirksame Entscheidungen handelt oder nicht (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12, 1562/12, 1563/12, 1564/12 -, BVerfGE 135, 155 [221] = juris Rn. 157). Demokratische Legitimation wird nach dem in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten klassischen Modell der Verwaltungslegitimation zunächst durch das Zusammenwirken mehrerer Legitimationsmodi bzw. Legitimationsstränge (funktionelle und institutionelle, organisatorisch-personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation) gewährleistet. Die verschiedenen Legitimationsmodi müssen in ihrem Zusammenwirken ein „hinreichendes“ Legitimationsniveau erreichen (BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 - 2 BvF 3/89 -, BVerfGE 83, 60 [72] = juris Rn. 37; Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37 [66 f.] = juris Rn. 135; Beschluss vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5, 6/98 - BVerfGE 107, 59 [87] = juris Rn. 132). Eine verminderte Legitimation des einen Stranges kann durch eine verstärkte Legitimation des anderen Stranges ausgeglichen werden (BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012 - 2 BvR 133/10 -, BVerfGE 130, 76 [124] = juris Rn. 167). Daneben ist das Demokratiegebot offen für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt. Insbesondere ist in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die funktionale Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips anerkannt. Die funktionale Selbstverwaltung als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen ergänzt und verstärkt das demo-

kratische Prinzip. Darin verwirklicht sich die freiheitlich-demokratische Idee des sich selbst bestimmen den Menschen i. S. d. Art. 1 Abs. 1 GG. Das demokratische Prinzip des Art. 20 Abs. 2 GG erlaubt deshalb, durch formelles Gesetz für bestimmte öffentliche Aufgaben besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen (BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5/98 -, BVerfGE 107, 59 [91 f.] = juris Rn. 143). Sofern Selbstverwaltungsorganen verbindliches Handeln mit Entscheidungscharakter gegenüber Dritten eingeräumt wird, bedarf es indes zusätzlicher legitimatorischer Absicherung – etwa durch den sachlich-inhaltlichen Legitimationsstrang –, um die demokratische Rückkopplung an das Volk zu gewährleisten. Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem vom Parlament beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimierter Amtswalter unterliegt (BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5/98 -, BVerfGE 107, 59 [94] = juris Rn. 148). (2) Bei der Feststellung des Jahresabschlusses handelt es sich um die Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf. Nach § 2 Abs. 1 ThürHG sind die Hochschulen des Landes rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Sie erfüllen ihre Aufgaben durch eine Einheitsverwaltung (§ 2 Abs. 4 Satz 1 ThürHG), die das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze ausübt (§ 2 Abs. 3 ThürHG) und Auftragsangelegenheiten in eigener Zuständigkeit wahrnimmt (§ 2 Abs. 4 Satz 2 ThürHG). Zu den staatlichen Auftragsangelegenheiten zählt gem. § 2 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 ThürHG unter anderem die Bewirtschaftung und Verwendung der zugewiesenen Stellen und Mittel. Die Hochschulen werden haushaltsrechtlich nach § 14 Abs. 3 Satz 1 ThürHG wie Landesbetriebe geführt, was zugleich bedeutet, dass sie nicht wie Behörden nach kameralistischen Grundsätzen Rechnung legen. § 14 Abs. 3 Satz 2 ThürHG sieht daher vor, dass sie entsprechend § 26 ThürLHO einen Wirtschaftsplan aufstellen, nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung buchen (vgl. § 74 Abs. 1 ThürLHO), und einen Jahresabschluss i. S. d. § 87 ThürLHO aufstellen. Näheres zur Aufstellung des Jahresabschlusses u. a. regelt gem. § 14 Abs. 3 Satz 4 ThürHG das Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung. Die gesamte Tätigkeit unterfällt damit bereits von Gesetzes wegen dem Bereich der staatlichen Auftragsangelegenheiten der Hochschulen. (3) Es ist im Hinblick auf das Demokratieprinzip nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die

Entscheidung über die Feststellung des Jahresabschlusses einem Organ zugewiesen hat, das nicht in die hierarchische Ministerialverwaltung eingegliedert ist. Der Hochschulrat ist das dritte Hauptorgan der universitären Einheitsverwaltung im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 1 ThürHG. Seine Mitglieder werden gem. § 35 Abs. 1 Satz 3 ThürHG vom Senat als zentralem Selbstverwaltungsorgan gewählt und nach ihrer Wahl gem. § 34 Abs. 4 Satz 2 ThürHG vom zuständigen Ministerium bestellt. Seine personelle demokratische Legitimation leitet sich daher mittelbar sowohl von der Legitimation des Senats als hauptsächlich Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmendes Hochschulorgan als auch von der über den Landtag vermittelten demokratischen Legitimation des Ministeriums ab. Seine Aufgaben sind hinreichend bestimmt und die Anforderungen an die staatliche Beaufsichtigung werden gewährleistet (ausführlich zu diesen Anforderungen Kahl, AöR 130 [2005], 225, 236 ff.). Die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Hochschulorgane im Allgemeinen und des Hochschulrats im Besonderen werden durch das Thüringer Hochschulgesetz genau bestimmt. So trifft § 34 Abs. 1 und 2 ThürHG detaillierte Regelungen zu Aufgaben und Befugnissen des Hochschulrates. Zudem unterstehen sämtliche Hochschulorgane nach § 18 ThürHG und mithin auch der Hochschulrat einer detailliert geregelten Staatsaufsicht. Insofern verfügt der Hochschulrat auch über materiell-inhaltliche Legitimation. Insgesamt wird dadurch ein hinreichendes Legitimationsniveau erreicht. Ferner lassen die Regelungen in § 14 Abs. 8 ThürHG eine umfassende inhaltliche Kontrolle des Jahresabschlusses durch das Ministerium zu. Hiernach werden der Jahresabschluss und der Lagebericht der Hochschule in entsprechender Anwendung der für große Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen des Handelsgesetzbuchs zum Schluss eines jeden Wirtschaftsjahres aufgestellt und von einem Abschlussprüfer geprüft. Die Prüfung erfolgt entsprechend § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes. Der Jahresabschluss enthält eine Darstellung der Trennung von wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit (Trennungsrechnung). Der geprüfte Jahresabschluss ist dem Ministerium bis zum 31. Mai des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Jahres vorzulegen. Der festgestellte Jahresabschluss ist dem Ministerium bis zum 31. August des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Jahres anzuzeigen. Welche haushalterischen Schlussfolgerungen das Ministerium aus dem festgestellten Jahresabschluss zieht, regelt § 14 Abs. 8 ThürHG dagegen nicht. Vielmehr verbleibt es in der Verantwortung des Ministeriums, u. a. auf der Grundlage der im Jahresabschluss enthaltenen Informationen, eine eigene haushalts-

rechtliche Beurteilung vorzunehmen. Sie fließt, bezogen auf das zurückliegende Haushaltsjahr, in die Haushaltsrechnung der Landesregierung nach Art. 102 Abs. 1 ThürVerf ein, die dem Landtag vorzulegen ist. Unberührt von der hochschulrechtlichen Regelung sind auch der Umfang und Inhalt der Kontrolle des Haushaltsvollzugs durch den Landesrechnungshof nach Art. 102 Abs. 2 und Art. 103 Abs. 3 ThürVerf. Schließlich bleibt, bezogen auf künftige Haushaltsjahre, die Verantwortung der Landesregierung ungeschmälert, Haushaltspläne nach Art. 98 ThürVerf aufzustellen, die sodann der Feststellung durch Parlamentsgesetz bedürfen, Art. 99 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf. Dieser Analyse entspricht die Rechtslage aufgrund der gem. § 14 Abs. 3 Satz 5 ThürHG erlassenen Rechtsverordnung. Nach § 7 Abs. 3 der Thüringer Hochschulfinanzverordnung (Thüringer Verordnung über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen des Landes – ThürHSFVO – vom 20. August 2021, GVBl. S. 428) leitet das Ministerium dem für die Finanzen zuständigen Ministerium und dem Rechnungshof den festgestellten Jahresabschluss nebst dem Ergebnis seiner verwaltungsmäßigen Prüfung nach Absatz 1 Satz 2 zu. Das Ministerium entscheidet im Einvernehmen mit dem für die Finanzen zuständigen Ministerium über die Verwendung des jeweiligen Jahresüberschusses oder die Abdeckung des jeweiligen Jahresfehlbetrags (Ergebnisverwendung) unter Beachtung der Inhalte der jeweils geltenden Rahmenvereinbarung nach § 12 ThürHG und teilt die Entscheidung zur Ergebnisverwendung der jeweiligen Hochschule mit. Die Prüfungsrechte des Rechnungshofs bleiben unberührt. bb) Die Feststellung des Jahresabschlusses durch den Hochschulrat verstößt nicht gegen die von Art. 27 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf gewährleistete Wissenschaftsfreiheit. (1) Nach Art. 27 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf sind Wissenschaft, Forschung und Lehre frei. Die Wissenschaftsfreiheit schützt „die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei dem Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe“ (BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1973 - 1 BvR 424/71 -, BVerfGE 35, 79 [112 f.] = juris Rn. 92). Wesentliche Elemente der Freiheit der Forschung sind die freie Wahl der Fragestellung, die Methode, die Durchführung des Forschungsprojektes sowie seine Bewertung und die Art und Weise, wie die Forschungsergebnisse publiziert werden. Die Lehrfreiheit erfasst insbesondere deren Inhalt, den methodischen Ansatz und das Recht auf Äußerung von wissenschaftlichen Lehrmeinungen (Strauch/Böttner, in: Bren-

ner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Auflage 2023, Art. 27 Rn. 27). Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf haben Hochschulen das Recht auf Selbstverwaltung. Die in Art. 27 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf garantierte Hochschul-Selbstverwaltung schützt die Freiheit von Forschung und Lehre und setzt daher staatsunmittelbaren Einflussnahmen im Bereich der Organisation des Wissenschaftsbetriebes Grenzen (vgl. Dörr, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage 2022, Art. 39 Rn. 5; dazu unter 1). Insbesondere folgt aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf, dass Professorinnen und Professoren maßgeblicher Einfluss auf wissenschaftsrelevante Entscheidungen zukommen muss (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1982 - 1 BvR 1470/80 -, BVerfGE 61, 260 [280] = juris Rn. 85; dazu unter 2). (a) Zu den Kernelementen der zu gewährenden Selbstverwaltung zählen Angelegenheiten, die „wissenschaftsrelevant“ sind, d. h. die Forschung und Lehre unmittelbar berühren. Zu diesen Angelegenheiten gehören insbesondere die Planung wissenschaftlicher Vorhaben, die Koordinierung der wissenschaftlichen Arbeit, die Errichtung und der Einsatz von wissenschaftlichen Einrichtungen und Arbeitsgruppen, die Aufstellung von Lehrprogrammen, die Planung des Lehrangebotes, die Festlegung und Durchführung von Studien- und Prüfungsordnungen, die Harmonisierung der Lehraufgaben mit den Forschungsvorhaben, die organisatorische Betreuung und Sicherung der Durchführung von Forschungsvorhaben und Lehrveranstaltungen, die Festsetzung der Beteiligungsverhältnisse bei wissenschaftlichen Gemeinschaftsaufgaben so wie Personalentscheidungen in Angelegenheiten der Hochschullehrerschaft und des wissenschaftlichen Mittelbaus (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1973 - 1 BvR 424/71 -, BVerfGE 35, 79 [123] = juris Rn. 115). Der unmittelbare Bezug zu Forschung und Lehre ist wertend zu bestimmen. Wissenschaftsrelevante Entscheidungen sind nicht nur Entscheidungen über konkrete Forschungsvorhaben oder Lehrangebote, sondern auch über die Planung der weiteren Entwicklung einer Einrichtung und über die Ordnungen, die für die eigene Organisation gelten sollen. Wissenschaftsrelevant sind auch alle den Wissenschaftsbetrieb prägenden Entscheidungen über die Organisationsstruktur und den Haushalt, denn das Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit liefe leer, stünden nicht auch die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Ressourcen zur Verfügung, die Voraussetzungen für die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Freiheit sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 [363 f.] = juris Rn. 58; noch-

mals bestätigt mit Kammerbeschluss vom 5. Februar 2020 - 1 BvR 1586/14 -, juris Rn. 17). Haushalts- und Budgetentscheidungen müssen daher die verfassungsrechtlich in Art. 27 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf garantierten Anforderungen an den Schutz der Wissenschaftsfreiheit hinreichend beachten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 [371] = juris Rn. 71). Grundlegende ökonomische Entscheidungen einer Hochschule sind daher wissenschaftsrelevant. (b) Wissenschaft ist ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung. Art. 27 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verpflichtet den Staat zu Schutz und Förderung wissenschaftlicher Betätigung und garantiert über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zugleich die Teilhabe am Wissenschaftsbetrieb. Das dient dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen; denn im Kern wissenschaftliche Entscheidungen müssen der Wissenschaft selbst überlassen sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/13 -, BVerfGE 139, 148 [182 f.] = juris Rn. 68). Der Staat muss für funktionsfähige Institutionen eines freien universitären Wissenschaftsbetriebs sorgen und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen, 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 ist. Zur Organisation der Wissenschaftsfreiheit bedarf es daher eines Gesamtgefüges, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle durch die wissenschaftlich Tätigen so beschaffen sind, dass Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 [363] = juris Rn. 57; Beschluss vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/13 -, BVerfGE 139, 148 [182 f.] = juris Rn. 68). Bei der Beurteilung, ob eine hochschulorganisatorische Regelung Strukturen schafft, die sich gefährdend auswirken können, ist das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge mit seinen unterschiedlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten in den Blick zu nehmen. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere die Zusammensetzung der hochschulrechtlich vorgesehenen Gremien (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1973 - 1 BvR 424/71 -, BVerfGE 35, 79 [120 f.] = juris Rn. 110) und die Bedeutung der jeweiligen Entscheidung für die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 1 BvR 911/00 -, BVerfGE 111, 333 [355] = juris Rn. 139). Solange der Ge-

setzgeber ein in diesem Sinne hinreichendes Maß an organisatorischer Selbstbestimmung der Grundrechtsträger sicherstellt, ist er frei, den Wissenschaftsbetrieb nach seinem Ermessen zu regeln, um die unterschiedlichen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Der Gesetzgeber ist dabei nicht an überkommene hochschulorganisatorische Strukturen gebunden. Er darf nicht nur neue Modelle und Steuerungstechniken entwickeln und erproben (grundlegend zur Zulässigkeit kollegialer Organisationsformen: Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, passim), sondern ist sogar verpflichtet, bisherige Organisationsformen kritisch zu beobachten und zeitgemäß zu reformieren. Ihm stehen dabei eine Einschätzungsprärogative und ein Prognosespielraum zu. Insbesondere darf der Gesetzgeber die Art und Weise der Beteiligung der Grundrechtsträger frei gestalten, solange die Strukturen die freie Lehre und Forschung hinreichend gewährleisten. Er kann etwa eine direkte oder repräsentative Beteiligung an Entscheidungen, eine unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme, Entscheidungs-, Veto-, Mitwirkungs- oder Anhörungsrechte, Aufsichts-, Informations- oder Kontrollrechte regeln, je nachdem, welche organisatorischen Strukturen ihm für eine funktionsfähige Wissenschaftsverwaltung geeignet erscheinen. Die zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen gebotene Teilhabe der wissenschaftlich Tätigen muss nicht in jedem Fall im Sinne der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen. Auch hochschulexterne Institutionen können dazu beitragen, einerseits staatliche Steuerung wissenschaftsfreiheitssichernd zu begrenzen und andererseits der Gefahr der Verfestigung der Interessenlagen zu begegnen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 1 BvR 911/00 -, BVerfGE 111, 333 [355 f.] = juris Rn. 140 f.). (2) Diesen Anforderungen wird sowohl die Einrichtung des Hochschulrates im Thüringer Hochschulgesetz an sich (a) als auch die Übertragung der Feststellung des Jahresabschlusses auf den Hochschulrat (b) gerecht. (a) Organe der Hochschulen sind gem. § 28 Abs. 1 ThürHG auf der zentralen Ebene das Präsidium, der Hochschulrat, der Senat und die Hochschulversammlung. Die Einrichtung von Hochschulräten ist vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers grundsätzlich erfasst (BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 1 BvR 911/00 -, BVerfGE 111, 333 [363] = juris Rn. 166). Es handelt sich um ein in vielen Ländern vorgesehenes innovatives hochschulrechtliches Organ,

das – gerade wegen seines Blicks von außen – in positiver Weise auf die Arbeit der Hochschulen einwirken und sie bei ihrer Profilbildung unterstützen soll. Die in den Hochschulräten vertretene externe Expertise und die Erfahrungen sollen dazu genutzt werden, die Hochschulen in ihrer strategischen Entwicklung zu beraten und zu unterstützen sowie konkrete Empfehlungen zu geben (vgl. LT-Drucks. 4/2296, S. 160 f. und LT-Drucks. 6/4467, S. 173 ff.). Auch die Binnenorganisation der Thüringer Hochschulräte ist nicht zu beanstanden. Die Zusammensetzung der Thüringer Hochschulräte entspricht ihrer Zielsetzung, denn den Hochschulräten gehören überwiegend Persönlichkeiten an, die nicht Mitglieder der jeweiligen Hochschule oder des Ministeriums sind. § 34 Abs. 3 Satz 2 ThürHG schreibt vor, dass die Hochschulratsmitglieder nicht die Interessen der Einrichtung oder des Gremiums vertreten, denen sie angehören, sondern im Interesse der gesamten Hochschule handeln sollen. Die Mitglieder des Hochschulrats werden vom Senat gewählt und können nach § 34 Abs. 5 Satz 1 ThürHG vom Senat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder abgewählt werden. Damit wird ein Arbeiten gegen den viertelparitätisch besetzten Senat (§ 35 Abs. 3 Satz 1 ThürHG) organisationrechtlich verhindert. (b) Die Aufgaben der Hochschulräte sind in § 34 Abs. 1 ThürHG im Einzelnen festgelegt. Grundsätzlich ist jede Befugnis des Hochschulrats insoweit einzeln zu prüfen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 7. Mai 2008 - Vf. 19-VII-06 -, juris Rn. 94). Um die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Hochschulrates und die konkrete Bedeutung der Entscheidung für die Wissenschaftsfreiheit angemessen beurteilen zu können, muss jedoch auch der für die Befugnis maßgebliche regulatorische Rahmen und das hochschulorganisationsrechtliche Gesamtkonzept Berücksichtigung finden. Die Befugnisse der Thüringer Hochschulräte sind überwiegend beratender und empfehlender Natur. Auch die Feststellung des Jahresabschlusses durch den Hochschulrat nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 ThürHG verstößt nicht gegen die organisationsrechtlichen Maßgaben der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 27 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. Der Jahresabschluss informiert lediglich über die wirtschaftliche Lage einer Hochschule und vermittelt keine wirtschaftlichen Entscheidungsbefugnisse. Insbesondere handelt es sich nicht um ein Instrument der Wissenschaftsführung. (aa) Die Feststellung des Jahresabschlusses ist Teil der Regelungen zur Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Hochschulen. Nach § 14 Abs. 3 Satz 1 ThürHG werden die Thüringer Hochschulen wie Landesbetriebe geführt, so dass sich Wirtschaftsführung und Rechnungswesen gem. §

14 Abs. 3 Satz 3 und 4 ThürHG nach den kaufmännischen Regeln des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften und die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung richten. Das Nähere, insbesondere zum Jahresabschluss, regelt das Ministerium gem. § 14 Abs. 3 Satz 5 ThürHG im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung – dies erfolgt durch die Thüringer Hochschulfinanzverordnung (ThürHSFVO). Im Übrigen finden nach § 14 Abs. 3 Satz 6 ThürHG die Bestimmungen der Thüringer Landeshaushaltsordnung Anwendung. Zum Schluss eines jeden Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss in entsprechender Anwendung der für große Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen des Handelsgesetzbuchs (HGB) von der Hochschule aufgestellt und nach § 14 Abs. 8 Satz 1 ThürHG von einem Abschlussprüfer geprüft. Für die Aufstellung des Jahresabschlusses ist nach § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 ThürHG das Präsidium zuständig. Dem Senat ist gem. § 35 Abs. 1 Nr. 13 ThürHG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der durch den Abschlussprüfer geprüfte Jahresabschluss ist dem Ministerium im Vorfeld der Testierung zur verwaltungsmäßigen Prüfung vorzulegen. Aus dieser verwaltungsmäßigen Prüfung resultierende Hinweise und Korrekturbedarfe teilt das Ministerium der jeweiligen Hochschule binnen zehn Arbeitstagen mit. Die Hochschule veranlasst die Überarbeitung des geprüften Jahresabschlusses und dessen Testierung durch den Abschlussprüfer (§ 7 Abs. 1 ThürHSFVO). Der durch den Abschlussprüfer geprüfte und testierte Jahresabschluss ist dem Ministerium anschließend gem. § 7 Abs. 2 ThürHSFVO i. V. m. § 14 Abs. 8 Satz 4 ThürHG wieder vorzulegen. Der Beschluss und die Feststellung des Jahresabschlusses erfolgen sodann gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 ThürHG durch den Hochschulrat. Der festgestellte Jahresabschluss ist dem Ministerium hiernach gem. § 14 Abs. 8 Satz 5 ThürHG bis zum 31. August des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Jahres anzuzeigen. Das Wissenschaftsministerium leitet dem Finanzministerium und dem Rechnungshof den festgestellten Jahresabschluss nebst dem Ergebnis seiner verwaltungsmäßigen Prüfung zu und entscheidet im Einvernehmen mit dem Finanzministerium über die Verwendung des jeweiligen Jahresüberschusses oder die Abdeckung des jeweiligen Jahresfehlbetrags (Ergebnisverwendung) und teilt nach § 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 ThürHSFVO die Entscheidung zur Ergebnisverwendung der jeweiligen Hochschule mit. Der Jahresabschluss ist gem. § 243 Abs. 1 HGB nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen. Dazu gehören die Grundsätze der Dokumentation wie Klarheit und Übersichtlichkeit (§

243 Abs. 2 HGB) sowie Vollständigkeit (§ 239 Abs. 2 HGB) und weitere Grundsätze der Rechenschaft wie das Verrechnungsverbot (§ 246 Abs. 2 HGB), die Einzelbewertung (§ 252 Abs. 1 Nr. 3 HGB) oder der Vorsichtsgrundsatz (§ 252 Abs. 1 Nr. 4 Halbsatz 1 HGB). Der Jahresabschluss setzt sich aus der Jahresbilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung zusammen. Die Bilanz ist ein das Verhältnis von Vermögen und Schulden darstellender Abschluss und die Gewinn- und Verlustrechnung die Gegenüberstellung der Aufwendungen und Erträge (vgl. § 242 Abs. 1 bis 3 HGB). Die Jahresbilanz ist ein Abschluss, der auf der Aktivseite das Vermögen und auf der Passivseite die Schulden aufzeigt und gegenüberstellt. Aus der Aktivseite ist die Mittelverwendung und aus der Passivseite die Mittelherkunft ersichtlich. Aktiv- und Passivseite sind definitionsgemäß stets gleich groß; dies wird erreicht durch Ansatz des Jahresüberschusses bzw. Jahresfehlbetrages auf der Passivseite (Merk, in: Hopt, Handelsgesetzbuch, 42. Auflage 2023, § 242 Rn. 2). Vermögen und Schulden sind in der Bilanz zum Abschlussstichtag aufzunehmen. Die Bilanz ist mithin lediglich ein stichtagsbezogenes Informationsinstrument (G. Roth, in: Heidel/Schall, HGB, 3. Auflage 2020, § 242 Rn. 10). Der Saldo aus Erträgen und Aufwendungen in der Gewinn- und Verlustrechnung schlägt sich in der Bilanz als Veränderung des Eigenkapitals nieder. Die Gewinn- und Verlustrechnung ist somit ein zeitraumbezogenes Informationsinstrument (Böcking/Gros, in: Ebenroth u. a., HGB, Band 1, 4. Auflage 2020, § 242 Rn. 13).

(bb) Grundlage der Wirtschaftsführung einer Hochschule ist demgegenüber der jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan, der gem. § 14 Abs. 7 Satz 2 ThürHG aus dem Erfolgs- und dem Investitionsplan sowie dem Stellenplan und einer nachrichtlichen Stellenübersicht besteht. Daran sind akademische Selbstverwaltungsorgane maßgeblich beteiligt. So nimmt der Senat gem. § 35 Abs. 1 Nr. 12 ThürHG zum Entwurf des Wirtschaftsplans Stellung. Anschließend ist der Wirtschaftsplan vom Hochschulrat gem. § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 ThürHG zu bestätigen. Im Wirtschaftsplan wird die aufgaben-, leistungs- und evaluationsbezogene Verteilung von Stellen und Mitteln auf die Organisationseinheiten der Hochschule abgebildet. Grundlage dafür sind die nach § 14 Abs. 5 Satz 2 ThürHG aufzustellenden Grundsätze der Ausstattung und der internen Mittelverteilung. Zu diesen muss der Senat nach § 35 Abs. 1 Nr. 11 ThürHG sein Einvernehmen erteilen und der Hochschulrat gibt dazu nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 ThürHG eine Stellungnahme ab. Vereinbarungen zur Hochschulfinanzierung werden in der mit dem Ministerium abzuschließenden Ziel- und Leistungsvereinbarung nach § 13 Abs. 1

ThürHG getroffen. Auch hierzu muss der Senat sein Einvernehmen nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 ThürHG erteilen. Der Hochschulrat gibt nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 ThürHG lediglich eine Stellungnahme dazu ab. (cc) Vor diesem Hintergrund erweist sich die Befugnis des Hochschulrats, den Jahresabschluss zu beschließen und festzustellen, als letzte Stufe im Verfahren zur Erfüllung der der Hochschule obliegenden Pflicht, ihre Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ordnungsgemäß zu dokumentieren. Ob diese überhaupt Wissenschaftsrelevanz hat, ist zweifelhaft. Selbst wenn man aber eine Wissenschaftsrelevanz annähme, so läge kein Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Hochschulen vor. Zwar wird dem Hochschulrat ein Veto-recht vermittelt, das im Ernstfall zu einer Verzögerung der ministeriellen Entscheidung über die Ergebnisverwendung führen kann und somit im Einzelfall auch kurzfristig die Wirtschaftsführung des nachfolgenden Jahres mittelbar beeinflussen könnte. Eine rein abstrakt denkbare Blockademöglichkeit vermag die Funktionsfähigkeit der wissenschaftlichen Selbstverwaltung jedoch nicht zu gefährden (vgl. dazu in anderem Zusammenhang BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 2004 - 1 BvR 911/00 -, BVerfGE 111, 333 [364 f.] = juris Rn. 170). Eine konkrete Gefahr struktureller Blockaden des Jahresabschlusses durch den Hochschulrat besteht nicht, da sich die Aufsicht nach dem regulatorischen Zusammenhang nur auf handelsrechtlich detailliert geregelte buchhalterische Fragen bezieht. Zudem wird der Jahresabschluss dem Hochschulrat erst vorgelegt, nachdem er sowohl durch den Abschlussprüfer als auch das Ministerium geprüft wurde, so dass es nur äußerst selten Grund für Beanstandungen geben dürfte. Organisationsrechtlich sind die Hochschulratsmitglieder nach § 34 Abs. 3 Satz 2 ThürHG überdies verpflichtet, im Interesse der gesamten Hochschule zu handeln. Schließlich können die Hochschulratsmitglieder nach § 34 Abs. 5 Satz 1 ThürHG mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder vom Senat abgewählt werden, so dass selbst bei einem endgültigen Veto keine dauerhafte Blockade droht. c) Die Besetzung des Hochschulrats ist verfassungskonform. So ist die Regelung des § 34 Abs. 3 S. 1 ThürHG, wonach drei der acht Mitglieder des Hochschulrates Frauen sein sollen, durch das Gleichstellungsgebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf gerecht fertigt (aa). Die Bestimmung des § 34 Abs. 3 Satz 2 ThürHG verstößt nicht gegen den aus Art. 44 Abs. 1 ThürVerf folgenden Bestimmtheitsgrundsatz (bb) und steht auch mit den organisationsrechtlichen Maßgaben, die aus der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 ThürVerf resultieren, in Einklang (cc). Art. 33 Abs. 2 GG ist vom Thüringer Verfassungsgerichts-

hof nicht zu prüfen (dd). aa) Die aus § 34 Abs. 3 Satz 1 ThürHG resultierende Ungleichbehandlung ist durch das Gleichberechtigungsgebot des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf gerechtfertigt. (1) § 34 Abs. 3 Satz 1 ThürHG, wonach drei der acht Mitglieder des Hochschulrats Frauen sein sollen, verfolgt ein legitimes Regelungsziel, das auf einem hinreichend schlüssigen Gesamtkonzept basiert. § 34 Abs. 3 Satz 1, § 6 Abs. 1 Satz 1 ThürHG i. V. m. § 1 Satz 4, § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 ThürGleichG kann die Zielsetzung entnommen werden, die Repräsentanz von Frauen im Hochschulrat zu fördern, die auf bestehenden Nachteilen basiert. Frauen sind in Hochschulräten mit 32 Prozent deutlich unterrepräsentiert, wie die Abbildung im „Datenreport: Geschlechtergleichstellung in Entscheidungsgremien von Hochschulen (2020 / 2021)“ des GESIS - Leibniz-Instituts für Sozialwissenschaften zeigt. Die Wertung des Gesetzgebers, auch diese Unterrepräsentanz resultiere aus der strukturell bedingten faktischen Benachteiligung von Frauen im Wissenschaftsbereich, ist nicht zu beanstanden. (2) § 34 Abs. 3 Satz 1 ThürHG ist geeignet und erforderlich, das legitime Ziel zu fördern. Dem Gesetzgeber kommt insoweit – wie oben unter 3. a) aa) ausgeführt – ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu. Die Regelung, dass von den acht Mitgliedern des Hochschulrates drei Frauen sein sollen, fördert eine Mindestrepräsentanz von Frauen in diesem Gremium. Auch die Annahme des Gesetzgebers, die Regel sei erforderlich, ist nicht zu beanstanden. § 34 Abs. 3 Satz 1 ThürHG soll einen angemessenen Frauenanteil in Hochschulräten bewirken. Der Gesetzgeber darf im Hinblick auf die ihm bekannten Tatsachen und bisher gemachten Erfahrungen davon ausgehen, dass andere Alternativen nicht in gleicher Weise geeignet sind, die hinreichende Beteiligung von Frauen in Hochschulräten zu gewährleisten. (3) Es bestehen auch keine Bedenken bezüglich der Angemessenheit des § 33 Abs. 3 Satz 1 ThürHG. Fünf von acht und damit die Mehrzahl der Sitze im Hochschulrat bleiben für eine Besetzung für Personen anderen Geschlechts offen. Eine im Gegensatz zum Regelungsziel der Beseitigung der Unterrepräsentanz gewichtigere Benachteiligung von Männern ist damit auch deshalb nicht zu besorgen, da es sich um eine Soll-Regelung handelt, die nicht zwingend ist (LT-Drucks. 6/4467, S. 176) und jedenfalls Ausnahmen in atypischen Fällen ermöglicht (BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 -, BVerfGE 119, 331 [351] = juris Rn. 111) – etwa, wenn nicht genügend geeignete Bewerberinnen zur Verfügung stehen. bb) § 34 Abs. 3 Satz 2 ThürHG ist mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar, denn sein Bedeutungsgehalt lässt sich durch Auslegung hinreichend

genau ermitteln. (1) Das Gebot der Klarheit und der Bestimmtheit von Rechtsnormen folgt aus den Grundrechten selbst sowie aus dem in Art. 44 Abs. 1, Art. 47 Abs. 3 ThürVerf verankerten Rechtsstaatsprinzip. Normen müssen in ihren Voraussetzungen und ihrem Inhalt so klar formuliert sein, dass die Rechtslage für Betroffene erkennbar ist und sie ihr Verhalten darauf ausrichten können. Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind da bei umso höher, je tiefer die Norm in verfassungsrechtlich geschützte Positionen ein greift und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer die Materie ist, die sie regelt. Demgegenüber kann insbesondere die hohe Komplexität des zu regelnden Sachverhalts geringere Anforderungen an die Bestimmtheit rechtfertigen. Dem Gebot der Klarheit und Bestimmtheit von Rechtsnormen steht nicht entgegen, dass eine Norm auslegungsbedürftig ist, weil sie unbestimmte Rechtsbegriffe oder Generalklauseln enthält. Nur dann, wenn sich der Bedeutungsgehalt einer Norm nicht mehr durch Auslegung ermitteln lässt, etwa weil sie völlig unklar oder in sich widersprüchlich ist, ist das Gebot der rechtsstaatlichen Bestimmtheit mit der Folge der Nichtigkeit der Norm verletzt (ThürVerfGH, Beschluss vom 15. Januar 2020 - VerfGH 12/18 -, juris Rn. 119). (2) Aus § 34 Abs. 3 Satz 2 ThürHG selbst und in Verbindung mit der Gesetzesbegründung lassen sich hinreichend bestimmte Auswahlkriterien der Mitglieder des Hochschulrates ableiten. Die Besetzung des Hochschulrates soll zur Perspektivenvielfalt beitragen. Angestrebt werden externe Expertise und Praxiserfahrung. Das Mitglied aus dem Ministerium soll den Informationsfluss und eine bessere Anbindung des Ministeriums an die hochschulinternen Verfahrensabläufe gewährleisten (LT-Drucks. 6/4467, S. 176 f.). Die Mitglieder aus Wissenschaft, Kunst, Kultur, Wirtschaft, Politik oder Gesellschaft müssen somit Erfahrungen gesammelt haben, die es ermöglichen, für die hochschulischen Entscheidungsprozesse bedeutungsvolle externe Perspektiven einzubringen. Um dabei gleichzeitig auf die Spezifika der Hochschule eingehen zu können, bedarf es darüber hinaus gleichzeitig eines grundsätzlichen hochschulbezogenen Verständnisses. Die zwei Mitglieder einer anderen Hochschule müssen eine für die wissenschaftsbezogenen Entscheidungsprozesse des Hochschulrates fruchtbare Außenperspektive einbringen können. Der Vertreter des Ministeriums muss gewährleisten, dass ein angemessener Informationsaustausch zwischen der Hochschule und dem Ministerium erfolgt. cc) Auch mit der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 27 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 ThürVerf ist die Besetzung des Hochschulrates nach § 34 Abs. 3 Satz 2 ThürHG vereinbar. Die

Zusammensetzung des Hochschulrates entspricht der Zielsetzung, die wissenschaftliche Profilbildung durch Einbeziehung externer Kompetenzen zu fördern. § 34 Abs. 3 Satz 2 ThürHG schreibt vor, dass die Hochschulratsmitglieder nicht die Interessen der Einrichtung oder des Gremiums vertreten, denen sie angehören, sondern die Interessen der gesamten Hochschule. Eine hinreichende organisationsrechtliche Rückbindung an die Organe der wissenschaftlichen Selbstverwaltung ist gegeben, indem die Mitglieder des Hochschulrates vom Senat gewählt werden und nach § 34 Abs. 5 Satz 1 ThürHG ein Hochschulratsmitglied mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder vom Senat abgewählt werden kann. Damit wird bereits organisationsrechtlich gewährleistet, dass der Hochschulrat im Interesse der Hochschule mit dem Senat zusammenarbeitet. dd) Art. 33 Abs. 2 GG ist vom Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen. Art. 33 Abs. 2 GG – der als spezielle Ausgestaltung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes den diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern garantiert – hat kein Pendant in der Thüringer Verfassung (ThürVerfGH, Beschluss vom 7. März 2002 - VerfGH 5/00 -, S. 5 f. des amtlichen Umdrucks). Stellt man in Rechnung, dass die Thüringer Verfassung viele mit dem Grundgesetz wortgleiche Bestimmungen enthält und in Art. 96 ThürVerf Fragen der Rechtsstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes regelt, ist eine unmittelbare Übertragung der aus Art. 33 Abs. 2 GG folgenden Grundsätze in die Thüringer Landesverfassung nicht möglich (ThürVerfGH, Beschluss vom 26. März 2007 - VerfGH 49/06 -, juris Rn. 75).

Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg

Urteil vom 22. April 2024

Az. 1 GR 60/20

Besoldungsrechtliche Eingruppierung von Professoren / Duale Hochschule Baden-Württemberg / Grundsatz der gleichen Besoldung

Leitsätze:

1. Die Regelung der Bezüge von Beamten ist an den Gleichheitssatz gebunden. In Verbindung mit dem aus Art. 33 Abs. 5 GG hergeleiteten Alimentationsprinzip folgt aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG, dass für gleiche und vergleichbare Ämter derselben Laufbahn im Hinblick auf die vom Träger des öffentlichen Amts

geforderte gleiche Tätigkeit, gleiche Leistung, gleiche Verantwortung und gleiche Arbeitslast auch gleiche Besoldung gewährt wird. (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 16 f. m.w.N.).

2. Ungleichbehandlungen sind im Bereich des Besoldungsrechts nur dann zulässig, wenn sie am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG zu rechtfertigen sind. Bei dem Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften hat der Gesetzgeber einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf.

3. Aufgrund des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers überprüft der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf besoldungsrechtliche Vorschriften nicht, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat. Vielmehr kann der Verfassungsgerichtshof, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffenen Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen.

4. Jedenfalls in der vorliegenden Übergangssituation gebietet der Gleichheitssatz nicht, eine individuelle Teilhabe von Angehörigen der in die Besoldungsordnung A eingestuften Ämtergruppe an allen besoldungsrechtlichen Entwicklungen der in die Besoldungsordnung W eingestuften Ämtergruppe sicherzustellen.

Aus den Gründen:

A.

Gegenstand der Vorlagen des Verwaltungsgerichts Freiburg ist die Vereinbarkeit der Regelung des § 10 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung der Dualen Hochschule Baden-Württemberg vom 3. Dezember 2008 (GBl. S. 435, 436) in der Fassung des Art. 31 des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 976) mit dem in Art. 2 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland verankerten Grundsatz der gleichen Besoldung, soweit der Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis

24. Dezember 2014 betroffen ist. Das vorliegende Gericht sieht einen Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Besoldung darin, dass im streitgegenständlichen Zeitraum von einer rückwirkenden Erhöhung der Besoldung in der Besoldungsgruppe W 2 lediglich Professoren der Dualen Hochschule profitieren konnten, die dieser Besoldungsgruppe angehörten und nicht ihre nach der Besoldungsgruppe A 14 kw besoldeten Kollegen mit dem Statusamt des Professors an einer Berufsakademie – Staatlichen Studienakademie.

I.

1. In Baden-Württemberg wurde im Jahr 1974 die Berufsakademie Baden-Württemberg gegründet (vgl. LT-Drs. 14/3390 S. 68). Das Konzept der Berufsakademie Baden-Württemberg beruhte auf der Idee, in Fortsetzung des dualen Berufsausbildungssystems in Deutschland auch im tertiären Bereich die Ausbildung in einem Betrieb mit einem Studium auf Fachhochschulniveau zu verknüpfen (vgl. LT-Drs. 14/3390 S. 68).

Seit dem Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 15. Dezember 1986 (GBl. S. 440, 443) trugen die hauptberuflichen Mitglieder des Lehrkörpers der Berufsakademien, sofern ihnen keine Leitungsfunktion übertragen war, die Amtsbezeichnung „Professor an einer Berufsakademie - Staatlichen Studienakademie“ und gehörten der Besoldungsgruppe A 14 an.

Bei dieser besoldungsrechtlichen Zuordnung blieb es auch nach der Einführung der Besoldungsordnung W durch das Gesetz des Bundes zur Reform der Professorenbesoldung vom 16. Februar 2002 (BGBl. I S. 686; im Anschluss daran Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und anderer Gesetz vom 19.10.2004 [GBl. S. 765]).

2. a) Mit dem Gesetz zur Errichtung der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DH-Errichtungsgesetz - DH-ErrichtG; beschlossen als Artikel 1 des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich vom 3.12.2008, GBl. S. 435) errichtete das Land Baden-Württemberg mit Wirkung zum 1. März 2009 die Duale Hochschule Baden-Württemberg als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtung (§ 1 Abs. 1 DH-ErrichtG). Damit erloschen zugleich die bisherigen Berufsakademien (§ 1 Abs. 2 Satz 2 DH-ErrichtG). Die Duale Hochschule trat in die Rechte, Pflichten, Zuständigkeiten und Befugnisse des Landes als Träger der Berufsakademien nach Maßgabe des § 1 Abs. 3 DH-ErrichtG ein. Faktisch wurden die Berufsakademien in die Duale Hochschule umgewandelt (vgl. LT-Drs. 14/3390 S. 2, 68, 70, 78). Die Duale Hochschule wurde hochschulrechtlich den Universitäten, Pädagogischen Hochschulen,

Kunsthochschulen und Fachhochschulen angegliedert (vgl. LT-Drs. 14/3390 S. 70; § 1 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 5 Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg [LHG] vom 1.1.2005 [GBl. S. 1] seit der Fassung vom 3.12.2008). Zugleich wurde der Abschluss an einer Dualen Hochschule dem Abschluss an einer Fachhochschule gleichgestellt (vgl. LT-Drs. 14/3390 S. 70; § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 LHG seit der Fassung vom 3.12.2008).

Die Gesetzesbegründung benannte als wesentliche Neuerungen der Dualen Hochschule insbesondere ihren Auftrag zu kooperativer Forschung, ihre Organisation als mitgliedschaftlich verfasste Körperschaft des öffentlichen Rechts sowie ihre Befugnis zur Verleihung akademischer Grade (vgl. LT-Drs. 14/3390 S. 2, 17, 70). Ein Promotionsrecht steht ihr jedoch nicht zu (§ 38 Abs. 1 LHG).

Mit der Errichtung der Dualen Hochschule wurden die Einstellungs Voraussetzungen für ihre Professoren und deren Status an die hochschulrechtlichen Bestimmungen angegliedert (LT-Drs. 14/3390 S. 2, 70; vgl. insbesondere § 47 Abs. 3 LHG seit der Fassung vom 3.12.2008). Die Besoldung neu berufener Professoren erfolgt seither in der Besoldungsordnung W, wobei Professoren ohne besondere Leitungsaufgaben der Besoldungsgruppe W 2 zugeordnet sind (vgl. LT-Drs. 14/3390 S. 2, 47, 50).

b) Die am Tag vor der Errichtung der Dualen Hochschule an Berufsakademien hauptberuflich tätigen Professoren wurden nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 DH-ErrichtG mit Errichtung der Dualen Hochschule deren Mitglieder. Sie gehören seitdem gemäß § 8 Abs. 1 DH-ErrichtG zu den Hochschul Lehrern nach § 44 Abs. 1 Satz 1 LHG.

Weitere dienstrechtliche Übergangsregelungen für die an den bisherigen Berufsakademien tätigen Professoren enthält § 10 DH-ErrichtG. Der zur Prüfung gestellte § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG in der vorgelegten Fassung lautet:

(2) Die am Tag der Errichtung der Dualen Hochschule vorhandenen Professoren der Landesbesoldungsordnung A verbleiben in ihren Ämtern; die vor Inkrafttreten des Artikels 3 dieses Gesetzes geltenden beamtenrechtlichen Vorschriften in der jeweils geltenden Fassung finden weiterhin Anwendung; die am Tag der Errichtung der Dualen Hochschule vorhandenen Professoren können jedoch nicht mehr innerhalb der Landesbesoldungsordnung A befördert werden. Abweichend von Satz 1 findet im Fall einer Berufung auf eine andere Professur an der Dualen Hochschule oder auf Antrag des Beamten das neue Recht mit der Maßgabe Anwendung, dass Professoren der Landesbesoldungsgruppe A 14 und Professoren als Studiengangsleiter der Landesbesoldungsgruppe A 15 ein Amt der Landesbesoldungsgruppe W 2 übertragen wird. Im Fall

einer Berufung an eine andere Hochschule gilt ebenfalls das neue Recht. Der Antrag des Beamten ist unwiderruflich. In den Fällen der Sätze 2 und 3 finden die §§ 22 und 64 des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg (LBesGBW) keine Anwendung.

§ 10 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 DH-ErrichtG räumt somit den bisher an den Berufsakademien tätigen Professoren der Besoldungsordnung A die Möglichkeit ein, auf Antrag ein Amt der Besoldungsgruppe W 2 zu erhalten.

3. Die mit der Errichtung der Dualen Hochschule verbundenen besoldungsrechtlichen Änderungen erfolgten mit Artikel 3 des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich vom 3. Dezember 2008 zum 1. März 2009 (GBl. S. 435, 454).

Unter Änderung Landesbesoldungsordnung W wurden die Ämter der Professoren an der Dualen Hochschule ohne besondere Leitungsaufgaben der Besoldungsgruppe W 2 zugeordnet (Art. 3 Nr. 1b, Nr. 4c aa) des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich). In Anlage I zu § 2 des Landesbesoldungsgesetzes in der Fassung vom 12. Dezember 1999 (GBl. 2000 S. 2) wurde in der Besoldungsgruppe A 14 die Amtsbezeichnung „Professor an einer Berufsakademie - Staatlichen Studienakademie“ gestrichen (Art. 3 Nr. 4a dd) des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich). Sie wurde stattdessen in den damaligen Abschnitt I Landesbesoldungsordnung A – Aufsteigende Gehälter des Anhangs zu den Landesbesoldungsordnungen (künftig wegfallende Ämter; kw) in der Besoldungsgruppe A 14 eingefügt (Art. 3 Nr. 4d des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich).

Auch im Rahmen des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz) vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 976), hielt der Landesgesetzgeber an dieser grundsätzlichen Zweiteilung der Besoldung der Professoren der Dualen Hochschule fest. Demnach gehört ein Professor an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg der Besoldungsgruppe W 2 an (Anlage 4 zu § 37 LBesGBW). Für die am 1. März 2009 bei der Dualen Hochschule vorhandenen Beamten der bisherigen Berufsakademien findet nach § 97 LBesGBW § 10 DH-ErrichtG Anwendung, der durch Artikel 31 des Dienstrechtsreformgesetzes (GBl. S. 793, 967) nur redaktionell angepasst wurde (vgl. LT-Drs. 14/6694 S. 584). Nach Anlage 5 zu § 105 LBesGBW wird das Amt eines Professors an einer Berufsakademie - Staatlichen Studienakademie der Besoldungsgruppe A 14 kw zugeordnet.

4. Ende 2014 und damit etwa fünf Jahre nach Errichtung der Dualen Hochschule wurden die Grundgehälter der Landesbesoldungsordnung W rückwirkend zum 1. Januar 2013 erhöht (§ 1 des Gesetzes zur Erhöhung der Grundgehälter in der Landesbesoldungsordnung W vom 16.12.2014, beschlossen als Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg und anderer dienstlicher Vorschriften vom 16.12.2014 [GBl. S. 770]). Nach der Begründung des Gesetzentwurfs war diese Erhöhung unter Berücksichtigung der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 (- 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263-318, Juris) „gestellten Anforderungen an die Amtsangemessenheit der Professorenbesoldung und zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit bei der Gewinnung von Professoren im Landesbereich“ erforderlich (vgl. LT-Drs. 15/5933 S. 16).

5. Am Tag ihrer Errichtung gab es an der Dualen Hochschule insgesamt 382 Professoren, wovon 157 der Besoldungsgruppe A 14 angehörten. Von den Professoren der Dualen Hochschule, die unter die Übergangsregelung des § 10 Abs. 2 Satz 1, 2 DH-ErrichtG fallen, wurden im Oktober 2021 noch 30 Professoren nach A 14 kw besoldet.

II.

1. Die Kläger der Ausgangsverfahren waren bereits vor der Errichtung der Dualen Hochschule an Berufsakademien hauptberuflich tätige Professoren. Sie fallen in den Anwendungsbereich des hier zur Prüfung gestellten § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG. Da sie keinen Antrag nach § 10 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 DH-ErrichtG auf Überführung in die Besoldungsgruppe W 2 gestellt haben, richtet sich ihre Besoldung nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG in Verbindung mit §§ 97, 105 in Verbindung mit Anlage 5 zum LBesGBW nach der Besoldungsgruppe A 14 kw. Die Kläger der Ausgangsverfahren 1 GR 60/20 und 1 GR 61/20 hatten im Jahr 2015 – dem Jahr der Klageerhebung beim Verwaltungsgericht – die Erfahrungsstufe 10 der Besoldungsgruppe A 14 kw erreicht und erhielten eine Amtszulage gemäß Fußnote 3) in den Bestimmungen zu Besoldungsgruppe A 14 kw in Anlage 5 zum LBesGBW in Verbindung mit Anlage 13 zum LBesGBW. Der Kläger des Ausgangsverfahrens 1 GR 62/20 hatte im Jahr 2015 die Erfahrungsstufe 11 der Besoldungsgruppe A 14 kw erreicht; auch er erhielt eine Amtszulage gemäß Fußnote 3) in den Bestimmungen zu Besoldungsgruppe A 14 kw in Anlage 5 zum LBesGBW in Verbindung mit Anlage 13 zum LBesGBW.

2. In den Ausgangsverfahren begehren die Kläger mit den jeweiligen Hauptanträgen die verwaltungsgerichtliche Feststellung, dass ihre Besoldung aus der Besoldungs-

gruppe A 14 kw den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine amtsangemessene Alimentation nicht genügt. Hilfsweise begehren sie die Verurteilung des Landes Baden-Württemberg auf Zahlung einer Besoldung nach W 2 zuzüglich Berufungs- und Leistungszulage ab dem 1. Januar 2013 – höchst hilfsweise ab Rechtshängigkeit der Klage – jeweils nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit.

Die Hauptanträge begründen die Kläger unter anderem damit, dass aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 (- 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263-318, Juris) zur Professorenbesoldung hervorgehe, dass die Untergrenze der amtsangemessenen Besoldung für Professoren der Höhe nach der Endstufe der Besoldungsgruppe A 15 entspreche. Die fehlende Amtsangemessenheit ihrer Besoldung zeige sich auch darin, dass die Qualifikationsanforderungen und vielfältigen Aufgaben der Professoren an der Dualen Hochschule nicht im Verhältnis zu der Besoldung nach der Besoldungsgruppe A 14 kw stünden. Hier liege im Übrigen ein Verstoß gegen das Abstandsgebot in Bezug auf die Besoldung von Gymnasiallehrern vor, die teilweise auch in die Besoldungsgruppe A 14 eingestuft würden, aber deutlich geringere Qualifikationsanforderungen zu erfüllen hätten. Auch der Vergleich mit der Privatwirtschaft spreche dafür, dass die Besoldung in der Besoldungsgruppe A 14 nicht amtsangemessen sei. Die Verfahren wurden am 10. März 2020 mündlich verhandelt. Soweit die Klagen den Besoldungszeitraum vom 1. Januar 2013 bis 24. Dezember 2014 betrafen, trennte das Verwaltungsgericht die Verfahren mit Beschluss vom 10. März 2020 ab. Soweit die Klagen den nachfolgenden Zeitraum ab dem 25. Dezember 2014 betrafen, wurden zumindest zwei Klagen mit Urteilen vom 10. März 2020 abgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ließ die Berufungen hiergegen nicht zu. Sowohl diese klageabweisenden Urteile des Verwaltungsgerichts Freiburg als auch die Nichtzulassungsbeschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg sind Gegenstand von am Verfassungsgerichtshof anhängigen Verfassungsbeschwerden.

3. Mit auf den 21. April 2020 datierten, die drei Berufungsrichter im Rubrum ausweisenden sowie im Wesentlichen gleichlautenden Beschlüssen hat das Verwaltungsgericht Freiburg die den Besoldungszeitraum vom 1. Januar 2013 bis 24. Dezember 2014 betreffenden Verfahren ausgesetzt und beschlossen, dem Verfassungsgerichtshof die Frage vorzulegen, ob § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG in der oben genannten Fassung mit Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG un-

vereinbar ist, soweit der oben genannte Zeitraum betroffen ist.

Mit gleichlautenden Beschlüssen vom 21. Juli 2020 hat das Verwaltungsgericht die Rubren sowie die Daten der Vorlagebeschlüsse berichtigt, indem es diese um die ehrenamtlichen Richter ergänzt sowie das Datum „21. April 2020“ durch „10. März 2020“ ersetzt hat. Zur Begründung hat es jeweils ausgeführt, dass der Vorlagebeschluss auf einen Zeitpunkt nach seiner Absetzung datiere, weil er in einem Verfahren ergangen sei, welches erst nach dem Tag der mündlichen Verhandlung über das einen zeitlich weiterreichenden Streitgegenstand betreffende, ursprünglich anhängige Klageverfahren von diesem abgetrennt worden sei. Daher seien auch die ehrenamtlichen Richter nicht in das Rubrum aufgenommen worden. Der Vorlagebeschluss sei jedoch unter Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter bereits an dem Tag der mündlichen Verhandlung gefasst worden.

Mit Schriftsätzen vom 19. Oktober 2020 hat das Verwaltungsgericht die Entscheidungsersuchen, die Berichtigungsbeschlüsse sowie die Gerichtsakten mit den Behördenakten des Landesamtes für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg dem Verfassungsgerichtshof über den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vorgelegt.

4.a) Das Verwaltungsgericht hält die Vorlagefrage für den Hauptantrag der Ausgangsverfahren für entscheidungserheblich. Wäre § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG entgegen der Überzeugung der Kammer mit der Verfassung des Landes vereinbar, wären die Klagen abzuweisen. Werde § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG vom Verfassungsgerichtshof jedoch für den streitgegenständlichen Zeitraum als mit der Landesverfassung unvereinbar erklärt, werde den Klägern dagegen die Möglichkeit eröffnet, eine für sie günstigere Regelung durch den Gesetzgeber zu erreichen. Das vorliegende Gericht hätte in diesem Fall die Verfahren bis zu einer Neuregelung auszusetzen.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts entfällt die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Frage nicht deshalb, weil die Kläger nicht nur die Vereinbarkeit des § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG mit Art. 33 Abs. 5 GG – - und damit auch des Art. 2 Abs. 1 LV – - rügen, sondern auch dessen Vereinbarkeit mit dem in der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (L 303/16) verankerten unionsrechtlichen Verbot der Altersdiskriminierung. Die Kammer teile die Zweifel der Kläger an der Unionsrechtskonformität des § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG nicht. Im

Übrigen könne ein Gericht, das sowohl europarechtliche als auch verfassungsrechtliche Zweifel habe, nach eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen entscheiden, welches Zwischenverfahren es zunächst einleite.

b) Das Verwaltungsgericht führt aus, es sei von der Unvereinbarkeit von § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG mit der Landesverfassung überzeugt, soweit der Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 24. Dezember 2014 betroffen ist. Die Vorschrift stehe in dem genannten Zeitraum nicht mit dem Prinzip der Besoldungsgleichheit im Einklang, das aus dem Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG in Verbindung mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG jeweils in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 LV abgeleitet werde. Denn sie führe zu einer unterschiedlichen Besoldung von Inhabern desselben Amtes während eines Besoldungszeitraums. Die Ungleichbehandlung sei nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt.

aa) In Verbindung mit dem Alimentationsprinzip folge aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 LV, dass für gleiche und vergleichbare Ämter derselben Laufbahn im Hinblick auf die vom Träger des öffentlichen Amtes geforderte gleiche Tätigkeit, gleiche Leistung, gleiche Verantwortung und gleiche Arbeitslast auch gleiche Besoldung gewährt werde.

Vorliegend komme es im streitgegenständlichen Zeitraum zu einer Ungleichbehandlung derjenigen Professoren, die vor der Überführung in die Duale Hochschule Baden-Württemberg an einer der vormaligen Berufsakademien tätig gewesen seien, gegenüber denjenigen Professoren, die erst nach dieser Überführung zum Professor an der Dualen Hochschule ernannt worden seien. Denn erstere hätten bei Errichtung der Dualen Hochschule gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG ihre Ämter der Besoldungsordnung A behalten, während die neu eingestellten Professoren nach § 10 und Anlage I zu § 2 des Landesbesoldungsgesetzes vom 12. Dezember 1999 in der Fassung vom 14. Oktober 2008 (GBl. S. 456) ein Amt der Besoldungsgruppe W 2 erhalten hätten. Zwar führe dieser Umstand nicht zu einer Ungleichbehandlung, soweit den vor Gründung der Dualen Hochschule vorhandenen Professoren eine Gleichstellung mit den später berufenen Professoren durch einen von ihnen zu stellenden Antrag auf Wechsel in ein Amt der Besoldungsgruppe W 2 ermöglicht worden und die Wahl dieser Option ihnen auch zumutbar gewesen sei. Letzteres sei hinsichtlich des streitgegenständlichen Zeitraums jedoch nicht der Fall.

Denn die Besoldung in der Besoldungsgruppe W 2 sei mit Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg und anderer dienstrechtli-

cher Vorschriften vom 16. Dezember 2014 rückwirkend erhöht worden, um in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 (- 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263-318) eine verfassungsgemäße Alimentation der der Besoldungsordnung W zugeordneten Ämtern zu erreichen. Der Wechsel nach § 10 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 DH-ErrichtG in ein Amt der Besoldungsgruppe W 2 sei jedoch nur für die Zukunft möglich. Im streitgegenständlichen Zeitraum vom Beginn des Jahres 2013 bis zum Tag des Inkrafttretens des Gesetzes zur Erhöhung der Grundgehälter in der Landesbesoldungsordnung W habe sich den bis dahin in ihren Ämtern der Besoldungsordnung A verbliebenen Professoren daher lediglich die Wahl geboten, anstelle ihrer Besoldung nach der Besoldungsordnung A eine nicht amtsangemessene Besoldung nach W 2 zu erhalten. Denn die Besoldung in Besoldungsgruppe W 2 sei anknüpfend an das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 (- 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263-318) vor ihrer Anhebung durch das Gesetz zur Erhöhung der Grundgehälter in der Landesbesoldungsordnung W amtsunangemessen zu niedrig bemessen und daher verfassungswidrig gewesen. Die Wahl einer nicht verfassungsgemäßen Option sei jedoch nicht zumutbar. Während die nach A 14 kw mit Amtszulage besoldeten Professoren auf diese Wahl also nicht hätten verwiesen werden können, hätten die von vornherein nach W 2 besoldeten Amtsträger aufgrund der Gesetzesänderung vom 16. Dezember 2014 rückwirkend zum 1. Januar 2013 eine höhere und damit amtsangemessene Besoldung erhalten.

bb) Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts lässt sich ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund für die dargestellte Ungleichbehandlung nicht anführen, so dass diese verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt sei. Die Ungleichbehandlung beruhe nicht etwa auf einem vom Gesetzgeber bewusst gewählten Besoldungskonzept. Sie stelle auch keine unvermeidbare Härte im Rahmen eines solchen dar. Vielmehr liege eine durch die Rückwirkung von Neuregelungen bedingte, vom Gesetzgeber wohl nicht beabsichtigte Ungleichbehandlung vor, die durch die Modifikation einer Übergangsvorschrift zu vermeiden wäre.

Das Merkmal, welches die vorliegend schlechter behandelten Inhaber des Professorenamtes von den übrigen Inhabern des Professorenamtes unterscheide, nämlich die schon vor Umwandlung in die Duale Hochschule bestehende Amtsträgerschaft, bilde kein taugliches Differenzierungsmerkmal. Die erstgenannte Beamtengruppe hätte im

streitgegenständlichen Zeitraum das gleiche Amt innegehabt. Dieses Amt sei verbunden gewesen mit den gleichen, sich nach § 46 LHG und der Satzung der Hochschule richtenden Aufgaben.

Die Ungleichbehandlung sei auch nicht durch die Eigenschaft des § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG als Übergangsvorschrift gerechtfertigt. Dem Gesetzgeber stehe beim Erlass von Übergangsvorschriften wegen deren zeitlich begrenzter Geltung generell eine besondere Gestaltungsfreiheit zu, die umso weiter reiche, je geringfügiger die Ungleichheit nach Dauer und Höhe sei. Die vorliegende Ungleichbehandlung sei jedoch nicht etwa bedingt durch die Umwandlung der Berufsakademien und die hiermit verbundenen Übergangsregelungen für die vorhandenen Professoren. Vielmehr sei sie bedingt durch die Rückwirkung der Besoldungsanhebung vom 16. Dezember 2014, von welcher eine Gruppe von Inhabern des Professorenamtes nicht in demselben Maße habe profitieren können wie die übrigen, da die rückwirkend erzielte Höhe der Besoldung von ihnen zu dem Zeitpunkt, in welchem sie diese durch Wahl hätten erhalten können, nicht ersichtlich gewesen sei. Diese Friktion hätte vermieden werden können, indem im Rahmen der Anhebung der Grundgehälter in W 2 der Gruppe der Professoren, zu welcher die Kläger gehören, vorübergehend die Möglichkeit eingeräumt worden wäre, die Option, in ein Amt der Besoldungsgruppe W 2 zu wechseln, mit Rückwirkung bis 1. Januar 2013 auszuüben.

c) Eine verfassungskonforme Auslegung der vorgelegten Vorschrift hält das Verwaltungsgericht nicht für möglich. Die Statuierung eines vorübergehend rückwirkenden Wahlrechts der Kläger hinsichtlich einer Besoldung nach W 2 durch die vorliegende Kammer überschreite die Grenzen rechtswissenschaftlicher Auslegung. Dies gelte erst recht unter Berücksichtigung des besonderen besoldungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts. Denn das Erreichen einer verfassungskonformen Rechtslage erfordere nicht nur die Annahme der unter Heranziehung der Auslegungsgrundsätze im Grundsatz nicht bestehenden Rückwirkung des gesetzlich vorgesehenen Antrags. Zudem wäre auch die eigenmächtige Wahl einer angemessenen Frist zur Ausübung des rückwirkenden Wahlrechts durch das Gericht notwendig. Dies würde einen erheblichen Eingriff in den im Besoldungsrecht besonders weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bedeuten. Selbst wenn man davon ausginge, die dargestellte Ungleichbehandlung beruhe auf einer versehentlichen Untätigkeit des Gesetzgebers, ließe dies eine verfassungskonforme Auslegung nicht zu, bei der das Gericht den Spielraum des Gesetzgebers für sich beanspruche.

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag von Baden-Württemberg, der Landesregierung, den Klägern der verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren, dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg sowie dem Verband der Mitarbeiter der Dualen Hochschule und dem Hochschullehrerbund Landesverband Baden-Württemberg Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorlagen gegeben. Von der Wiedergabe des Inhalts der Stellungnahmen wird abgesehen.

B.

I.

1. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet ohne eine Vertretung für die im Januar 2024 verstorbene Richterin Reger. Gemäß § 10 Abs. 2 VerfGH-GO kann nach Beginn der Beratung einer Sache ein Richterwechsel nicht mehr stattfinden. Vorliegend hat der Verfassungsgerichtshof bereits am 16. Oktober 2023 auf der Grundlage eines Votums mit der Beratung begonnen.

Der Verfassungsgerichtshof hat nach § 16 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG einstimmig beschlossen, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden. Da es im Verfahren der konkreten Normenkontrolle keine Prozessbeteiligten gibt, bedarf der Verzicht auf eine mündliche Verhandlung keiner Zustimmung (vgl. bereits StGH, Urteile vom 19.10.1968 - GR 1/1967 -, ESVGH 19, 133 und vom 7.3.1980 - GR 1/1979 -; Hofmann, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 68 Rn. 126).

2. Die Vorlagen bedürfen der Präzisierung. Sie sind jedoch nicht zu erweitern.

Das Verwaltungsgericht hat vorliegend § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG für verfassungswidrig gehalten und insgesamt zur Überprüfung gestellt. Der Verfassungsgerichtshof ist jedoch befugt, die Vorlagefrage zu präzisieren und klarzustellen; die Rechtsfrage kann begrenzt erweitert, ausgedehnt und umgedeutet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 13). Eine Erweiterung kommt allenfalls bei Regelungen, die in engem Zusammenhang mit dem vom vorlegenden Gericht beanstandeten Normenkomplex stehen, in Betracht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.6.2015 - 1 BvL 13/11, 1 BvL 14/11 -, BVerfGE 139, 285, 297, Juris Rn. 38 m.w.N.). Das Gleiche gilt, wenn der Gesamtzusammenhang des Vorlagebeschlusses ergibt, dass das vorlegende Gericht noch andere Fragen als die ausdrücklich angesprochenen erwo-gen hat und als erheblich ansieht (vgl. zur Divergenzvorla-

ge BVerfG, Beschluss vom 15.10.1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345, 360, Juris Rn. 49 m.w.N.).

a) Das vorliegende Gericht hat zwar mit seinen Beschlüssen alle in § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG enthaltenen gesetzlichen Regelungen der verfassungsrechtlichen Überprüfung unterstellt. Die für die vorliegenden Verfahren maßgebliche Rechtsfrage ist jedoch – unter Berücksichtigung der insofern maßgeblichen Ausführungen des vorlegenden Gerichts im Vorlagebeschluss – die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage der Besoldung der Kläger der Ausgangsverfahren und somit § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG.

b) Entgegen dem Begehren der Kläger der verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren ist die Vorlagefrage nicht dahingehend zu erweitern, ob die Besoldung nach A 14 kw mit Amtszulage oder die (rückwirkend erhöhte) Besoldung nach W 2 der Höhe nach amtsangemessen ist. Denn die Prüfung der Vereinbarkeit der Besoldungshöhe in diesen beiden Besoldungsgruppen mit der Landesverfassung macht eine eigenständige verfassungsrechtliche Würdigung erforderlich, ohne durch den Vorlagebeschluss veranlasst zu sein.

Mit der Beschränkung der Vorlagefrage auf die Prüfung eines Verstoßes gegen die Besoldungsgleichheit hat das vorliegende Verwaltungsgericht bewusst darauf verzichtet, die im Hauptantrag der Klageverfahren enthaltene Frage der Amtsangemessenheit der Besoldung A 14 kw der Höhe nach ebenfalls vorzulegen. Auch in der Sache hat das Verwaltungsgericht nichts zu dieser Frage ausgeführt. Hieraus lässt sich schließen, dass es die Besoldung in der Besoldungsgruppe A 14 kw der Höhe nach für amtsangemessen hält. Auf dieser Grundlage wäre dem Verfassungsgerichtshof eine an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 4.5.2020 - 2 BvL 4/18 -, BVerfGE 155, 1 - 76) anknüpfende Prüfung der Amtsangemessenheit der Besoldung (Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG) nicht möglich, da eine solche zuvor einer entsprechenden fachgerichtlichen Aufarbeitung einschließlich umfangreicher Datenerhebungen bedürfte.

Die Amtsangemessenheit der erhöhten Besoldung W 2 ist in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht entscheidungserheblich. Denn der Hauptantrag der Kläger bezieht sich allein auf die Amtsangemessenheit der Besoldung aus der Besoldungsgruppe A 14 kw. Im Hilfsantrag als Leistungsantrag begehren die Kläger zwar die Besoldung nach der Besoldungsgruppe W 2, beanstanden aber nicht ihre Amtsangemessenheit.

II.

Die Vorlagen sind zulässig.

1. Der Verfassungsgerichtshof ist für die vorliegenden Normenkontrollanträge zuständig.

Nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit der Landesverfassung, nachdem ein Gericht das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG ausgesetzt hat und die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs eingeholt hat, weil es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei seiner Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Das Verwaltungsgericht hält die Bestimmung des § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1 GG.

Die Richtervorlagen betreffen mit § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG ein formelles Landesgesetz. Auch handelt es sich bei dem vom Verwaltungsgericht zur Prüfung gestellten Maßstab des Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1 GG um Landesverfassungsrecht. Nach Art. 2 LV sind die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte – und somit auch der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG – Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Recht (st. Rspr. StGH, Urteil vom 19.10.1968 - GR 1/1967 -, ESVGH 19, 133, 137). Von der Verweisung des Art. 2 Abs. 1 LV ist auch Art. 33 Abs. 5 GG erfasst (vgl. VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 34 m.w.N.). Art. 33 Abs. 5 GG begründet ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist (vgl. VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 34 m.w.N.).

Für die Zulässigkeit der Vorlagen ist es ohne Belang, ob neben der Prüfungszuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs auch eine Prüfungszuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bestanden hätte. Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs bliebe hiervon unberührt (vgl. BVerfG, Urteil vom 1.7.1953 - 1 BvL 23/51 -, BVerfGE 2, 380, 388, Juris Rn. 29). Das vorliegende Gericht hätte in diesem Fall ein Wahlrecht (hierzu Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 100 Rn. 34 m.w.N.; zur Vorlagen- und Verfahrenskonkurrenz zudem Dreier, in: ders., GG, 3. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 82 sowie Unruh, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 16). Einer Begründung der Wahl bedarf es nicht (vgl. Wortlaut des § 51 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG).

2. Unter Berücksichtigung der Berichtigungsbeschlüsse vom 21. Juli 2020 genügen die Vorlagebeschlüsse den Vorgaben des Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG in Verbin-

derung mit Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV und des § 51 Abs. 1 VerfGHG über die Besetzung des vorlegenden Gerichts.

Das vorlagebefugte Gericht ist der Spruchkörper, der für die Entscheidung zuständig ist, bei der es auf die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ankommt (vgl. st. Rspr. BVerfG, Beschluss vom 11.3.2020 - 2 BvL 5/17 -, BVerfGE 153, 310 Rn. 52 m.w.N.). Der Vorlagebeschluss ist in der Besetzung zu fassen, die für diese Entscheidung vorgeschrieben ist. Bei Kollegialgerichten ist somit grundsätzlich nur das Gericht in seiner vollen Besetzung zur Vorlage berechtigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.9.2005 - 2 BvL 11/02, 2 BvL 12/03, 2 BvL 13/02 -, BVerfGE 114, 303, 315, Juris Rn. 47 m.w.N.). Nach diesen Maßgaben entscheidet das Verwaltungsgericht in der Besetzung von drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 1 VwGO). Dies war bei den vorliegenden Aussetzungs- und Vorlagebeschlüssen unter Berücksichtigung der Berichtigungsbeschlüsse vom 21. Juli 2020 der Fall.

3. Die Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse ergingen aufgrund mündlicher Verhandlung. Die Beschlüsse wurden dem Verfassungsgerichtshof gemäß § 51 Abs. 1 VerfGHG über den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg als das zuständige oberste Gericht des Landes vorgelegt. Sowohl die Gerichts- als auch die Behördenakten waren beigelegt (vgl. § 51 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG).

4. Das Verwaltungsgericht hat in einer den Anforderungen des Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV in Verbindung mit Art. 100 Abs. 1 GG und den §§ 15 Abs. 1 Satz 2, 51 Abs. 2 VerfGHG genügenden Weise dargelegt, dass die vorgelegte Frage zur Verfassungsmäßigkeit des § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG entscheidungserheblich ist.

a) Eine für verfassungswidrig gehaltene gesetzliche Vorschrift darf und muss dem Verfassungsgerichtshof nur dann vorgelegt werden, wenn sie entscheidungserheblich ist, das heißt, wenn es auf ihre Gültigkeit bei der Entscheidung des vorlegenden Gerichts ankommt (vgl. Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG, § 51 Abs. 2 VerfGHG; StGH, Urteil vom 19.10.1968 - GR 1 /1967 - ESVGH 19, 133, 138 f.). Gemäß §§ 15 Abs. 1 Satz 2, 51 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG muss die Begründung des Vorlagebeschlusses angeben, inwiefern von der Gültigkeit des Gesetzes die Entscheidung des Gerichts abhängig ist. Das vorlegende Gericht muss mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass und aus welchen Gründen es im Falle der Gültigkeit der in Frage gestellten Vorschrift zu einem anderen Ergebnis kommen würde, als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. StGH, Urteile vom 14.2.1959 - GR 3/1958 - m.w.N. und vom 15.7.1961 - GR 1/1961 -; siehe hierzu ebenfalls BVerfG, Beschlüsse

vom 20.2.2002 - 2 BvL 5/99 -, BVerfGE 105, 61, 67, Juris Rn. 32 m.w.N. und vom 17.4.2008 - 2 BvL 4/05 -, BVerfGE 121, 108, 117, Juris Rn. 35 m.w.N.). Eine andere fachgerichtliche Entscheidung liegt sowohl dann vor, wenn der Tenor der Endentscheidung anstatt einer Klageabweisung eine Stattgabe aufweist, als auch dann, wenn das Ausgangsverfahren – im Falle der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Norm – bis zu einer gesetzlichen Neuregelung ausgesetzt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.2.1964 - 1 BvL 12/62 -, BVerfGE 17, 210, 215 f., Juris Rn. 21). Im Rahmen des Vorlagebeschlusses muss das Gericht den Sachverhalt darstellen, sich mit der einfachrechtlichen Rechtslage auseinandersetzen, seine einschlägige Rechtsprechung darlegen und die in der Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen berücksichtigen, die für die Auslegung der zur Prüfung vorgelegten Rechtsvorschrift von Bedeutung sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.6.2023 - 2 BvL 6/14 -, Juris Rn. 50 m.w.N.).

Bei der Beurteilung der Frage, ob es für die Entscheidung des vorlegenden Gerichts auf die Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Norm ankommt, legt der Verfassungsgerichtshof die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts zugrunde, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. bereits StGH, Urteil vom 7.3.1980 - GR 1/1979 - ESVGH 30, 9, 10 unter Verweis auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfG, Beschluss vom 19.4.1977 - 1 BvL 25/76 -, BVerfGE 44, 297, 299, Juris Rn. 11 m.w.N.; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017 - 2 BvL 6/13 -, BVerfGE 145, 171 Rn. 52 m.w.N.).
b) Die Begründung der Vorlagebeschlüsse genügt diesen Anforderungen.

aa) Den Vorlagebeschlüssen lässt sich entnehmen, dass die zur Prüfung gestellte Vorschrift des § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG als Rechtsgrundlage der Besoldung der Kläger (in Verbindung mit §§ 97, 105 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage 5 LBesGBW) für die in den verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren mit den jeweiligen Hauptanträgen begehrte Feststellung, dass die Besoldung aus der Besoldungsgruppe A 14 kw den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine amtsangemessene Alimentation nicht genügt, entscheidungserheblich ist.

Auch legt das vorlegende Verwaltungsgericht, wenngleich nur knapp, dar, dass es im Falle der Unvereinbarkeit des § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG mit der Landesverfassung wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Besoldungsgleichheit hinsichtlich der Hauptanträge in den Ausgangsverfahren zu einem anderen Ergebnis kommen wür-

de als im Falle ihrer Vereinbarkeit mit der Landesverfassung.

Das Gericht führt aus, dass im Falle einer Unvereinbarerklärung von § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG die Ausgangsverfahren bis zu einer Neuregelung auszusetzen sind. Dabei reicht es anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.1.2012 - 1 BvL 21/11 - BVerfGE 130, 131, 139 f., Juris Rn. 36 m.w.N.) aus, dass die Unvereinbarerklärung der Norm den Klägern der Ausgangsverfahren die Chance offen hält, eine für sie günstigere Regelung durch den Gesetzgeber zu erreichen. Im Falle der Unvereinbarerklärung der Norm kann das Verwaltungsgericht die im Hauptantrag des gerichtlichen Verfahrens aufgeworfene Frage der Amtangemessenheit der Höhe der Besoldung nach der Besoldungsgruppe A 14 kw erst nachrangig prüfen, da der Landesgesetzgeber die Besoldung der Kläger neu regeln müsste.

Für den Fall der Vereinbarkeit der Norm mit dem Grundsatz der Besoldungsgleichheit geht das Verwaltungsgericht davon aus, dass die Klagen abzuweisen wären. Damit setzt das Verwaltungsgericht voraus, dass die Einwände der Kläger der Ausgangsverfahren im Übrigen, insbesondere zur amtsangemessenen Höhe der Besoldung nach A 14 kw, nicht greifen. Zwar lässt die Vorlage insoweit eine Auseinandersetzung mit der klägerischen Argumentation und der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vermissen. Inzident macht das Verwaltungsgericht mit seiner Einschätzung, dass die Klagen im Falle der Vereinbarkeit der Norm mit dem Grundsatz der Besoldungsgleichheit abzuweisen wären, aber noch hinreichend deutlich, dass es von der Amtangemessenheit der Besoldung A 14 kw der Höhe nach ausgeht.

bb) Die Ansicht der Landesregierung, wonach die Vorlagefrage nicht entscheidungserheblich sei, da die Klagen selbst bei Verfassungswidrigkeit des § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG abzuweisen wären, „weil die Verfassungswidrigkeit nichts an der Amtangemessenheit der Besoldung nach A 14 kw mit Amtzulage als solcher und ohne rückwirkende Wahlmöglichkeit [gemeint ist: der Höhe nach] ändern würde“, trägt nicht. Das Verwaltungsgericht erachtet die zur Prüfung gestellte Vorschrift aufgrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Besoldungsgleichheit nach Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1 GG für verfassungswidrig. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Besoldungsgleichheit kann unabhängig von weiteren Überlegungen zur Amtangemessenheit der Besoldung der Kläger zur Verfassungswidrigkeit der Rechtsgrundlage der Besoldung der Kläger führen. Ein

Gericht muss, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält, das fachgerichtliche Verfahren aussetzen und die verfassungsgerichtliche Entscheidung einholen (vgl. Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG).

cc) Das Verwaltungsgericht hat nicht dargelegt, dass die zur Prüfung gestellte Norm für den Hilfsantrag in den Klageverfahren entscheidungserheblich ist. Da noch von einer hinreichenden Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Norm für den Hauptantrag auszugehen ist, bedurfte es allerdings keiner gesonderten Ausführungen zur Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage für den Hilfsantrag in den gerichtlichen Verfahren. Die Normenkontrollanträge wären vielmehr aufgrund des Eventualverhältnisses von Haupt- und Hilfsantrag zulässig.

dd) Zweifel an der Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Norm ergeben sich auch nicht aus der Argumentation der Kläger der Ausgangsverfahren, dass § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG nicht unionsrechtskonform sei. Denn das vorlegende Fachgericht hat bei strittiger unionsrechtlicher und verfassungsrechtlicher Rechtslage die Wahl, welches Zwischenverfahren es einleitet, es sei denn, die Unionsrechtswidrigkeit steht bereits ohne Vorlage an den Europäischen Gerichtshof fest (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.11.2008 - 1 BvL 4/08 -, Juris Rn. 12 m.w.N.). Da das Verwaltungsgericht die Unionsrechtskonformität der zur Prüfung gestellten Norm ohnehin nicht anzweifelt, ist allein die Vorlage an ein Verfassungsgericht zweckmäßig.

5. Das Verwaltungsgericht hat ferner seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG in einer den Anforderungen des Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV in Verbindung mit Art. 100 Abs. 1 GG und der §§ 15 Abs. 1 Satz 2, 51 Abs. 2 VerfGHG genügenden Weise dargelegt. Hierbei hat es in allen Vorlagebeschlüssen die verfassungsrechtliche Grundlage der Besoldungsgleichheit unter Heranziehung der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dargestellt. Anknüpfend an diese Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht nachvollziehbar ausgeführt, dass es angesichts der fehlenden Partizipation der in die Besoldungsgruppe A 14 kw eingestuftten Professoren der Dualen Hochschule an der rückwirkenden Erhöhung der Besoldung der Besoldungsgruppe W 2 im von der Vorlagefrage umfassten Zeitraum einen Verstoß gegen den Grundsatz der Besoldungsgleichheit zulasten der genannten Professoren sieht.

C.

Die mit § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG bewirkte unterschiedliche Einordnung der an der Dualen Hochschule tätigen Professoren in die Besoldungsgruppe A 14 kw und in die Besoldungsgruppe W 2 verstößt für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 24. Dezember 2014 nicht gegen den in Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der gleichen Besoldung.

I.

1. a) Nach Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (st. Rspr. vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12.2.2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, 218, 236, Juris Rn. 65 und vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 16 m.w.N.). Darüber hinaus begründet die Norm ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit ein hergebrachter Grundsatz ihre persönliche Rechtsstellung betrifft (vgl. VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 34; BVerfG, Beschluss vom 12.2.2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, 218, 236 f., Juris Rn. 65 m.w.N.).

Zu den von Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt das Alimentationsprinzip. Es verpflichtet den Dienstherrn, die Beamten sowie ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit ihrem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 12.2.2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, 218, 237, Juris Rn. 66 m.w.N. und vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 16). Aus dem Alimentationsgrundsatz folgt jedoch kein Anspruch des Beamten auf Besoldung in einer bestimmten Höhe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.2.2003 - 2 BvL 3/00 -, BVerfGE 107, 218, 237, Juris Rn. 67).

b) Die Regelung der Bezüge von Beamten ist zudem an den Gleichheitssatz gebunden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 17 m.w.N.). Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 LV

in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG) gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (VerfGH, Urteil vom 21.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31 m.w.N., BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 81 m.w.N.). Er gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen. Verboten ist daher ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis ohne hinreichenden Grund aber vorenthalten wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 81 m.w.N.). In Verbindung mit dem Alimentationsprinzip folgt aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG ferner, dass für gleiche und vergleichbare Ämter derselben Laufbahn im Hinblick auf die vom Träger des öffentlichen Amtes geforderte gleiche Tätigkeit, gleiche Leistung, gleiche Verantwortung und gleiche Arbeitslast auch gleiche Besoldung gewährt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 17 m.w.N.).

2. Ungleichbehandlungen sind im Bereich des Besoldungsrechts dann zulässig, wenn sie am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG zu rechtfertigen sind (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 17.1.2012 - 2 BvL 4/09 -, BVerfGE 130, 52, 67, Juris Rn. 60 m.w.N. und vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 86 m.w.N.).

a) Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft und die er so als rechtlich gleich qualifiziert. Diese Auswahl muss er jedoch sachgerecht treffen. Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. VerfGH, Urteil vom 21.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31 m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 82 m.w.N.). Je nach Regulationsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz unterschiedliche Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund, die von auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. VerfGH, Urteil vom 21.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31 m.w.N.; BVerfG, Beschlüsse vom 17.1.2012 - 2 BvL 4/09 -, BVerfGE 130, 52, 67, Juris Rn. 57 m.w.N. und vom 23.5.2017 - 2

BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 82 m.w.N.).

Das Willkürverbot ist verletzt, wenn für die (un)gleiche Behandlung zweier Sachverhalte durch den Gesetzgeber bezogen auf den jeweils in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart ein vernünftiger, einleuchtender Grund fehlt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 83 m.w.N.). Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den neben Art. 3 GG betroffenen Freiheitsrechten und aus der Ungleichbehandlung von Personengruppen ergeben. Zudem verschärfen sich die Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. VerfGH, Urteil vom 21.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31 m.w.N.; vgl. zum Ganzen BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 83 m.w.N.).

b) Bei dem Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften hat der Gesetzgeber einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf (vgl. VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 33; st. Rspr. BVerfG, vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 18 m.w.N.). Dies gilt sowohl mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5 GG als auch hinsichtlich Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 86 m.w.N. und vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 18 m.w.N.).

Aufgrund dieses weiten Gestaltungsspielraums überprüft der Verfassungsgerichtshof nicht, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 86 m.w.N.). Vielmehr kann der Verfassungsgerichtshof, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 18 m.w.N.). Jede Besoldungsordnung enthält unvermeidbare Härten und mag aus Sicht der Betroffenen fragwürdig sein. Solche Unebenheiten, Friktionen und Mängel müs-

sen in Kauf genommen werden, solange sich für die Regelung ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund anführen lässt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 86 m.w.N. und vom 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, BVerfGE 149, 382 Rn. 18 m.w.N.). Dabei ist zu beachten, dass die weite gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit gerade grundlegende Neuregelungen ermöglichen soll. Dies gilt nicht nur mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG, sondern auch hinsichtlich Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 - 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14 -, BVerfGE 145, 304 Rn. 86 m.w.N.).

II.

Nach diesen Maßstäben verstößt die durch § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG bewirkte Einordnung der an der Dualen Hochschule tätigen Professoren in die Besoldungsgruppe A 14 kw einerseits und in die Besoldungsgruppe W 2 andererseits in dem die Vorlage betreffenden Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 24. Dezember 2014 nicht gegen den in Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der gleichen Besoldung. Denn eine auf Grundlage der Annahmen des Verwaltungsgerichts (vgl. dazu 1.) möglicherweise bestehende Ungleichbehandlung (dazu 2.) ist jedenfalls durch sachliche Gründe gerechtfertigt (dazu 3.).

1. Das Verwaltungsgericht geht zutreffend davon aus, dass in dem die Vorlage betreffenden Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 24. Dezember 2014 die Grundbesoldung (einschließlich Amtszulage) der in dem Statusamt „Professor an einer Berufsakademie - Staatlichen Studienakademie“ verbliebenen Professoren nach der Besoldungsgruppe A 14 kw selbst in der höchsten Erfahrungsstufe niedriger war als die rückwirkend erhöhten Grundgehälter der Professoren mit dem Statusamt „Professor an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg“ in der Besoldungsgruppe W 2.

Die Professoren der Berufsakademie konnten auch nicht durch einen nachträglichen Wechsel in die Besoldungsgruppe W 2 von der rückwirkenden Erhöhung der W 2-Besoldung profitieren. Denn ein entsprechender Antrag eines Professors nach § 10 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 DH-ErrichtG vermochte keine Rückwirkung zu entfalten.

Nach § 10 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 DH-ErrichtG findet auf Bestandsbeamte das neue Recht mit der Maßgabe Anwendung, dass Professoren der Landesbesoldungsgruppe A 14 kw auf Antrag ein Amt der Landesbesoldungsgruppe W 2 übertragen wird. Dieser Vorgang impliziert eine Änderung des Amtes im statusrechtlichen Sinne, das durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Laufbahn oder Lauf-

bahngruppe, durch die Besoldungsgruppe sowie durch die dem Beamten verliehene Amtsbezeichnung gekennzeichnet ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.1.2012 - 2 BvL 4/09 -, BVerfGE 130, 52, 69, Juris Rn. 63 m.w.N.). Diese Änderung des Statusamtes – hier zum „Professor an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg“ – bedarf wiederum einer Ernennung (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 3 BeamtStG, siehe zu der dem § 10 Abs. 2 DH-ErrichtG ähnlichen Regelung des § 77 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BBesG Preißler, in: Reich/Preißler, BBesG, 2. Aufl. 2022, § 77 Rn. 5; Lindner, in: Hebler/Kersten/Lindner, Handbuch Besoldungsrecht, 2015, § 12 Rn. 46), die jedoch nach § 8 Abs. 4 BeamtStG nur Wirkung für die Zukunft hat. Gleiches gilt für die besoldungsrechtlichen Folgen eines Antrags nach § 10 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 DH-ErrichtG, da nach § 4 Abs. 1 Satz 2 LBesGBW der Anspruch eines Beamten auf Besoldung grundsätzlich (erst) mit dem Tag entsteht, an dem die Ernennung wirksam wird.

Auch der Umstand, dass den bereits bei der Errichtung der Dualen Hochschule vorhandenen Professoren seit der Entstehung der Dualen Hochschule eine Planstelle nach W 2 zugewiesen ist (vgl. bspw. Titel 1468 des Staatshaushaltsplans 2020/2021), lässt nicht darauf schließen, dass der Antrag des Beamten nach § 10 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 DH-ErrichtG Rückwirkung entfalten können soll. Der Ausweis entsprechender Planstellen im Haushaltsplan nimmt vor allem die weitere Entwicklung der Dualen Hochschule in den Blick und ermöglicht neben einem jederzeit möglichen Wechsel der aktuellen Professoren in ein Amt der Landesbesoldungsgruppe W 2 insbesondere künftige Neubesetzungen in dieser Besoldungsgruppe.

2. Dahingestellt bleiben kann, ob die gegenüber den rückwirkend erhöhten Grundgehältern der Besoldungsgruppe W 2 der „Professoren an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg“ niedrigere Grundvergütung der ebenfalls an der Dualen Hochschule tätigen, aber im Statusamt „Professoren an einer Berufsakademie - Staatlichen Studienakademie“ verbliebenen Professoren in dem vom Verwaltungsgericht angeführten Zeitraum als eine an Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1 GG zu messende Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte zu würdigen ist.

Für eine Vergleichbarkeit und damit Ungleichbehandlung beider Beamtengruppen ließe sich anführen, dass die nach der Besoldungsgruppe A 14 kw besoldeten Professoren der Berufsakademien seit der Umwandlung der Berufsakademien in die Duale Hochschule gemäß § 8 Abs. 1 DH-ErrichtG auch zu den Hochschullehrern gehören und

dass mit ihrem Amt daher nach den §§ 44 Abs. 1, 46 LHG grundsätzlich die gleiche Tätigkeit, Verantwortung und Arbeitslast verbunden ist wie mit dem Amt der nach der Besoldungsgruppe W 2 besoldeten Professoren der Dualen Hochschule. Andererseits handelt es sich – trotz der Möglichkeit der in der A-Besoldung verbliebenen Professoren, jederzeit von der A-Besoldung in die W-Besoldung zu wechseln – beamtenrechtlich um Ämter zweier unterschiedlicher Besoldungsordnungen mit strukturell verschiedener Ausgestaltung, insbesondere mit anderen rechtlichen Einstellungs Voraussetzungen sowie im Zeitverlauf wechselnden Vor- und Nachteilen der Besoldungshöhe. Angesichts dieser normativen Vorprägungen bestehen bereits Zweifel, ob diese je gesondert geregelten Ämtergruppen als wesentlich gleich im Sinne des allgemeinen Gleichheitssatzes anzusehen sind.

3. Eine etwaige Ungleichbehandlung beider Ämtergruppen in Gestalt einer unterschiedlichen Besoldungshöhe in dem hier maßgeblichen Zeitraum wäre jedenfalls durch sachliche Gründe gerechtfertigt.

Das Nebeneinander beider Statusämter an der Dualen Hochschule ist Folge des grundlegenden Systemwechsels der Umwandlung der Berufsakademien in die Duale Hochschule. Bei diesem Systemwechsel gewährte das Land den bereits bisher an der Berufsakademie tätigen Professoren Bestandsschutz hinsichtlich ihrer bisherigen Besoldungsgruppe. Alternativ ermöglichte es ihnen, jederzeit mit Wirkung für die Zukunft in das Statusamt eines nach der Besoldungsgruppe W 2 besoldeten Hochschulprofessors zu wechseln. Eine darüberhinausgehende Partizipation der Professoren, die sich für einen Verbleib in der Besoldung nach A 14 kw entschieden haben, an Vorteilen der W 2-Besoldung fordert der Gleichheitssatz nicht. Insbesondere gebietet er jedenfalls in der vorliegenden Übergangssituation nicht, eine individuelle Teilhabe von Angehörigen der einen Ämtergruppe an allen besoldungsrechtlichen Entwicklungen der anderen Ämtergruppe sicherzustellen. Die Frage, ob sich etwaige Nachteile der Besoldung nach A 14 kw durch einen unterbliebenen früheren Wechsel in die Besoldung nach W 2 hätten vermeiden lassen und ob ein solcher angesichts der erst späteren rückwirkenden Anpassung der W 2-Besoldung zumutbar gewesen wäre, stellt sich daher nicht.

a) Mit der Umwandlung der Berufsakademien in die Duale Hochschule nahm das Land einen grundlegenden Systemwechsel vor. Mit dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich vom 3.12.2008 (GBl. S. 435) verlieh es den bis dahin im Landeshochschulgesetz zwar dem tertiären Bildungsbereich,

aber nicht den Hochschulen zugeordneten Berufsakademien sowohl formal als auch materiell den Status einer Hochschule. Die Berufsakademien als nichtrechtsfähige Anstalten des Landes wandelte es in eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts um, die wie die übrigen Hochschulen auch von der Professorenschaft getragen wird. Neben der Lehre wurden der Dualen Hochschule zugleich erstmals der Auftrag kooperativer Forschung und die Befugnis zur Verleihung akademischer Grade übertragen (vgl. LT-Drs. 14/3390 S. 2, vgl. zum Forschungsauftrag § 2 Abs. 1 Nr. 5 LHG seit der Fassung vom 3.12.2008).

Entsprechend dieser Aufwertung der Institution sowie der damit verbundenen Erweiterung der Aufgaben und Verantwortung der Professorenschaft erfolgte die Angleichung der normativen Einstellungsvoraussetzungen für die neu zu berufenden Professoren der Dualen Hochschule durch deren Einbeziehung in die alle Hochschulen betreffende Regelung des § 47 LHG. Zwar war bereits in den bis dahin in § 33 Abs. 6 der Verordnung der Landesregierung über die Laufbahnen der Beamten und Richter im Lande Baden-Württemberg (Landeslaufbahnverordnung – LVO) in der Fassung vom 20.11.2007 geregelten Einstellungsvoraussetzungen für Professoren der Berufsakademien gefordert worden, dass der Professor an einer Berufsakademie über eine besondere Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit verfügen muss. Mit Blick auf den neu verliehenen Forschungsauftrag ist diese Anforderung nun jedoch rechtlich dahingehend erhöht worden, dass die vorausgesetzte Befähigung in der Regel durch die Qualität einer Promotion nachzuweisen ist. Darüber hinaus sind im Rahmen der auch bereits nach der Laufbahnverordnung geforderten mindestens fünfjährigen Berufspraxis zusätzlich besondere Leistungen bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden zu belegen (vgl. § 33 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 u. 6 LVO in der Fassung vom 20.11.2007, vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 13/3640 S. 233).

b) Mit dem in der Übergangsvorschrift des § 10 Abs. 2 Satz 1 DH-ErrichtG eingeräumten Verbleib der Professoren der Berufsakademien in der Besoldungsgruppe A 14 kw mit ihrer nach Erfahrungszeiten stufenweise ansteigenden Grundvergütung schützte der Gesetzgeber das bei ihrer Berufung erworbene Vertrauen der Professoren in die Alimentierung nach dieser Laufbahn. Zugleich eröffnete die Übergangsregelung des § 10 Abs. 2 Satz 2 DH-ErrichtG den bis dahin statusrechtlich weder als Hochschullehrer eingestellten noch tätigen Professoren der Berufsakade-

mie die Möglichkeit, in die für Hochschullehrer vorgesehene W-Besoldung zu wechseln. Damit oblag es den bisherigen Professoren selbst, ob sie die Vorzüge der A-Besoldung mit ihrer festen und vergleichsweise hohen Grundvergütung oder die mit der Aufwertung zur Hochschule eröffnete wissenschaftsbezogene W-Besoldung mit allen tatsächlichen, aber auch rechtlichen Chancen, zu denen auch der Bezug individueller Leistungszulagen zählen kann, in Anspruch nehmen wollten. Mit dieser Entscheidung unterwarfen sich die Professoren allerdings auch der jeweils weiteren Entwicklung der gewählten Besoldungsordnung. Professoren, die für den Verbleib in der Besoldungsordnung A optierten, konnten daher nicht von einer – dem System der Besoldungsordnung A nicht angepassten – Besoldungserhöhung in der Besoldungsordnung W profitieren.

c) Hiernach verbleibende Unterschiede der Besoldung sind der normativen Verschiedenheit beider Ämtergruppen sowie dem Charakter von § 10 Abs. 2 Satz 2 DH-ErrichtG als den grundlegenden Systemwechsel der Dualen Hochschule begleitende Übergangsvorschrift geschuldet. Insbesondere fordert der Gleichheitssatz entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts keine Zumutbarkeit eines Wechsels von der A- in die W-Besoldung. Die Möglichkeit eines solchen Wechsels dient schon wegen ihres nur einseitigen Charakters nicht der Herstellung (notwendig wechselseitiger) Gleichheit, sondern erweitert den Rechtsstatus der bisherigen Amtsinhaber durch eine den Übergangsprozess begleitende Begünstigung, die es ihnen – ungeachtet unterschiedlicher Einstellungsvoraussetzungen – ermöglicht, das gleiche Statusamt mit der dann gleichen Besoldung zu erlangen.

d) Ob die Einräumung der Möglichkeit, diesen Wechsel in die W-Besoldung auch noch zu jedem späteren Zeitpunkt der aktiven Dienstzeit als Professor ausüben zu können, aus Gleichheitsgründen gefordert war, kann unentschieden bleiben. Jedenfalls rechtfertigte nach dem grundlegenden Systemwechsel der Übergangscharakter von § 10 Abs. 2 Satz 2 DH-ErrichtG auch, dass diejenigen Professoren der Berufsakademie, die von ihrem Optionsrecht bislang kein Gebrauch gemacht hatten, nur für die Zukunft an der Erhöhung der W-Besoldung teilnehmen konnten. Dabei durfte das Land 2014 bei der Entscheidung über die rückwirkende Erhöhung der W 2-Besoldung im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums auch berücksichtigen, dass sich der Anlass der Erhöhung der W-Besoldung gerade aus Erwägungen der amtsangemessenen Besoldung für Hochschullehrer und der für diese geschaffenen W-Besoldung mit ihrer vergleichsweise niedrigen Grund-

vergütung ohne Steigerung nach Erfahrungsstufen ergab und der Anpassung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 (- 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263-318) eine intensive Diskussion voranging, die rückwirkende Erhöhung der W-Besoldung durch den Gesetzgeber also auch für die Professoren der Berufsakademien nicht überraschend kam.

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass es sich bei dem Zeitraum, in dem sich für die Professoren der dualen Hochschule eine von den Professoren der Berufsakademien durch eine zukunftsbezogene Ausübung ihres Wahlrechts nicht erreichbare Vergünstigung ergibt, wiederum um einen lediglich knapp zweijährigen Übergangszeitraum mit in der Höhe beschränkten Besoldungsvorteilen handelte, die im Rahmen der grundlegenden Neuregelung der Tätigkeit und Besoldung der Professoren an den in die Dualen Hochschule gewandelten Berufsakademien in Kauf zu nehmen sind.

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen

Beschluss vom 12. April 2024

Az. VerfGH 44/22

Unterlassung der Abstellung von lebenserhaltenden Maßnahmen / Entscheidung eines rechtlichen Betreuers

Aus den Gründen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und in dem aus der Beschlussformel ersichtlichen Umfang begründet.

1. Nach § 27 Abs. 1 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 VerfGHG für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erfüllt sind, ist wegen der meist weitreichenden Folgen einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung ein strenger Maßstab anzulegen. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, haben grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das in der Hauptsache zu verfolgende Begehren wäre unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Zudem sind erkennbare Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde jedenfalls dann zu berücksichtigen, wenn ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerde-

verfahrens den Grundrechtsschutz mit hoher Wahrscheinlichkeit endgültig vereitelte. Ergibt in einem solchen Fall die Prüfung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, dass die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 27 Abs. 1 VerfGHG. Bei offenem Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens muss der Verfassungsgerichtshof die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die angegriffene Maßnahme im Hauptsacheverfahren jedoch später für verfassungswidrig erklärt wird, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde der Erfolg aber zu versagen wäre (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Beschluss vom 30. November 2023 – VerfGH 102/23.VB-1, juris, Rn. 2).

2. Ausgehend davon war die begehrte einstweilige Anordnung zu erlassen.

a) Die in der Hauptsache zu erhebende Verfassungsbeschwerde wäre nach der jetzigen Aktenlage zulässig und offensichtlich begründet.

aa) Die Antragstellerin begehrt im Kern die Weiterbehandlung ihrer Mutter und sucht deshalb die für heute, den 12. April 2024, 10 Uhr, anstehende Beendigung der lebenserhaltenden Maßnahmen für sie zu unterbinden. Zu diesem Zweck hat sie sich bereits am 12. März 2024 durch Vorsprache an das Amtsgericht Recklinghausen – Betreuungsgericht – gewandt und um betreuungsgerichtliche Kontrolle der sich für die Beendigung der lebenserhaltenden Maßnahmen aussprechenden Entscheidung des gerichtlich vorläufigen bestellten Betreuers ersucht. Bei sachgerechter und rechtsschutzfreundlicher Auslegung, die dem Begehren der Antragstellerin nach Möglichkeit kein Verständnis unterlegt, das zur Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs führt (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 27. April 2021 – VerfGH 31/21.VB-1, juris, Rn. 15), ist deshalb davon auszugehen, dass sie sich gegen das darauf ergangene Schreiben des Amtsgerichts vom 12. März 2024 wendet, das ein gerichtliches Einschreiten gegen die seinerzeit bereits angekündigte Zustimmung des vorläufig bestellten Betreuers ablehnt. Dass sich die Antragstellerin diesem Schreiben in ihrer Antragschrift nur untergeordnet zuwendet und sich auch nicht näher damit befasst, ist hier ausnahmsweise unschädlich. In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit – wie hier – sind die Anforderungen an die

Begründung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung reduziert (vgl. VerFGH NRW, Beschluss vom 18. Februar 2022 – VerFGH 20/22.VB-2, NWVBl. 2022, 368 = juris, Rn. 54).

Soweit die Antragstellerin auch die Bestellung eines vorläufigen Betreuers durch den Beschluss des Amtsgerichts Recklinghausen – Betreuungsgericht – vom 4. März 2024 – 65 XVII 15/24 W – beanstandet, wäre eine in der Hauptsache zu erhebende Verfassungsbeschwerde bereits weitgehend unzulässig, weil die Anwendung der bundesrechtlichen (§§ 1814 ff. BGB) materiell-rechtlichen Voraussetzungen dieser Betreuerbestellung gemäß § 53 Abs. 2 VerFGH einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen nicht zugänglich ist.

bb) Die Verfassungsbeschwerde wäre offensichtlich begründet, weil das Schreiben des Amtsgerichts Recklinghausen vom 12. März 2024 – 65 XVII 15/24 W – den verfassungsrechtlichen Justizgewähranspruch aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG der Antragstellerin verletzt.

Nach § 1829 Abs. 1 Satz 1 BGB bedarf die Einwilligung des Betreuers in eine Untersuchung des Gesundheitszustands, eine Heilbehandlung oder einen ärztlichen Eingriff der Genehmigung des Betreuungsgerichts, wenn die begründete Gefahr besteht, dass der Betreute aufgrund der Maßnahme stirbt oder einen schweren und länger dauernden gesundheitlichen Schaden erleidet. Ohne die Genehmigung darf die Maßnahme nur durchgeführt werden, wenn mit dem Aufschub Gefahr verbunden ist (vgl. § 1829 Abs. 1 Satz 2 BGB). Nach § 1829 Abs. 2 BGB bedarf die Nichteinwilligung oder der Widerruf der Einwilligung des Betreuers in eine Untersuchung des Gesundheitszustands, eine Heilbehandlung oder einen ärztlichen Eingriff der Genehmigung des Betreuungsgerichts, wenn die Maßnahme medizinisch angezeigt ist und die begründete Gefahr besteht, dass der Betreute aufgrund des Unterbleibens oder des Abbruchs der Maßnahme stirbt oder einen schweren und länger dauernden gesundheitlichen Schaden erleidet. Gemäß § 1829 Abs. 4 BGB ist eine Genehmigung nach § 1829 Abs. 1 und 2 BGB nicht erforderlich, wenn zwischen Betreuer und behandelndem Arzt Einvernehmen darüber besteht, dass die Erteilung, die Nichterteilung oder der Widerruf der Einwilligung dem nach § 1827 BGB festgestellten Willen des Betreuten entspricht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs wird dem Schutz des Patienten vor einem etwaigen Missbrauch der Betreuerbefugnisse dabei zum einen dadurch Rechnung getragen, dass eine wechselseitige Kontrolle zwischen Arzt und Betreuer bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich des Patientenwillens stattfindet. Zum anderen können insbesondere der Ehegatte, Lebenspartner, Verwandte oder Vertrauenspersonen des Betreuten, aufgrund des Amtsermittlungsprinzips im Betreuungsverfahren jederzeit eine betreuungsgerichtliche Kontrolle der Betreuerentscheidung in Gang setzen (vgl. BGH, Beschluss vom 17. September 2014 – XII ZB 202/13, BGHZ 202, 226 = juris, Rn. 18; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 2. November 2021 – 1 BvR 1575/18, NJW 2021, 3590 = juris, Rn. 35). Der verfassungsrechtliche Justizgewähranspruch verlangt mithin eine förmliche, rechtsmittelfähige Entscheidung, die auch ein Negativattest zum Gegenstand haben kann, wenn sich eine Genehmigungspflicht gemäß § 1829 Abs. 4 BGB nicht ergibt (vgl. BGH, Beschluss vom 17. September 2014 – XII ZB 202/13, BGHZ 202, 226 = juris, Rn. 20). Diesen Anforderungen wird das Schreiben des Amtsgerichts vom 12. März 2024 nicht gerecht.

b) Vor diesem Hintergrund ist zur Verhinderung eines schweren Nachteils für das gemeine Wohl der Erlass der einstweiligen Anordnung geboten. Dabei hat der Verfassungsgerichtshof auch die schwere gesundheitliche Situation der Mutter und ihren in einer Patientenverfügung zum Ausdruck gebrachten Willen berücksichtigt, dass keine lebensverlängernden Maßnahmen mehr bei ihr angewendet werden sollen, wenn alle diagnostischen Möglichkeiten aller Fachrichtungen vollständig ausgeschöpft sind. Dass diese Situation unzweifelhaft eingetreten ist und deshalb die Belange der Antragstellerin, die das Vorliegen dieser Voraussetzungen gerade in Abrede stellt und weitere Ansätze für eine dem Patientenwillen Rechnung tragende Behandlungen geltend macht, dahinter schon im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zurücktreten müssten, lässt sich nach Aktenlage nicht mit der gebotenen Sicherheit feststellen. Dabei stellt der Verfassungsgerichtshof in Rechnung, dass eine der Situation angemessene zeitnahe Entscheidung der Fachgerichte zu erwarten ist.

Ein Aufschub über die rechtskräftige fachgerichtliche Entscheidung über den Antrag der Antragstellerin vom 12. März 2024 hinaus bis zur endgültigen verfassungsrechtlichen Klärung – wie von der Antragstellerin begehrt – ist derzeit nicht geboten.

Verwaltungsgerichtshof des Freistaates Bayern

Beschluss vom 13. Mai 2024

Az. M 10 S 24.2384

Versammlungsfreiheit / Dauercamp vor einer Universität / Gefahrenprognose durch die Behörde

Aus den Gründen:

Die Antragsgegnerin begehrt mit ihrer Beschwerde die Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 13. Mai 2024, mit dem die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen mit Bescheid vom 13. Mai 2024 verfügte versammlungsrechtliche Beschränkungen (örtliche Verlegung der Versammlung, Beschränkung der Anzahl der Zelte sowie Untersagung des Nächtigen) angeordnet wurde.

Am 12. Mai 2024 zeigte die Antragstellerin eine Versammlung mit dem Thema „Die Invasion auf Rafah, die Verantwortung der Universitäten in der Militärforschung und das bevorstehende Verbot der Zivilklausel an den bayerischen Universitäten (Gesetz zur Förderung der Bundeswehr in Bayern)“ für den 13. Mai 2024 ab 17:45 Uhr bis 16. Mai 2024 um 18:00 Uhr auf dem Professor-H Platz in M. mit 100 erwarteten Teilnehmern an. Als Kundgebungsmitteln wurden Zelte angegeben, „um der Versammlung den Charakter eines Flüchtlingscamps zu verleihen (in Rafah sind unerträgliche Hygiene-Bedingungen, eine dramatische Situation, vertriebene Menschen und auf dieses Leid wollen wir aufmerksam machen)“. Die Versammlung soll als Dauermahnwache ausgestaltet sein.

Mit Bescheid vom 13. Mai 2024 verlegte die Antragsgegnerin mit Ziffer 3. die Versammlung örtlich auf die – vom angezeigten Versammlungsort über einen Kilometer (Luftlinie) entfernte – westliche Fläche nördlich der Propyläen zwischen L1. Straße und B. Straße. Unter Ziffer 4.2.4 wurden die angezeigten Zelte auf insgesamt fünf Zelte beschränkt und das Nächtigen bzw. Schlafen untersagt. Auf die Begründung des Bescheids wird Bezug genommen.

Die Antragstellerin erhob hiergegen am 13. Mai 2024 Klage und beantragte zugleich, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen.

Mit Beschluss vom 14. Mai 2024 ordnete das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich der Ziffer 3. (Versammlungsortlichkeit) und hinsichtlich der Ziffer 4.2.4 (Zelte) an. Zur Begründung führte das Erstgericht aus, hinsichtlich der Verlegung der Ver-

sammlung sei die Gefahrenprognose nach vorläufiger Einschätzung nicht ausreichend. Die Gefahr der Besetzung von Hörsälen sei nicht hinreichend konkret nachgewiesen. Die im Bescheid genannte Besetzung von Hörsälen am 2. Mai 2023 könne schon zeitlich nicht von einer pro-palästinensischen Gruppe gewesen sei die Besetzung am 31. Januar 2024 sei innerhalb von 15 Minuten friedlich beendet worden. Im Übrigen bestehe durch die breite L2. Straße eine ausreichende Trennung des Versammlungsortes vom Haupteingang der Universität. Auch hinsichtlich der Begrenzung der Anzahl der Zelte sei die Gefahrenprognose nicht ausreichend. Da die Versammlung als Dauerversammlung geplant sei, schließe das Campieren auch das Übernachten und Schlafen vor Ort ein. Auf die weitere Begründung wird Bezug genommen.

Die Antragsgegnerin legte gegen den Beschluss Beschwerde ein und beantragte, unter Aufhebung des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 13. Mai 2024 den Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 13. Mai 2024 abzulehnen. [...]

II.

Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin ist unbegründet. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, die der Verwaltungsgerichtshof nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu prüfen hat, rechtfertigen nicht die beantragte Abänderung des angefochtenen Beschlusses.

a) Gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

Der Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BayVersG umfasst die gesamte Rechtsordnung und die in diesem Zusammenhang betroffenen Rechte Dritter. Kollidiert die Versammlungsfreiheit mit Rechten Dritter, ist eine Abwägung der betroffenen Positionen zur Herstellung praktischer Konkordanz erforderlich. Dabei sind die kollidierenden Positionen so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfG, B.v. 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09 – juris Rn. 32). Wichtige Abwägungselemente sind dabei unter anderem die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit der blockierten Tätigkeit Dritter, aber auch der Sachbezug zwischen den beeinträchtigten Dritten und dem Protestgegenstand (stRspr des Senats,

vgl. zuletzt z.B. BayVGh, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 16 m.w.N.).

Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen beim Erlass von versammlungsrechtlichen Beschränkungen oder eines Versammlungsverbots keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt werden. Sie ist auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zu stützen, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts ergeben (vgl. BVerfG, B. v. 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – juris Rn. 17). Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (vgl. BVerfG, B. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 17; BayVGh, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 19; B.v. 6.6.2015 – 10 CS 15.1210 – juris Rn. 22; U.v. 10.7.2018 – 10 B 17.1996 – juris Rn. 26; BVerwG, B.v. 24.8.2020 – 6 B 18.20 – juris Rn. 6).

b) Gemessen daran überwiegt bei der erforderlichen Abwägung das Suspensivinteresse der Antragstellerin das öffentliche Vollzugsinteresse, weil die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage hinsichtlich der Ziffer 3. und der Ziffer 4.2.4 des Bescheids voraussichtlich begründet ist. Die streitgegenständlichen Beschränkungen der Antragsgegnerin erweisen sich aller Voraussicht nach als rechtswidrig und verletzen die Antragstellerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die Beschwerdebegründung zeigt keine durchgreifenden Mängel der erstgerichtlichen Entscheidung auf. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die Gefahrenprognose der Antragsgegnerin nicht ausreichend ist.

aa) Dies gilt zunächst für die Annahme der Antragsgegnerin, von der Versammlung unmittelbar vor der Universität gehe eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus.

Auch wenn es bei bundesweiten Versammlungen mit Bezug zur derzeitigen Lage nach dem terroristischen Überfall der Hamas auf Israel und Israels Reaktion hierauf auch zu Straftaten und Verstößen gegen das Versammlungsrecht gekommen ist, hat die Antragsgegnerin keine tragfähigen Anhaltspunkte dafür genannt, dass die vorliegend in Frage stehende Versammlung hinsichtlich Anmelder, Teilnehmerkreis, Teilnehmerzahl und Thema mit jenen Versammlungen hinreichend vergleichbar wäre und deswegen sicherheitsgefährdende Ereignisse in anderen Städten, wie insbesondere an der Freien Universität B. am 7. Mai 2024, für die Gefahrenprognose zu der hier streitgegenständlichen Versammlung herangezogen werden könnten (vgl. zu den verfassungsrechtlichen Anforderun-

gen an die Heranziehung von Erkenntnissen von früheren Versammlungen BVerfG, B.v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 17; BayVGh; B.v. 1.11.2020 – 10 CS 20.2449 – juris Rn. 20). Auch wenn es tatsächlich zutreffend sein sollte, dass die Gruppe „Palästina spricht“ sowohl in B. aktiv gewesen war, als auch für die vorliegende Versammlung mobilisiert, ist dennoch nicht nachvollziehbar dargelegt, dass in M. ebenfalls Unterrichtsräume besetzt werden sollen. Dies sind reine Vermutungen der Antragsgegnerin. Dass die Antragstellerin als Anmelderin der Versammlung dieser Gruppe zugehört, wurde von der Antragsgegnerin nicht behauptet. Auch ist davon auszugehen, dass der Teilnehmerkreis in M. nicht mit denen in B. identisch ist. Zudem ist der Sachverhalt in B. insofern grundlegend anders gelagert, als in B. die Versammlung im Innenhof der Universität stattgefunden hat. Vorliegend findet die Versammlung jedoch gegenüber dem Haupteingang der Universität außerhalb des Universitätsgebäudes statt. Dabei bildet – worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat – die breite L2. Straße bildet eine ausreichende Trennung zum Versammlungsort. Des Weiteren trägt die Antragsgegnerin selbst nicht vor, dass es bei den vorherigen Versammlungen in M. zu Zwischenfällen oder Straftaten gekommen sei. Polizeiliche Erkenntnisse dazu liegen offensichtlich nicht vor. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht zutreffend darauf hingewiesen, dass u.a. eine Besetzung am 31. Januar 2024 innerhalb von 15 Minuten friedlich beendet worden sei. Auch bei der spontanen Versammlung am Professor-H. Platz in der vorausgegangenen Woche haben offensichtlich alle Teilnehmer den Platz nach Aufforderung durch die Polizei ohne Probleme verlassen. Schließlich ist nicht erkennbar, dass die Verlegung des Versammlungsortes überhaupt geeignet wäre eine Besetzung der Hörsäle zu verhindern. Des Weiteren ist eine übermäßige Beeinträchtigung der Studierenden und der Mitarbeitenden der Universität nicht substantiiert dargelegt. Abgesehen davon, dass die Antragsgegnerin entsprechende Gefahren trotz den bereits im Bescheid erfolgten Festsetzungen lediglich vermutet, wäre insoweit erforderlich gewesen, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit (weitere) mildere Mittel zu prüfen. Soweit die Antragsgegnerin darauf abstellt, dass aufgrund der kurzfristig angezeigten Versammlung der Sachverhalt nicht ausreichend aufgeklärt hätte werden können, wäre es als milderer Mittel möglich gewesen, die Versammlung zeitlich zu verschieben, worauf auch der Bevollmächtigte der Antragstellerin zutreffend hingewiesen hat. Im Übrigen bleibt offen, inwieweit die Antragsgegnerin den Sachverhalt noch hätte aufklären wollen.

Da schon die Voraussetzungen für eine Verlegung nicht vorliegen, kommt es auf die Frage, ob die alternative Örtlichkeit ebenfalls einen Bezug zum Versammlungsthema aufweist, nicht mehr an.

bb) Die Beschwerde zeigt auch nicht auf, dass die Beschränkung der Anzahl der Zelte sowie die Untersagung deren Nutzung zum Nächtigen oder Schlafen mit Ziffer 4.2.4 (Zelte) des Bescheids vom 13. Mai 2024 aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist.

Die Beschränkungen beschwerten die Antragstellerin, ohne dass diese vorab eine bestimmte Zahl von Zelten hätte benennen müssen, die sie für erforderlich hält. Soweit die Zelte Kundgabemittel sind, gehört es zunächst zum Selbstbestimmungsrecht der Versammlung zu entscheiden, wie viele Zelte verwendet werden sollen. Dass der Bezug zu einer großen Zeltstadt (in Rafah) umso deutlicher wird, je mehr Zelte aufgestellt werden, in denen auch Personen übernachten, liegt auf der Hand. Soweit die Zelte daneben auch zur Infrastruktur der Versammlung gehören, ist es jedenfalls plausibel, dass für eine Dauerversammlung der angezeigten Größe von drei Tagen und zwei Nächten Dauer mehr als die von der Antragsgegnerin mehr oder weniger frei gegriffenen fünf Zelte erforderlich sein können (zur Teilhabe der für die Durchführung einer Dauerversammlung erforderlichen Infrastruktur am Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG vgl. BayVGh, U.v. 8.3.2022 – 10 B 21.1694 – juris Rn. 73 ff.). Ob es sich hierbei um eine Dauermahnwache oder ein Protestcamp handelt, kann – entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin – im vorliegenden Fall dahinstehen.

Welche konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung von mehr als fünf Zelten bei der angezeigten Versammlung ausginge, legt die Beschwerde nicht nachvollziehbar dar. Der Senat kann anhand des Vortrags der Antragsgegnerin nicht erkennen, dass auf der Versammlungsfläche, die nördlich und südlich des Brunnen jeweils eine Grünfläche von etwa 500 m² umfasst, lediglich Platz für fünf Zelte sein sollte. Entsprechend unklar bleibt, welche konkrete Gefahr vom Übernachten in den Zelten und von dem – von der Antragsgegnerin ebenfalls untersagten – Verschließen der Zelte ausgehen sollte. Die Beschwerdebegründung enthält hierzu keinen Vortrag.

Verwaltungsgericht Magdeburg

Urteil vom 31. Januar 2024

Az. 3 A 287/20 MD

Anordnung einer Wiederaufforstung eines Waldes

Leitsatz

Die spätblühende Traubenkirsche kann als invasive Art nicht als Wiederaufforstung angesehen werden.

Aus den Gründen:

Der Kläger wendet sich als Land- und Forstwirt nach zulässigen Kahlhiebmaßnahmen gegen eine Anordnung zur Wiederaufforstung von zwei Teilflächen nach dem Landeswaldgesetz Sachsen-Anhalt (LWaldG) [...].

Die zulässige Klage, über die durch den Einzelrichter (§ 6 VwGO) ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO) entschieden werden konnte, ist unbegründet [...] Rechtsgrundlage für den Bescheid des Beklagten ist § 10 Abs. 4 LWaldG LSA. Danach kann eine Forstbehörde die Wiederaufforstung anordnen, wenn ein Waldbesitzer der Wiederaufforstungspflicht aus § 10 Abs. 1, S. 1 LWaldG LSA nicht fristgemäß nachkommt.

Der Kläger ist Besitzer der streitgegenständlichen Waldgrundstücke und daher Waldbesitzer im Sinne der Norm. Bei den Flächen handelt es sich um Wald i.S.d. § 2 Abs. 1, S. 2 LWaldG, sodass das Waldgesetz auf diese Anwendung findet.

Darüber hinaus wurden die Flächen durch den Kläger innerhalb einer Frist von drei Jahren seit erstmaliger Feststellung des Kahlschlags durch den Beklagten nicht wieder im Sinne der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung des Waldes aufgeforstet.

Nach § 10 Abs. 1, S.1 LWaldG sind durch Kahlhieb unbestockte oder abgestorbene Waldflächen, die einen Bestockungsgrad unter 0,4 aufweisen, innerhalb von drei Jahren nach Entstehung wieder aufzuforsten. Dazu muss der Waldbesitzer gem. § 10 Abs. 2 S. 1 LWaldG alle notwendigen Maßnahmen zur Pflanzung, Nachbesserung, Pflege und zum Schutz der Kulturen ergreifen. Er kann die Wiederaufforstung dabei auch mittels einer durch forstliche Maßnahmen herbeigeführte oder durch eine sich spontan einstellende Verjüngung durchführen, wenn diese geeignet ist, eine sachgerechte Verjüngung im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung sicherzustellen (§ 10 Abs. 2, S. 2 LWaldG).

Der Kläger hat auf seinen Waldflächen auf die Methode der Verjüngung gesetzt. Er hat geltend gemacht, es sei ihm nach zunächst schwierigen Witterungsbedingungen gelungen, die Waldflächen durch die Bestockung der Fläche mit spätblühenden Traubenkirschen (STK) zu verjüngen und diese Verjüngung zu sichern. Welche genaue Verjüngungsmethode er angewandt und ob er den Boden forstlichen Maßnahmen entsprechend vorbereitet hat (§ 10 Abs. 2, S.2 Alt. 1+2 LWaldG), kann dahinstehen, da eine Verjüngung des Waldbestandes grundsätzlich auch durch eine sich spontan einstellende Verjüngung erfolgen kann. Eine Verjüngung i.S.d. § 7 Abs. 1 S. 2 LWaldG ist durch die Bestockung der Flächen mit STK auf den Grundstücken des Klägers nicht eingetreten, sodass auch seine Pflicht zur Wiederaufforstung gem. § 10 Abs. 2 S.3 LWaldG nicht entfällt.

Nach § 7 Abs. 1 S. 2 LWaldG gilt eine Verjüngung dann als gesichert, wenn die Kulturpflanzen den typischen Gefahren für Jungpflanzen entwachsen sind, die Baumarten, deren Verteilung und die Bestockungsdichte den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entsprechen und die Verjüngung vor mindestens fünf Jahren durchgeführt worden ist. Der auf den klägerischen Waldflächen vorliegende Baumbestand, bepflanzt mit überwiegend Traubenkirschkpflanzen, ist zwar den typischen Gefahren für Jungpflanzen entwachsen und als Baumart auch geeignet, aufgrund der Verteilung das Erfordernis der Bestockungsdichte zu erfüllen, allerdings entspricht er den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Fläche nicht.

Die STK-Bestockung der Flächen des Klägers kann nicht zu einer nachhaltigen und ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Flächen i.S.d. § 5 Abs. 1 LWaldG dienen. Sie kann die ökonomische und ökologische Leistungsfähigkeit des Waldes und dadurch die Nachhaltigkeit seiner Funktion als Monokultur nicht sichern.

Bei der STK handelt es sich um eine Baumart, die ihr natürliches Verbreitungsgebiet und ihren Ursprung in der östlichen Hälfte Nordamerikas hat. Dort gilt sie als die am weitesten verbreitete Art ihrer Gattung. Sie besitzt ein hohes Reproduktionspotenzial (frühe Samenbildung, Stockausschlag, Wurzelbrut) als auch ein vergleichsweise hohes Ausbreitungspotenzial, was im europäischen Raum zu einer kritischen Betrachtung ihrer Ausbreitung geführt hat. Durch ihre hohe interspezifische Konkurrenz verdrängt sie in lichten Eichen-, Kiefern- und Lärchenbeständen andere Baumarten. Zwar hat sie, wie vom Kläger zu Recht vorgetragen, aufgrund ihrer hohen Robustheit und ihrer Fähigkeit auch trockene Böden zu besiedeln im Hin-

blick auf klimatische Veränderungen eine hohe Anpassungsfähigkeit und kann mit ihrer Blüten- und Beerenbildung Nahrungsgrundlage für verschiedene Tierarten bieten. Da sie hier jedoch gerade auf Flächen wächst, auf denen das waldbauliche Ziel die Aufforstung von naturnahen Wäldern mit Beständen von Kiefern, Eichen und Birken ist, ist ihr Auftreten als Monokultur im streitgegenständlichen Waldstück negativ zu bewerten.

Mit ihrer Hilfe kann keine nachhaltige und ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes i.S.d. § 5 Abs. 3 LWaldG erfolgen. Problematisch ist dabei insbesondere, dass sie in großer Zahl gerade nicht dazu geeignet ist, einen vitalen, leistungsfähigen und standortgerechten Waldbestand zu schaffen oder zu erhalten. Es ist dem Kläger zuzugestehen, dass das teilweise Vorkommen von STK in einem Waldgebiet auch positive Effekte auf die Flora und Fauna im Umfeld haben kann, die STK in Monokultur verhindert auf der bestockten Fläche jedoch gerade das gewünschte Ziel einer nachhaltigen Bewirtschaftung. Ihr Holz eignet sich nur bedingt zur forstwirtschaftlichen Nutzung und sie verdrängt andere Baumarten in ihrem Umfeld. Zusätzlich wächst sie meist strauchartig, sodass sie die Waldfunktionen gem. § 1 Nr.1 LWaldG (Nutz-, Erholungs- und Schutzfunktion) nicht erfüllen kann.

Darüber hinaus durfte der Beklagte Vorgaben hinsichtlich der Bestockung machen. Es obliegt ihm als Aufsichtsbehörde eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes sicherzustellen. Da die STK diese Vorgaben nicht erfüllte, musste der Beklagte eingreifen. Dazu wurden keine Vorgaben hinsichtlich bestimmter Baumarten gemacht, sondern lediglich darauf verwiesen, dass sich die Baumarten auf den aufzuforstenden Flächen an dem bereits vorhandenen Bestand zu orientieren habe. Konkrete Festlegungen, welche Baumarten aufzuforsten seien, traf der Beklagte in seiner Aufforstungsanordnung nicht. Die Vorgabe bestimmter Baumarten ist nicht zwingend, sofern nicht eine bestimmte örtliche Situation oder vorgesehene Zweckbestimmung des Waldes die Verwendung bestimmter Baumarten erforderlich macht (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss v. 04.09.2018, 10 LA 45/18; m.w.Nachw.; juris). Denn die Wiederaufforstung hat mit im konkreten Fall standortgerechten Bauarten zu erfolgen. Demnach durfte der Beklagte ermessensfehlerfrei jedenfalls die STK ausschließen und die ordnungsgemäße Wiederaufforstung verlangen. Das Gericht schließt sich der ausführlichen Begründung in den Bescheiden und der Klageerwidderung an und darf weiter darauf verweisen (§ 117 Abs. 5 VwGO).

Impressum

Die Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht wird herausgegeben von der

**Forschungsstelle Öffentliches Recht der Länder,
Bremen/Erfurt/Halle (Saale)/Schwäbisch Gmünd**

Postfach 1301

73503 Schwäbisch Gmünd

Homepage: zlv.de

E-Mail: redaktion@zlv.de

Verantwortliche im Sinne des Presserechts sind Hannes Berger (Verantwortlicher Redakteur für Rechtsprechung und Rezensionen) und Lukas C. Gundling (Verantwortlicher Redakteur für Vermarktung)

Die Schriftleitung obliegt Sebastian R. Bunse. Die Zeitschrift erscheint quartalsweise und ist im Sinne einer freien Wissenschaft kostenlos und jederzeit online zugänglich.

Eine Printversion der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht ist gegen Spende bestellbar.

Spende je Einzelheft: 10,-€

Spende je Jahrgang: 38,50€

Bestellungen sind unter www.zlv.de oder postalisch möglich.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck nur mit Erlaubnis der Herausgeber.

Autoren und Autorinnen senden Manuskripte unter redaktion@zlv.de ein. Manuskripte müssen den Anforderungen der Autorenhinweise entsprechen. Manuskripte werden nur für exklusive Veröffentlichungen angenommen und müssen einen redaktionellen Begutachtungsprozess durchlaufen.