

Mathias Neukirchen* und Etienne Emmrich

Berliner Hochschulverträge: materiell-rechtliche Aspekte

Übersicht

I. Einleitung

II. Hochschulverträge in Berlin und anderen Bundesländern

1. Etablierung von Hochschulverträgen im Land Berlin
2. Schaffung der gesetzlichen Grundlagen im Land Berlin
3. Gesetzliche Regelungen in anderen Bundesländern

III. Rechtliche Grundlagen der Hochschulverträge in Berlin

1. Regelungen des Berliner Hochschulgesetzes
2. Rechtsnatur des Hochschulvertrags
3. Anwendbarkeit der Bestimmungen des VwVfG
4. Subjektive Ansprüche der Vertragspartner
5. Fach- und Rechtsaufsicht über die Hochschulen in Bezug auf die Hochschulverträge

IV. Finanzverfassungs- und haushaltsrechtliche Aspekte

1. Budgetrecht des Abgeordnetenhauses von Berlin und Zustimmungserfordernis
2. Bindung des Landes an die Hochschulverträge
3. Kein Eingriff in die Hochschulverträge durch das Nachtragshaushaltsgesetz. Wirkung von haushaltsrechtlichen Sperrvermerken

V. Anpassung oder Kündigung von Hochschulverträgen

1. Anpassung oder Kündigung im Allgemeinen
2. Kein (Haushalts-) Vorbehalt in den Berliner Hochschulverträgen 2024 bis 2028
3. Anpassung oder Kündigung in besonderen Fällen. Kein Anspruch des Landes Berlin auf Anpassung oder Kündigung der bestehenden Hochschulverträge 2024 bis 2028

VI. Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit

1. Verpflichtungen des Landes
2. Verpflichtende Mitwirkung des Akademischen Senats

VII. Zusammenfassung

I. Einleitung

Vor dem Hintergrund der faktischen Nichteinhaltung der für den Zeitraum von 2024 bis 2028 geschlossenen Verträge zwischen dem Land Berlin und seinen Hochschulen über deren Finanzierung¹ und dem faktischen Zwang zu Nachverhandlungen² stellen sich eine Reihe materiell-rechtlicher und prozessualer Fragen im Hinblick auf den Abschluss, die Wirksamkeit und die Durchsetzung der Berliner Hochschulverträge. Viele Berliner Hochschulen erwogen gemeinsam eine mögliche Klage gegen das Land Berlin auf Einhaltung der Hochschulverträge.³ Zugleich sind mittlerweile Nachverhandlungen abgeschlossen und die einzelnen Hochschulen entscheiden, ob sie Vertragsänderungen zustimmen.⁴

Der vorliegende Beitrag widmet sich den materiell-rechtlichen Aspekten⁵. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob die Zusage finanzieller Zuweisungen im Hochschulvertrag rechtsverbindlich ist und ob sich hieraus ein subjektiver Rechtsanspruch der einzelnen Hochschule ergibt, der nötigenfalls vor Gericht

* Der erstgenannte Autor hat im Auftrag der Landeskonzferenz der Rektor*innen und Präsident*innen der Berliner Hochschulen (LKRP) im Rahmen seiner hauptberuflichen Tätigkeit als Gastdozent der Humboldt-Universität zu Berlin ein Gutachten zu den Berliner Hochschulverträgen erstattet.

1 Die FU Berlin spricht von 144 Mio. €, die 2025 an den staatlichen Hochschulen Berlins und der Charité eingespart werden sollen (<https://www.fu-berlin.de/sites/haushaltskuerzungen-berliner-senat/> – zuletzt abgerufen am 26.6.2025). Ausweislich des mit dem Dritten Nachtragshaushaltsgesetzes 2024/2025 des Landes Berlin vom 20.12.2024 (GVBl. S. 649) eingeführten § 1 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 2024/25 werden die in einer Anlage zum Haushaltsplan genannten Haushaltstitel in der in gleicher Liste angegebener Höhe und unter Berücksichtigung der angegebenen verbindlichen Zweckbestimmung qualifiziert gesperrt. Ausweislich dieser Anlage (Abgh.-Drs. 19/2053) sind neben Fördermitteln zur Umsetzung des Zukunftsvertrags „Studium und Lehre stärken“ (4,593 Mio. €), Mitteln zur Bauvorbereitung (6 Mio. €),

sonstigen Zuschüssen für konsumtive Zwecke der Hochschulen (8 Mio. €), investiven Zuschüssen für Hochschulen und die Charité (insgesamt 21,15 Mio. €) insbesondere 100 Mio. € der Zuschüsse an die staatlichen Hochschulen und die Charité im Haushaltsjahr 2025 unter der Bezeichnung „Neuverhandlung der Hochschulverträge, einschließlich Charité“ qualifiziert gesperrt.

2 Es fanden Nachverhandlungen über die Hochschulverträge statt, die bis Ende Juli abgeschlossen wurden (<https://www.tagesspiegel.de/wissen/kurzungen-bei-den-berliner-hochschulen-einsparungen-2025-fallen-noch-deutlich-hoher-aus-13717615.html> – zuletzt abgerufen am 26.6.2025).

3 Erklärung der LKRP vom 20.6.2025 (<https://www.lkrp-berlin.de/aktuelles/250620-hochschulen-bereiten-klageschrift-vor> – zuletzt abgerufen am 26.6.2025).

4 Erklärung der LKRP vom 23.7.2025 (<https://www.lkrp-berlin.de/aktuelles/250723-abstimmung-hochschulvertraege/index.html> – zuletzt abgerufen am 6.8.2025.).

5 Zu den prozessualen Fragen in diesem Heft S. 55-64.

durchgesetzt werden kann. Dabei betrifft diese Frage nicht nur das Land Berlin und seine Hochschulen, wenn auch die konkrete Ausgestaltung von Zusagen an die Hochschulen im Rahmen der Hochschulfinanzierung in den einzelnen Landeshochschulgesetzen unterschiedlich ausfallen mag⁶: Die Probleme klammern Kassen jedenfalls treffen auch andere Bundesländer.⁷

Zunächst geben wir einen kurzen Überblick über Hochschulverträge in Berlin und anderen Bundesländern (Abschnitt II). Es folgt eine Einordnung des Hochschulvertrags als öffentlich-rechtlicher Vertrag (Abschnitt III). Finanzverfassungs- und haushaltsrechtliche Aspekte werden in Abschnitt IV erörtert. In Abschnitt V gehen wir der Frage der Möglichkeit der Anpassung oder gar Kündigung der Hochschulverträge nach. Ob eine etwaige Haushaltsnotlage hierzu berechtigt und ob die weiteren Voraussetzungen im Falle der derzeit zur Disposition stehenden Hochschulverträge im Land Berlin erfüllt sind, ist ebenfalls Gegenstand von Abschnitt V. Schließlich gehen wir in Abschnitt VI kurz auf sich aus der Wissenschaftsfreiheit ergebende Pflichten ein. Die Ergebnisse des vorliegenden Beitrags werden in Abschnitt VII zusammengefasst.

II. Hochschulverträge in Berlin und anderen Bundesländern

1. Etablierung von Hochschulverträgen im Land Berlin

Die Hochschulverträge in Berlin, also die Vereinbarungen zwischen dem Land Berlin und den einzelnen staatlichen Hochschulen, wurden 1997 eingeführt, um die Zuweisung von Mitteln des Landes Berlin an die Hochschulen längerfristig planbar zu machen und den Hochschulen mehr Eigenständigkeit in der Mittelverwendung zu gewähren. Gleichzeitig wurden Zielvereinbarungen⁸ in Bezug auf Studierendenzahlen, Forschung, Lehre und Verwaltung getroffen, welche die Hochschulen zu erfüllen hatten. In der

Hochschulsteuerung wurde damit ein Paradigmenwechsel vollzogen: An die Stelle einer kleinteiligen Steuerung über Haushaltspläne, Erlasse und ähnliche Instrumente kam eine zielorientierte Grobsteuerung mit verstärkten Wettbewerbselementen. Die leistungsorientierte Hochschulfinanzierung ist integraler Bestandteil der Hochschulverträge.

Dabei ergibt sich der Finanzierungsrahmen insbesondere aus den in den Hochschulverträgen festgelegten konsumtiven Zuschüssen. Die Höhe dieser Zuschüsse ist durch die Hochschulverträge gedeckelt und die Hochschule kann ihren Zuschuss vollumfänglich nur dann erhalten, wenn sie alle Zielwerte in Lehre, Forschung und Gleichstellung erfüllt.

Allgemein wird die Einführung der Hochschulverträge als ein sinnvoller Wandel von der inputorientierten Detailsteuerung hin zu einer outputorientierten Steuerung durch Ziele verstanden. Der Staat behält die Rechtsaufsicht (und in Auftragsangelegenheiten auch die Fachaufsicht) über die Hochschulen, stärkt jedoch im Idealfall ihre Autonomie; er verzichtet auf kleinteilige Regelungen und überlässt es der jeweiligen Hochschule, die Ziele umzusetzen. Dies ist gekoppelt an größere finanzielle Spielräume aufgrund von Globalzuschüssen (einschließlich weitgehender und von der Landeshaushaltsordnung abweichender Regelungen hinsichtlich der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln für Personal- und konsumtive Sachausgaben wie etwa in § 88a Abs. 1 BerlHG⁹).

Die Geschichte der Berliner Hochschulverträge wird gleichwohl ambivalent bewertet: Die ersten Verträge von 1997 seien „Knebelverträge“ gewesen, so Pasternack¹⁰; er zitiert den damaligen Wissenschaftssenator Radunski, der diesbezüglich von „degressiver Form der Planungssicherheit“ in den Hochschulverträgen sprach. Von 1997 bis 2000 sanken die Zuschüsse an die Hochschulen real und nominal und dennoch garantierten die Hochschulen den Erhalt der Studienplätze in der Höhe der 1996 erfolgten Absenkung¹¹

6 Zum Teil ergeben sich die Zahlungsverpflichtungen nicht aus dem Hochschulvertrag, sondern aus daraus fortentwickelten Ziel- und Leistungsvereinbarungen.

7 Für einen Überblick über die Hochschulfinanzierung in den einzelnen Bundesländern (mit Stand vom 27.11.2024) vgl. <https://www.jmwiarda.de/2024/11/25/knappe-kasse-zuletzt-abgerufen-am-26.6.2025>.

8 Für einen Überblick über Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Land mit Stand von 2010 und deren Entwicklung vgl. König: Zielvereinbarungen in Mehrebenenverflechtungen. In: Knopp et al. (Hrsg.), Ziel- und Ausstattungsvereinbarungen auf

dem Prüfstand, Nomos, Baden-Baden, 2010, S. 99-114.

9 Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz – BerlHG) i. d. F. v. 26.7.2011 (GVBl. S. 378), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24.2.2025 (GVBl. S. 149).

10 Pasternack, Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen. die hochschule 1/2003, S. 136-159, 148.

11 Meyer, Die Universität und der Staat. hochschule ost 2/1997, S. 170-177, 173.

auf 85.000 Studienplätze.¹² Nach 1995 „summierten sich weitere Kürzungsforderungen in immer schnellerer Folge“¹³ und die Sparlast der Hochschulen in Berlin war stetig angestiegen, blieb aber durch die Hochschulverträge planbar.

Das von der Landeskonzferenz der Rektor*innen und Präsident*innen der Berliner Hochschulen (LKR) im Jahr 2021 beauftragte Gutachten zur Evaluation der Hochschulverträge kam jedoch zu dem Ergebnis – und der auch von Pasternack geteilten Auffassung –, dass die Hochschulverträge „[...] sich in Berlin in den vergangenen 25 Jahren bewährt [haben] und [...] sowohl bei den Hochschulen als auch im politischen Raum eine hohe Akzeptanz [genießen]“¹⁴. Das Bemessungsmodell wurde jedoch auf den Kopf gestellt.¹⁵ Das Budget ergibt sich nunmehr aus der Fortschreibung der bisherigen Budgets und die Hochschulen erreichen das für sie angesetzte Gesamtbudget nur, wenn sie die vorgegebenen Ziele zu 100 Prozent erfüllen.¹⁶ Das Modell wirkt daher primär bestrafend und nicht motivierend:

„Weil die Hochschulen nicht hinter das einmal Erreichte zurückfallen sollen, werden Zielzahlen auf der Basis früherer Leistungen festgesetzt, und die Hochschulen müssen noch mehr Studierende aufnehmen und zum Abschluss führen. Dieses Phänomen beschränkt sich nicht auf den Aufgabenbereich Lehre, sondern es gilt grundsätzlich: Wenn Leistungsergebnisse einmal zufällig sehr hoch waren, werden die Hochschulen fortan daran gemessen und dabei gegebenenfalls für immer noch vergleichsweise hohe Leistungen, die jedoch die früheren Höchstwerte nicht übertreffen, bestraft. Auch ist es möglich, durch gezielte Minderleistungen zum passenden Zeitpunkt die Messlatte für die Zielwerte niedrig anzusetzen und so das Budget für die Folgejahre abzusichern. Eine solche Anreizsetzung zu taktischem Verhalten kann als Fehlanreiz gewertet werden, da die Hochschule im betreffenden Zeitraum hinter ihren

Möglichkeiten und Leistungspotentialen zurückbleibt.“¹⁷

Im Laufe der Jahre zeigte sich ein Hang zur Detailsteuerung: So umfasste der Hochschulvertrag des Landes Berlin mit der TU Berlin im ersten Hochschulvertrag (1997 bis 2000) nur 13 Seiten, auf denen Grundlegendes geregelt wurde. Der aktuelle Hochschulvertrag mit der TU Berlin (2024 bis 2028) umfasst viele Details und ist mit 44 Seiten bereits auf mehr als das Dreifache angewachsen. Die zunächst beabsichtigte Stärkung der Autonomie der Hochschulen wird durch die zunehmende Detailsteuerung in den Hochschulverträgen konterkariert. Das Gutachten zur Evaluierung der Hochschulverträge fasst dies wie folgt zusammen:

„Die Gestaltung der Hochschulverträge in Berlin ist grundsätzlich ein autonomiegerechtes Instrument, hat sich an einigen Stellen jedoch vom Autonomieparadigma entfernt: Detailtiefe und Prozesssteuerung, umfassende Berichtspflichten und ein Verhandeln, das sich nicht auf Augenhöhe vollzieht, sind zu verzeichnen. Berlin sollte sich wieder stärker am Paradigma der Hochschulautonomie in Verbindung mit ziel-/ergebnisorientierter Steuerung orientieren.“¹⁸

Einer der Vorteile der Hochschulverträge aus Sicht der Landesregierung ist, dass Ziele vereinbart werden und deren Erreichbarkeit durch die Koppelung an den Zuschuss besser sichergestellt werden kann: „Das Land macht die Höhe seines Zuschusses von der Erfüllung konkreter Zielvorgaben abhängig, die mit den Hochschulen ausgehandelt werden.“¹⁹

Aus Sicht der Hochschulen liegt der größte Vorteil der Hochschulverträge in der Planungssicherheit aufgrund der mehrjährigen Vereinbarung der Zuschüsse. Die Abkehr von jährlichen bzw. zweijährlichen Gesprächen im Kontext der Haushaltsverhandlungen und die Vereinbarung von Zuschüssen für anfangs vier und seit 2018 fünf Jahren ist gewiss ein großer Erfolg der

12 Pasternack, S. 137.

13 Meyer, S. 172. „Die Folgen der Sparpolitik machen deutlich, daß eine chronisch unterfinanzierte Stadt nicht im Interesse der Hochschulen liegen kann. Die Universitäten und Fachhochschulen haben deshalb ihre Mitarbeit bei der Sanierung des Landeshaushaltes angeboten und dem Land Berlin einen Vertrag vorgeschlagen, der den Hochschulen Planungssicherheit geben soll und dem Land Sicherheit über die Sparraten. [...] Kernpunkt des Vertrages ist die verbindliche Festlegung von jährlichen Kürzungsquoten bis zum Jahr 2003 und die Rückkehr zu einem Verhältnis von Zuwendungsgeber und -empfänger [...], also die Ausfinanzierung der Personalhaushalte und der Ausgleich von zusätzlichen Lasten, die das Land den Hochschulen direkt oder indirekt aufbürdet, wie z. B. Tarifsteigerungen oder

Steigerungen bei Versorgungsaufgaben.“ (S. 174).

14 Prömel et al.: Evaluation der Hochschulverträge in Berlin (Gutachten vom 4.5.2021), S. 3, https://www.lkrp-berlin.de/_media/gutachten-hs-v.pdf – zuletzt abgerufen am 26.6.2025. Pasternack, S. 147 f.

15 Prömel et al., S. 14.

16 Prömel et al., S. 14. In begrenztem Umfang ist es möglich, innerhalb eines Aufgabenbereichs Zielverfehlungen bei einem Indikator durch Übererfüllung bei einem anderen auszugleichen.

17 Prömel et al., S. 15.

18 Prömel et al., S. 10.

19 <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/finanzierung/> – zuletzt abgerufen am 26.6.2025.

Hochschulverträge. „[D]en Berliner Hochschulen Planungssicherheit und Kontinuität in der Finanzierung zu gewährleisten“ ist auch aus Sicht der zuständigen Senatsverwaltung ein Ziel der Hochschulverträge.²⁰

„[Das Land] *garantiert* den Hochschulen für ihre Leistungen in den drei Bereichen [Lehre, Forschung, Gleichstellung/Diversity] in einem festgelegten Umfang eine verlässliche Finanzierung.“²¹ (Hervorhebung durch die Autoren.)

Es gilt festzuhalten, dass das Land Berlin in den Hochschulverträgen selbst die „Garantie“ für eine verlässliche Finanzierung der Hochschulen sieht.

2. Schaffung der gesetzlichen Grundlagen im Land Berlin

Der die Hochschulverträge im Land Berlin regelnde § 2a Abs. 1 BerlHG wurde mit Gesetz vom 20.05.2011 (GVBl. S. 194) eingefügt. Eine Gesetzesbegründung findet sich nicht. Hochschulverträge wurden zuvor auf der Grundlage der Ermächtigung in Art. II HStrG 1997²² ohne entsprechende Rechtsgrundlage im Berliner Hochschulgesetz abgeschlossen. Im Zuge einer Novelle zum Hochschulzugangsrecht²³ wurde dann im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens²⁴ die vorgenannte Regelung eingebracht. Diese wurde mit Gesetz vom 14.9.2021 (GVBl. S. 1039) neu gefasst.

Mit der Neufassung von 2021 wurden insbesondere § 2a Abs. 1 Satz 2 BerlHG („Hochschulverträge sind haushaltsrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur mit einer Laufzeit von in der Regel fünf Jahren.“) und Abs. 2 („Vor Aufnahme der Verhandlungen beschließt der Akademische Senat der jeweiligen Hochschule eine Empfehlung für die Vertragsverhandlungen an das jeweilige Präsidium.“) eingefügt.

3. Gesetzliche Regelungen in anderen Bundesländern

In der Regel mehrere Jahre geltende Hochschulverträge bzw. Zielvereinbarungen, die Aufgaben und Leistungen der Hochschulen und deren (erfolgsabhängige) Finanzierung regeln, *sind* zu schließen in Bayern (Art. 8 Abs. 2 BayHIG), Hamburg (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HmbHG: „verbindliche Ziel- und Leistungsvereinbarungen“), Hessen (§ 9 Abs. 2 HessHG: „Zielvereinbarungen über die mehrjährige Entwicklung“), Niedersachsen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 NHG: „Zielvereinbarungen“), Nordrhein-Westfalen (§ 6 Abs. 2 Satz 1 HG NRW), Saarland (§ 10 Abs. 1 Satz 1 SHSG:

„Zielvereinbarungen über die mehrjährige Entwicklung“), Sachsen-Anhalt (§ 5 Abs. 5 Satz 1 HSG LSA: „Zielvereinbarungen“), Schleswig-Holstein (§§ 8 Abs. 1 Satz 3, 11 Abs. 1 HSG).

Hochschulverträge *sollen* geschlossen werden in Berlin (§ 2a Abs. 1 BerlHG), Bremen (§ 105a Abs. 1 BremHG: „Ziel- und Leistungsvereinbarungen (Hochschulverträge)“), Sachsen (§ 11 Abs. 1 Satz 4 SächsHG), Thüringen (§ 12 Abs. 1 ThürHG).

Hochschulverträge *können* geschlossen werden in Brandenburg (§ 5 Abs. 7 BbgHG: „Hochschulverträge und andere Ziel- und Leistungsvereinbarungen“), Mecklenburg-Vorpommern (§ 16 Abs. 1 Satz 2 LHG M-V), Rheinland-Pfalz (§ 8 Abs. 3 HochSchG: „Vereinbarungen über [die] Hochschulentwicklung“).

In Baden-Württemberg geht das Gesetz implizit vom Abschluss von Hochschulverträgen aus (§ 16 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 LHG BW – Zuständigkeit des Rektorats für den Abschluss von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen).

Bis auf Bremen (§ 105a Abs. 1 BremHG: „Die Hochschulen [...] sowie die Senatorin [...] schließen [...] ab.“), Hamburg (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HmbHG: „Die Hochschulen und die Freie und Hansestadt Hamburg [...] treffen [...]“) und Sachsen-Anhalt (§ 5 Abs. 5 Satz 1 HSG LSA: „Das Ministerium und die einzelnen Hochschulen schließen [...]“) richten sich die vorstehenden Regelungen zunächst an die zuständigen Ministerien. Die überwiegende Mehrzahl der Landeshochschulgesetze ermächtigt die zuständigen Ministerien also nicht nur zum Abschluss von Hochschulverträgen oder Zielvereinbarungen, sondern verpflichtet diese mindestens im Wege einer Soll-Vorschrift. Zwar sind die Hochschulen zu einem Abschluss nicht verpflichtet. Jedoch dürfte ein solcher regelmäßig in ihrem Interesse liegen, um eine gewisse Planungssicherheit und eine Transparenz hinsichtlich der verlangten Leistungen zu erzielen.

III. Rechtliche Grundlagen der Hochschulverträge in Berlin

1. Regelungen des Berliner Hochschulgesetzes

§ 2a Abs. 1 Satz 1 BerlHG bestimmt, dass die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung mit den Hochschulen Verträge schließen soll. Gegenstand dieser

²⁰ <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/finanzierung/> – zuletzt abgerufen am 26.6.2025.

²¹ <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/finanzierung/> – zuletzt abgerufen am 26.6.2025.

²² Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts

des Haushalts (Haushaltsstrukturgesetz 1997 – HStrG 97) vom 12.3.1997 (GVBl. S. 69).

²³ Abgh.-Drs. 16/3924.

²⁴ Abgh.-Drs. 16/4114.

Hochschulverträge sind ausweislich der gesetzlichen Regelung die Grundzüge der weiteren Entwicklung der jeweiligen Hochschule und die Höhe des staatlichen Zuschusses für die Erfüllung der den Hochschulen zugewiesenen Aufgaben insbesondere in Forschung, Lehre und Studium. Die Hochschulverträge regeln daher insbesondere die Höhe der in § 87 Abs. 1 Satz 1 BerlHG vorgesehenen Zuschüsse des Landes Berlins an die Hochschulen zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Gemäß § 21 Nr. 2 AZG²⁵ ist jedes Mitglied des Senats von Berlin zuständig für die rechtsgeschäftliche Vertretung in seinem Geschäftsbereich. Die Bestimmung des § 2a Abs. 1 Satz 1 BerlHG ist daher dahingehend zu verstehen, dass die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung die zu schließenden Verträge für das Land Berlin vorbereitet und die Vertragsverhandlungen führt. Die Unterzeichnung der Hochschulverträge erfolgt sodann durch das für Hochschulen zuständige Mitglied des Senats von Berlin; Vertragspartner sind das Land Berlin und die jeweilige staatliche Hochschule. Diese wird gemäß § 52 Abs. 2 Satz 2 BerlHG durch ihren Präsidenten oder ihre Präsidentin vertreten.

Da es sich bei der Bestimmung des § 2a Abs. 1 Satz 1 BerlHG um eine Soll-Vorschrift handelt, ist die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung zum Abschluss eines Hochschulvertrags verpflichtet, es sei denn, es liegt eine atypische Ausnahme vor. Die Hochschulen dagegen sind zu Vertragsverhandlungen und einem Abschluss nicht verpflichtet. Jedoch dürfte der Abschluss eines Hochschulvertrags angesichts der Planungssicherheit zweifelsohne regelmäßig in ihrem eigenen Interesse liegen.

§ 2a Abs. 1 Satz 2 BerlHG bestimmt die Dauer der Hochschulverträge von regelmäßig fünf Jahren. Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung: „§ 2a wird entsprechend der erheblichen Bedeutung der Hochschulverträge weiterentwickelt. In Satz 2 wird eine Laufzeit von in der Regel fünf Jahren festgelegt. Diese Präzisierung dient dazu, allen Beteiligten, insbesondere den Hochschulen, mehr Planungssicherheit zu ermöglichen.“²⁶

Damit unterscheidet sich die Regelung ganz wesentlich von § 6a AZG hinsichtlich von politischen und fachlichen Zielvereinbarungen zwischen dem Land

Berlin und seinen Bezirken: Hochschulverträge *sollen* abgeschlossen werden, während derartige Zielvereinbarungen geschlossen werden *können*. Dabei sollen politische Zielvereinbarungen für die Dauer der Legislaturperiode, fachliche Zielvereinbarungen für die Geltungsdauer einer Haushaltsperiode abgeschlossen werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Zusammenarbeit mit den staatlichen Hochschulen hat das Land Berlin folglich bewusst anders gestaltet als mit den Bezirken: Während mit den Hochschulen justiziable Verträge abgeschlossen werden sollen, können mit den Bezirken nicht justiziable Zielvereinbarungen abgeschlossen werden.

Ferner wird in § 2a Abs. 1 Satz 2 BerlHG klargestellt, dass es sich bei den Hochschulverträgen um „haushaltsrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur“ handle. Ausweislich der Gesetzesbegründung bezweckt die Bestimmung,

*„[...] deutlich zu machen, dass es sich bei den Hochschulverträgen um haushaltsrechtliche Verträge handelt, die ihrer Rechtsmaterie entsprechend öffentlich-rechtlicher Natur sind.“*²⁷

§ 2a Abs. 1 Satz 3 BerlHG bestimmt, dass die Hochschulverträge der Zustimmung des Abgeordnetenhauses von Berlin bedürfen.

§ 2a Abs. 2 BerlHG normiert die Mitwirkung des Akademischen Senats der jeweiligen Hochschule: Vor Aufnahme von Verhandlungen über die Hochschulverträge beschließt der Akademische Senat Empfehlungen an das Präsidium der Hochschule.

2. Rechtsnatur des Hochschulvertrags

Eine Wertung der Berliner Hochschulverträge als Zusicherung i. S. d. § 38 VwVfG, also als einseitige, behördliche Leistungszusage, scheidet von vornherein aus, denn die Hochschulverträge regeln Leistungen auf Gegenseitigkeit: Die Hochschulen verpflichten sich zu konkreten Leistungen.

Dass es sich bei den Hochschulverträgen im Land Berlin um öffentlich-rechtliche Verträge handelt, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes. Schon bei Pasternack heißt es: „Anders als in anderen Bundesländern geben die Hochschulverträge in Berlin den Hochschulen gerichtlich einklagbare Rechts-

²⁵ Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) i. d. F. v. 22.7.1996 (GVBl. S. 302, 472), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11.12.2024 (GVBl. S. 614).

²⁶ Abgh.-Drs. 18/3818 (Einzelbegründung zu Nr. 4).

²⁷ Abgh.-Drs. 18/3818 (Einzelbegründung zu Nr. 4). Weiter heißt es: „Demzufolge wird etwa eine Umsatzsteuerbarkeit im Regelungs-

bereich von Hochschulverträgen auch unter Berücksichtigung des § 2b Umsatzsteuergesetz grundsätzlich nicht in Betracht kommen, handelt es sich bei den festzulegenden Landeszuschüssen doch gerade um die Mittel, die eine Hochschule benötigt, um überhaupt erst in der Lage zu sein, ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen zu können.“ (Hervorhebung durch die Autoren.)

positionen, da es sich um öffentlich-rechtliche Verträge handelt.²⁸ Dabei bezieht sich diese Aussage sogar auf die Hochschulverträge, die noch vor Schaffung der hochschulgesetzlichen Grundlage geschlossen wurden.

Auch ausweislich der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Berlin zu Kapazitätsrechtsstreitigkeiten handelt es sich bei den Hochschulverträgen um „Vereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften“, aus denen allerdings keine subjektiv-rechtliche Schutzwirkung für Dritte folge.²⁹ Diese Vereinbarung binden jedoch die Vertragspartner.³⁰

Der Einsatz öffentlich-rechtlicher Verträge zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern ist seit langem bekannt und gängige Praxis.³¹ Das Bundesverwaltungsgericht erkannte öffentlich-rechtliche Verträge schon 1966 als zulässig an³²; sie wurden folgerichtig 1976 in den §§ 54 ff. des VwVfG kodifiziert. Der öffentlich-rechtliche Vertrag wurde dann im Zuge des „Neuen Steuerungsmodells“ und des „kooperativen Rechtsstaats“ immer beliebter.³³ Die juristische Einordnung der in den 1990er Jahren neu eingeführten Hochschulverträge bzw. Zielvereinbarungen war zu Beginn noch unklar. Schon damals wurde in der Literatur ausgeführt: „Die Heterogenität der diskutierten Erscheinungsformen und der experimentelle Charakter erschwert naturgemäß eine angemessene juristische Konstruktion.“³⁴

Über die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen im öffentlichen Recht bestehen unterschiedliche Auffassungen.³⁵ Teils werden sie in Gänze als verbindliche Absprachen bzw. öffentlich-rechtliche Verträge charakterisiert, teils als internes Handlungsrecht der Verwaltung.³⁶

Ende der 1990er Jahre wurden Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie Hochschulverträge in

der Literatur teils noch als verwaltungsinterne Vereinbarungen und mithin unverbindlich und als nicht einklagbare Rechte betrachtet.³⁷ Betreffen die Vereinbarungen nur die staatlichen Auftragsangelegenheiten und die Kondominalangelegenheiten, so wird teils ein Verwaltungs-kontrakt des Innenverhältnisses *sui generis* angenommen, auf den weitgehend die Regelungen der §§ 54 ff. VwVfG über öffentlich-rechtliche Verträge analog anzuwenden seien.³⁸

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, ob Hochschulverträge mit Zustimmung des Haushalts-gesetzgebers geschlossen werden, um so der Budgethoheit des Gesetzgebers Genüge zu tun. Ferner hängt der Rechtscharakter – und damit die Bindungswirkung – der Hochschulverträge von deren Inhalt (Art der vereinbarten Ziele und Leistungen) und von den Vertragspartnern ab.³⁹ Schließlich sind die landeshochschulgesetzlichen Regelungen in den Blick zu nehmen.

Trute sieht Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule unter expliziter Bezugnahme auf die Berliner Hochschulverträge als „Finanzsicherungsverträge“, die von Zielvereinbarungen zu unterscheiden sind.⁴⁰ Solche Finanzsicherungsverträge würden überwiegend als verbindliche öffentlich-rechtliche Verträge gewertet.⁴¹ Schon das Ziel der Planungssicherheit spreche für die Annahme einer Verbindlichkeit.⁴² Auch die gesetzliche Befugnis zum Abschluss solcher Verträge spreche weiter für deren Verbindlichkeit.⁴³ Ebenso wenig könne überzeugen, das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Budgetrecht des Parlamentes werde durch mehrjährige Verträge verletzt, denn derartige Verträge zwischen Staat und Privaten seien seit langem üblich und akzeptiert.⁴⁴

28 Pasternack, S. 147.

29 VG Berlin, Beschl. v. 8.9.2017 – 30 L 220.16 – Rn. 46 m. w. N.

30 Siehe auch Schmuck, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2010, S. 314 m. w. N.

31 Hüther/Blänsdorf/Lepej, Der öffentlich-rechtliche Vertrag gem. §§ 54 ff. VwVfG – Teil 1. JURA 2022 (3), S. 304-315, 305 m. w. N.

32 BVerwG, Urt. v. 4.2.1966 – IV C 64.65.

33 Hüther et al., S. 305. Zum „Neuen Steuerungsmodell“ vgl. auch Trute: Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsvereinbarungen im Hochschulbereich. WissR 33 (2000), S. 134-160, 134 ff.

34 Trute, S. 146.

35 Mühlenmeier in Epping, NHG, § 1 Rn. 51; Knopp/Tappert in Knopp/Peine/Topel, BbgHG, § 5 Rn. 41; Schmuck, S. 126 ff.

36 Knopp/Tappert in Knopp/Peine/Topel, BbgHG, § 5 Rn. 41 m. w. N.

37 Hill, Zur Rechtsdogmatik von Zielvereinbarungen in Verwaltungen. NVwZ 2002, S. 1059-1063, 1060 f.

38 Musil, Zielvereinbarungen im Hochschulrecht – rechtliche Zweifelsfragen und Probleme. In: Knopp et al. (Hrsg.), Ziel- und Ausstattungsvereinbarungen auf dem Prüfstand, Nomos, Baden-Baden, 2010, S. 51-66, 58.

39 Mühlenmeier in Epping, NHG, § 1 Rn. 51; Schröder/von Kittlitz, Zielvereinbarungen zwischen staatlichen Instanzen – Euphemismus vs. Realität? In: Knopp et al. (Hrsg.), Ziel- und Ausstattungsvereinbarungen auf dem Prüfstand, Nomos, Baden-Baden, 2010, S. 145-154, 149.

40 Trute, S. 146.

41 Trute, S. 147.

42 Trute, S. 147.

43 Trute, S. 147.

Schließlich ließen sich Bedenken der Bindung künftiger Gesetzgeber durch die Begrenzung der Vertragslaufzeit ausräumen.⁴⁵

Nach der Ansicht von Mühlenmeier⁴⁶ kann die Einordnung von Zielvereinbarungen und mithin auch von Hochschulverträgen als öffentlich-rechtliche Verträge unter bestimmten Voraussetzungen als herrschende Lehre bezeichnet werden. Voraussetzungen sind: ausreichende gesetzliche Grundlage, Zustimmung des Parlament wegen dessen Budgethoheit, Eigenverantwortlichkeit der Vertragspartner⁴⁷ mit einem Mindestmaß an Autonomie insbesondere im Bereich der Mittelbewirtschaftung, Bindungswille der Vertragspartner⁴⁸, sowie ausreichend konkrete und umsetzbare Ziele.⁴⁹

Alle diese Voraussetzungen sind in Bezug auf die Berliner Hochschulverträge, die zwischen dem Land Berlin und der jeweiligen staatlichen Hochschule geschlossen werden, erfüllt: Mit § 2a BerlHG („haushaltsrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur“) gibt es eine ausreichende und konkrete gesetzliche Grundlage. Das Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung zu den Hochschulverträgen ist gesetzlich normiert und die Zustimmung des Landeshaushaltsgesetzgebers wurde vorliegend erteilt. Sowohl das Land Berlin als auch die jeweilige staatliche Hochschule handeln beim Abschluss der Hochschulverträge eigenverantwortlich als eigenständige Rechtssubjekte (im Sinne gleichgeordneter Behörden – bei den Hochschulverträgen handelt es sich nicht um Subordinationsverträge i. S. v. § 54 Satz 2 VwVfG; die staatlichen Hochschulen nehmen

die Aufgabe des Abschlusses des Hochschulvertrags als körperschaftseigene Aufgabe wahr). Den staatlichen Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts kommt insbesondere eine Eigenständigkeit auch als Ausfluss der Wissenschaftsfreiheit zu.⁵⁰ Der Bindungswille von Land und Hochschule kann entlang der Vertragsanbahnung bis hin zur rechtsverbindlichen Unterzeichnung des Vertrags festgestellt werden und schließlich beziffern die Verträge konkret die Leistungen und Gegenleistungen. Die Berliner Hochschulverträge unterliegen zudem weder gesetzlich noch vertraglich einem etwaigen (Haushalts-) Vorbehalt.

Aus alledem ergibt sich der verbindliche Charakter der Berliner Hochschulverträge⁵¹ als öffentlich-rechtliche Verträge auf Gegenseitigkeit; bei den Berliner Hochschulverträgen handelt es sich daher nicht um lediglich verwaltungsinterne Vereinbarungen.⁵²

Soweit in anderen Bundesländern eine Zustimmung des Landeshaushaltsgesetzgebers zu den Hochschulverträgen oder Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht vorgesehen ist, begründen diese womöglich keine subjektiven Rechte der Hochschulen und können gerichtlich womöglich nicht durchgesetzt werden. Letzteres gilt auch, wenn die entsprechenden Vereinbarungen einem (gesetzlichen oder vertraglichen) Haushaltsvorbehalt unterliegen.⁵³ Der Rechtscharakter dieser Vereinbarungen ist daher richtigerweise je nach der landeshochschulgesetzlichen Norm und der konkreten Ausgestaltung zu beurteilen.

So hat sich das Land Niedersachsen bei der Einführung von Zielvereinbarungen 2002 gegen eine Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers entschieden und

44 Trute, S. 148.

45 Trute, S. 148.

46 Mühlenmeier in Epping, NHG, § 1 Rn. 51 m. w. N.

47 Zur Abgrenzung von verbindlichen Verträgen mit Selbstverwaltungskörperschaften zu nicht verbindlichen Verträgen mit Anstalten des öffentlichen Rechts vgl. Uerpmann, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 54 (1999) 13, S. 644–653, 649.

48 Vgl. hierzu auch Musil, S. 58.

49 Mühlenmeier in Epping, NHG, § 1 Rn. 51 m. w. N.

50 Für das Ganze vgl. Geis in Geis, HSRecht Bund und Länder, HRG § 58 Rn. 10 ff., Stand Mai 2001. Siehe auch Uerpmann, S. 646.

51 Nicht unerwähnt soll bleiben, dass bereits Art. II § 1 Abs. 1 HStrG 1997 die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung „ermächtigte“, mit den staatlichen Hochschulen „Rahmenverträge über die ihnen für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 87 Abs. 1 des Berliner Hochschulgesetzes zu gewährenden Zuschüsse des Landes für konsumtive Zwecke zu schließen“, und zwar zum

Zwecke der „Planungssicherheit kontinuierlich für vier Jahre“.

Art. II § 1 Abs. 4 HStrG 1997 sah die Zustimmung des Senats und des Abgeordnetenhauses vor. Vgl. auch Uerpmann, S. 645.

52 Zustimmend u. a. Uerpmann, S. 645, schon in Bezug auf die auf der Grundlage des Art. II HStrG 1997 abgeschlossenen Rahmenverträge: „Die Berliner Rahmenverträge sind ihrer Form nach rechtsverbindlich gemeint.“ Zustimmend ferner Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Hochschulverträgen im Land Berlin vom 30.6.2025, S. 10. Siehe auch Schmuck, S. 346 und 357 (sog. externe Zielvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge und binden die Vertragsparteien). Classen, Zielvereinbarungen – Ein neues Steuerungsinstrument der Hochschulpolitik aus juristischer Sicht, Hochschulmanagement (2009) 2, S. 31–35, 32.

53 Zum Haushaltsvorbehalt bei Ziel- und Leistungsvereinbarungen vgl. Schmitten/Jaeger: Zielvereinbarungen im Hochschulrecht. In: Knopp et al. (Hrsg.), Ziel- und Ausstattungsvereinbarungen auf dem Prüfstand, Nomos, Baden-Baden, 2010, S. 115–144, 136 f.

wollte so bewusst eine Einklagbarkeit vermeiden.⁵⁴ Daraus kann geschlussfolgert werden, dass der Landesgesetzgeber in Niedersachsen jedenfalls davon ausging, dass andernfalls eben eine Verbindlichkeit entsteht. Es wurde daher auch zunächst bewusst das Wort „verbindlich“ explizite vermieden. Dieses fand dann aber bei späteren Novellierungen Eingang in den Gesetzestext, so dass auch in Niedersachsen nunmehr verbindliche Regelungen getroffen werden, die nun auch als öffentlich-rechtliche Verträge gewertet werden.⁵⁵ Heute kann eine Hochschule in Niedersachsen das Land mit einer allgemeinen Leistungsklage auf Vertragserfüllung aus den Hochschulverträgen in Anspruch nehmen.⁵⁶ Dies gilt jedoch nur, wenn das Land Niedersachsen mit Zustimmung des Parlamentes auf den Haushaltsvorbehalt im betreffenden Hochschulvertrag (Zielvereinbarung) verzichtet hat.⁵⁷ Dann besteht der Anspruch sogar ohne Festsetzung im Haushaltsplan.⁵⁸

3. Anwendbarkeit der Bestimmungen des VwVfG

Gemäß § 1 BlnVwVfG⁵⁹ gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden Berlins das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG). Für den Bildungsbereich, zu dem auch der Bereich des Hochschulwesens gehört, ist die Anwendung jedoch eingeschränkt und es sind insbesondere die §§ 54 bis 62 VwVfG über öffentlich-rechtliche Verträge von der

Anwendung ausgenommen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 BlnVwVfG). Nach der Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg und des VG Berlin ist die Anwendungsbeschränkung des § 2 Abs. 2 Satz 1 BlnVwVfG einschränkend auszulegen und umfasst nur den Bildungsbereich im engeren Sinne.⁶⁰

Zweifelsohne tangieren die Hochschulverträge das Hochschulwesen. Gleichwohl spricht der Gesetzgeber in § 2a Abs. 1 Satz 2 BerlHG ausdrücklich von „*haushaltsrechtlichen* Verträgen öffentlich-rechtlicher Natur“. Die Materie der Hochschulverträge ist daher nicht dem Bildungsbereich im engeren Sinne zuzuordnen, sondern gehört zu den Tätigkeiten der Senatsverwaltung und der Hochschulen auf dem Gebiet des Haushaltsrechts.

Dass die Anwendungseinschränkung des § 2 Abs. 2 Satz 1 BlnVwVfG sich nicht an der Zugehörigkeit einer Behörde zu einem bestimmten Bereich der Verwaltung festmachen lässt, sondern auf die konkrete Aufgabenwahrnehmung der Behörde abzustellen ist, ist schon aus dem tätigkeitsbezogenen Verweis in § 2 Abs. 1 BlnVwVfG auf § 2 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG zu erkennen.⁶¹ Auch aus der Verortung einer Regelung im Hochschulgesetz kann nicht geschlossen werden, die Regelung sei dem Bildungsbereich im engeren Sinne zuzuordnen.⁶²

Im Ergebnis sind daher die §§ 54 ff. VwVfG über den öffentlich-rechtlichen Vertrag anwendbar.⁶³

54 „Sowohl die Vertreter des MWK als auch die Vertreter der SPD-Fraktion im federführenden Ausschuss machten deutlich, dass Zielvereinbarungen nur hinsichtlich der staatlichen Finanzierung verbindlich sein sollen, soweit sie in den Landeshaushalt aufgenommen werden. Die übrigen Zielvereinbarungen seien lediglich faktisch verbindlich, ohne dass die Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung bestehe. Zur Umsetzung dieses Anliegens entschied sich der federführende Ausschuss für die nunmehr in Absatz 3/1 Satz 1 enthaltene Formulierung. Diese beschreibt das tatsächlich gewollte Regelungsziel zutreffender, nämlich die Bestätigung der Budgethoheit des Parlaments auch für die in Zielvereinbarungen getroffenen Regelungen über die staatliche Finanzierung. Zudem schließt die vorgeschlagene Formulierung die nach dem Gesetzentwurf mögliche Interpretation aus, der Begriff ‚verbindlich‘ könnte bedeuten, dass ein Rechtsanspruch für die Hochschulen auf Auszahlung der im Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel bestehe.“ Nds. LT Drs. 14/4142, S. 3.

55 Mühlenmeier in Epping, NHG, § 1 Rn. 56 ff.

56 Mühlenmeier in Epping, NHG, § 1 Rn. 61.

57 Mühlenmeier in Epping, NHG, § 1 Rn. 61.

58 Mühlenmeier in Epping, NHG, § 1 Rn. 61 und 76 ff.

59 Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung (BlnVwVfG) v. 21.04.2016 (GVBl. S. 218), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.7.2024 (GVBl. S. 465, 473).

60 OVG Bln.-Bbg., Urt. v. 19.4.2016 – 3 K 1060.14 – Rn. 18: §§ 54 ff. VwVfG über öffentlich-rechtliche Verträge sind auf eine Vereinbarung anwendbar, die den Zugang zu einer Hochschule begründen soll. OVG Bln.-Bbg., Beschl. v. 7.4.2014 – 10 N 90.11 – Rn. 14: „Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 2 Abs. 2

VwVfG Bln, wonach ‚im Übrigen‘ für den Bildungsbereich nur bestimmte Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes und u.a. nicht die §§ 54 ff. VwVfG gelten. [...] Jedenfalls kann der zitierte Ausschluss nicht umfassend in der Weise verstanden werden, dass im gesamten Schul- und Hochschulbereich die nicht ausdrücklich genannten Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes grundsätzlich keine Anwendung finden dürfen. Dies würde nicht nur den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge, sondern auch jede Form der Vertretung und Bevollmächtigung nach §§ 14 ff. VwVfG oder die Tätigkeit von Ehrenamtlichen oder Ausschüssen nach §§ 81 ff. VwVfG ausschließen, was offensichtlich nicht gewollt sein kann. Die Regelung dürfte daher ebenfalls einschränkend auszulegen sein und sich nur auf die Tätigkeit im Bildungsbereich im engeren Sinne beziehen, also etwa auf die inneren Schulangelegenheiten im Gegensatz zur äußeren Schulorganisation [...]“ m. w. N. Ähnlich VG Berlin, Gerichtsbes. v. 25.7.2012 – 3 K 119.12 – Rn. 15 ff., die Anwendbarkeit der §§ 54 ff. VwVfG bei Schulfahrten bejahend, ebenso VG Berlin, Urt. v. 13.3.2012 – 3 K 316.11 – Rn. 20.

61 Beispielsweise ist der für den Bildungsbereich ausgenommene § 14 VwVfG über Bevollmächtigte und Beistände durchaus anzuwenden, wenn die Hochschule im Bereich des Beamtenrechts tätig wird.

62 So sind z. B. die Regelungen des § 110 Abs. 6 Satz 2 und 3 BerlHG dem Arbeitsrecht zuzuordnen, vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.6.2025 – 1 BvR 368/22 – Rn. 24.

63 A. A. Uerpmann, S. 650; Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Hochschulverträgen im Land Berlin vom 30.6.2025, S. 10.

Selbst wenn man dieser Argumentation nicht folgte, so würden für den Hochschulvertrag als öffentlich-rechtlicher Vertrag die allgemeinen Grundsätze gelten, die insbesondere in § 60 VwVfG als Ausfluss des allgemeinen Grundsatzes von Treu und Glauben kodifiziert sind.

4. Subjektive Ansprüche der Vertragspartner

Im konkreten Fall der aktuellen Hochschulverträge im Land Berlin gibt es keine Hinweise darauf, dass diese nicht wirksam geschlossen wurden: Sie wurden von den Vertragsparteien angenommen, schriftlich ausgefertigt und von den dazu befugten Personen gezeichnet, nachdem das Abgeordnetenhaus von Berlin seine Zustimmung erteilt hatte. Gründe, die für eine Nichtigkeit sprechen könnten, sind ebenso nicht ersichtlich.

Da die Berliner Hochschulverträge Leistung und Gegenleistung konkret benennen und insbesondere die Zuschüsse an die Hochschulen, die das Land Berlin der jeweiligen Hochschule „zur Verfügung stellt“, beziffert sind (also nicht nur die unbezifferte Gewährung von Zuschüssen vereinbart ist), bedarf es keiner weiteren konkretisierenden Verwaltungsakte.⁶⁴

Die Hochschulverträge sind mithin Grundlage für die Ansprüche der jeweiligen Hochschule auf Zahlung des vereinbarten Zuschusses und für das Land Berlin auf die Erbringung der vereinbarten Gegenleistung durch die jeweilige Hochschule.

Kommt es zu einer (faktischen) Kürzung der vertraglichen Leistung des Landes Berlin, so haben die Hochschulen ihrerseits das Recht, die Anpassung der Hochschulverträge hinsichtlich ihrer eigenen Leistungen oder gar deren Kündigung zu verlangen. Letzteres dürfte für die Hochschulen aber kaum von Interesse sein. Ein Verlangen der Hochschulen auf Anpassung der Hochschulverträge könnte insbesondere darauf abzielen, die vertraglichen Leistungen der Hochschulen entsprechend der finanziellen Reduktion der Mittel zu reduzieren. Zurückbehaltungsrechte (Leistung Zug um Zug) stehen dann ebenso im Raume wie Entschädigungs-

bzw. Schadensersatzansprüche⁶⁵. Soweit die Hochschule im Vertrauen auf den Hochschulvertrag Verpflichtungen eingegangen ist, die sie nach einer etwaigen Kürzung nicht mehr zu erfüllen vermag, ist die Gewährträgerhaftung durch das Land Berlin gemäß § 87 Abs. 4 BerlHG zu beachten.

5. Fach- und Rechtsaufsicht über die Hochschulen in Bezug auf die Hochschulverträge

Die staatlichen Hochschulen unterliegen gemäß § 89 Abs. 1 Satz 1 BerlHG der Rechtsaufsicht des Landes Berlin.⁶⁶ Bei der Wahrnehmung von Aufgaben, die als staatliche Angelegenheiten den Hochschulen übertragen worden sind, unterliegen diese auch der Fachaufsicht. Gemäß § 2 Abs. 3 BerlHG gehören insbesondere die Personalverwaltung, die Wirtschaftsverwaltung und die Haushalts- und Finanzverwaltung zu den staatlichen Angelegenheiten.

Zweifelsohne nehmen die Hochschulen die Aufgaben im Zusammenhang mit der Verhandlung, dem Abschluss, der Durchsetzung und der Kündigung der Hochschulverträge gleichwohl als eigene Angelegenheit wahr⁶⁷ („Akt universitärer Selbstverwaltung“⁶⁸) und unterliegen insoweit nicht der Fachaufsicht des Landes Berlin. Weisungen im Zusammenhang mit der Verhandlung, dem Abschluss, der Durchsetzung und der Kündigung der Hochschulverträge durch die zuständige Senatsverwaltung sind daher von vornherein ausgeschlossen.⁶⁹

Zwar erstreckt sich die Fachaufsicht durch das zuständige Ministerium bspw. in § 67 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 LHG BW auf die Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten; soweit diese aber in Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen geregelt sind, jedoch nur auf deren Vollzug. Nicht anders gestaltet es sich in Berlin: Hinsichtlich des Vollzugs der Hochschulverträge können fachaufsichtliche Maßnahmen in Betracht kommen. So etwa auch in Bezug auf die an den Hochschulen in den letzten Jahren teils erheblich gebildeten Rücklagen aus nicht verbrauchten, aber abgerufenen konsumtiven Zuschüssen.⁷⁰

64 Vgl. insoweit auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 8.3.2016 – 6 B 61.15 – Rn. 30, 40.

65 Siehe Ziekow/Siegel, S. 578 f. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, S. 17 ff.

66 Hierunter ist nichts anderes als die Staatsaufsicht gemäß § 28 AZG zu verstehen, die sicherzustellen hat, dass die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt, auch wenn § 28 AZG durch § 89 Abs. 1 Satz 1 BerlHG verdrängt wird. Die Rechtsaufsicht kann sich der Mittel der Information, Aufhebung, Anweisung und Ersatzvornahme bedienen und, falls diese Mittel nicht ausreichen, Beauftragte bestellen, die einzelne oder alle

Befugnisse der Organe der Hochschule ausüben (§ 89 Abs. 1 Satz 3 BerlHG i. V. m. §§ 10 bis 13 und 28 Abs. 5 AZG).

67 Vgl. auch Uerpmann, S. 645.

68 Uerpmann, S. 648.

69 Zustimmend auch Trute, S. 147 und ebenso Uerpmann, S. 648.

70 Insoweit ist daran zu erinnern, dass auch die staatlichen Hochschulen an Art. 86 Abs. 2 der Verfassung von Berlin gebunden sind, wonach Haushaltsmittel nur in Anspruch genommen werden dürfen, soweit es eine sparsame Verwaltung erforderlichlich macht.

Die in der Presse⁷¹ geäußerte These, die Senatsverwaltung könne im Wege der Aufsicht eine Klage der Hochschulen (etwa auf Feststellung oder auf Erfüllung der Hochschulverträge) beeinflussen oder gar verhindern, ist daher abwegig. Rechtsaufsichtliche Weisungen im Zusammenhang mit den Hochschulverträgen sind lediglich dann denkbar, wenn die Hochschule nicht mehr rechtmäßig handelte. Vorliegend steht aber im Raume, dass das Land Berlin sich vertragswidrig und mithin rechtswidrig verhält.

IV. Finanzverfassungs- und haushaltsrechtliche Aspekte

1. Budgetrecht des Abgeordnetenhauses von Berlin und Zustimmungserfordernis

Aus Art. 85 ff. VvB⁷² ergibt sich das Budgetrecht des Abgeordnetenhauses: Das Abgeordnetenhaus beschließt das Haushaltsgesetz gemäß Art. 85 Abs. 1 VvB, das gemäß Art. 86 Abs. 1 VvB die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben bildet.⁷³ Haushaltsüberschreitungen im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses bedürfen gemäß Art. 88 Abs. 2 VvB der (nachträglichen) Genehmigung des Abgeordnetenhauses.

Neben dem Haushaltsgesetz (und etwaigen Nachtragshaushaltsgesetzen) ist die vom Abgeordnetenhaus als Gesetz erlassene Landeshaushaltsordnung zu nennen, die insbesondere das Verfahren zur Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushaltsplans regelt. Bei alledem ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Berliner Hochschulgesetz mit den vorgenannten Landesgesetzen auf gleichem Rang konkurriert und als *Lex specialis* diesen vorgeht.

Die in § 2a Abs. 1 Satz 2 BerlHG bestimmte Laufzeit der Hochschulverträge von in der Regel fünf Jahren steht in Einklang mit der in Art. 86 Abs. 3 VvB vorgeschriebenen fünfjährigen Finanzplanung, die der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern schon nach § 50 Abs. 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) zugrunde zu legen ist.⁷⁴ Zweck dieser fünfjährigen Finanzplanung ist es unter anderem, die voraussichtlichen Ausgaben und die

Möglichkeit ihrer Deckung vor dem Hintergrund der zu vermutenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung darzustellen.⁷⁵ Finanzpolitische Gefahren sollen so frühzeitig aufgezeigt werden.⁷⁶

Dem Budgetrecht des Abgeordnetenhauses wird durch das Erfordernis der Zustimmung in § 2a Abs. 1 Satz 3 BerlHG Genüge getan.⁷⁷

Das Abgeordnetenhaus hat dabei inzident die allgemein-, haushalts- und strukturpolitische Verantwortbarkeit der Hochschulverträge zu prüfen. Das in § 2a Abs. 1 BerlHG normierte Verfahren hält dabei das Abgeordnetenhaus zu dessen Entlastung aus dem auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichteten Verwaltungsverfahren heraus, bis die Hochschulverträge „unterschriftsreif“ sind und vom Haushaltsgesetzgeber abschließend geprüft werden können. Das Abgeordnetenhaus kann den Abschluss der Hochschulverträge durch die Verweigerung seiner Zustimmung verhindern, wenn es diese trotz aller Prüfungen und Begutachtungen auf Regierungsebene als nicht vertretbar bewertet.

Dabei wird die Zustimmung des Abgeordnetenhauses nicht durch ein förmliches Gesetz beschlossen; sie ist aber Ausdruck des Budgetrechts des Parlamentes, das bei den Hochschulverträgen als haushaltsrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur zu beachten ist.

Auch ist die parlamentarische Zustimmung kein Verwaltungsakt i. S. d. VwVfG und auch nicht Teil eines verwaltungsmäßigen Bewilligungsverfahren. Vielmehr handelt es sich bei der Zustimmung gemäß § 2a Abs. 1 Satz 3 BerlHG um eine Entscheidung des Parlaments und einen parlamentarischen Akt gegenüber der Regierung. Die Senatsverwaltung ist an das Votum des Abgeordnetenhauses insoweit gebunden, als es die Hochschulverträge nicht ohne dessen Zustimmung abschließen darf. Zur Übernahme etwaiger Empfehlungen des Abgeordnetenhauses oder zum Abschluss der Hochschulverträge nach dessen Zustimmung ist die Senatsverwaltung zwar nicht gezwungen. Jedoch muss sie gemäß § 2a Abs. 1 Satz 1 BerlHG im Regelfall Hochschulverträge abschließen.

Im Rahmen seiner Parlamentsautonomie hat sich das Abgeordnetenhaus durch die Einführung von § 2a BerlHG (und zuvor von Art. II § 1 Abs. 4 HStrG 1997)

71 <https://www.tagesspiegel.de/wissen/gegen-die-sparvorgaben-des-berliner-senats-warum-eine-klage-der-hochschulen-aussicht-auf-erfolg-haben-konnte-12941491.html> – zuletzt abgerufen am 20.7.2025.

72 Verfassung von Berlin vom 23.11.1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.4.2024 (GVBl. S. 128).

73 Vgl. auch *Korbmacher/Rind* in *Driebehaus*, VvB, 4. Aufl. 2020, Art.

85 Rn. 1 ff.

74 Vgl. auch *Korbmacher/Rind* in *Driebehaus*, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 86 Rn. 4.

75 *Korbmacher/Rind* in *Driebehaus*, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 86 Rn. 4.

76 *Korbmacher/Rind* in *Driebehaus*, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 86 Rn. 4.

77 Siehe auch *Uerpmann*, S. 648.

selbst eine Kontrollfunktion zugewiesen. Mit dem normierten Verfahren ist ein angemessener Kompromiss gefunden, einerseits die Verhandlung der Hochschulverträge bei der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung zu belassen und andererseits das Budgetrecht des Parlaments zu sichern.

Die aktuellen Hochschulverträge 2024 bis 2028 haben die Zustimmung des Abgeordnetenhauses gefunden. Das Abgeordnetenhaus hat in seiner 40. Sitzung vom 14.12.2023 beschlossen:

„Dem Abschluss der Verträge des Landes Berlin mit den staatlichen Hochschulen gemäß § 2a Berliner Hochschulgesetz für die Jahre 2024 bis 2028 (Drs. 19/1250 einschließlich Anlagen) wird zugestimmt.“⁷⁸

Ohne Belang ist, ob Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan angebracht werden⁷⁹, denn § 2a Abs. 1 BerlHG und das darin bestimmte Erfordernis der Zustimmung des Abgeordnetenhauses sind bereits ausreichende Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss von Hochschulverträgen. Die Hochschulverträge 2024 bis 2028 sind gleichwohl durch Verpflichtungsermächtigungen abgesichert.⁸⁰ Das zuständige Mitglied des Senats von Berlin hat dafür Sorge zu tragen, dass die vom Land Berlin in den Hochschulverträgen eingegangenen Verpflichtungen in den Haushaltsplan des Landes Eingang finden. Das Abgeordnetenhaus wiederum ist verpflichtet, die rechtsverbindlichen Verpflichtungen des Landes Berlin im Haushaltsplan entsprechend zu veranschlagen (Haushaltsgrundsätze). Insoweit kann auf die Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg zum Staatsvertrag über die Beziehungen des Landes Berlin zur Jüdischen Gemeinde zu Berlin verwiesen werden:

„Der vom Beklagten angeführte Artikel 85 Abs. 1 Satz 1 VvB gibt für diese Auffassung nichts her. Nach dieser Vorschrift müssen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr im Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz festgestellt (Haushaltsgesetz). Diese Voraussetzungen einzuhalten, ist Sache des jeweiligen Haushaltsgesetzgebers. Das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber, entsprechende Ausgaben im jährlichen Haushaltsgesetz zu berücksichtigen. Damit

verhält es sich vorliegend nicht anders als bei anderen gesetzlich festgelegten Zahlungsansprüchen Dritter gegenüber dem Staat.“⁸¹

Kommt es im Zuge von Nachverhandlungen zu einer beabsichtigten Änderung der Hochschulverträge, so bedarf auch diese der Zustimmung durch das Abgeordnetenhaus von Berlin: Die Änderung eines bestehenden (Hochschul-) Vertrags ist ein (Hochschul-) Vertrag, der den gleichen formellen und materiellen Voraussetzungen unterliegt. Hiervon kann auch nicht abgesehen werden, wenn es zu einem Absinken des Budgets kommt.⁸² Denn der Vertrag regelt nicht nur einseitig die Höhe des Zuschusses an die staatlichen Hochschulen, sondern auch deren Leistungen.

2. Bindung des Landes an die Hochschulverträge

Die Bindung des Landes Berlin an geschlossene Verträge steht außer Zweifel. Der Landesgesetzgeber und die Regierung sind auch bei unterhalb der förmlichen Gesetzesebene liegenden Zustimmungen zu Bürgschaften oder bei der Ausübung von Wahlrechten, an ihre Zusagen und Entscheidungen gebunden, auch wenn diese nicht Gesetzeskraft haben. Die Zustimmung zu den Hochschulverträgen bindet das Parlament selbst. Sie ist im Innenverhältnis so wie das Haushaltsgesetz wirksam und bindet die Regierung. Wird die Zustimmung versagt, so darf die Exekutive den Vertrag nicht schließen.

Auch aus dem Grundsatz der Diskontinuität folgt nichts anderes: Mit dem Ende einer Wahlperiode haben sich zwar Vorlagen, Anträge und Anfragen erledigt. Geschlossene Verträge bleiben aber ebenso in Kraft wie Gesetze.⁸³

Der Haushaltsgesetzgeber in Berlin geht selbst von der Bindung der Hochschulverträge aus:

„Die Verpflichtung des Landes ergibt sich der Höhe nach aus der Tatsache der Hochschulverträge. [...] Die Verträge sind verbindlich, sie sind in Kenntnis einer Konsolidierungsnotwendigkeit des Berliner Landeshaushalts geschlossen worden. Sie enthalten keinen Haushaltsvorbehalt. Senat und Abgeordnetenhaus haben den Verträgen vor Vertragsabschluss zugestimmt. Die vertragliche Verpflichtung des Landes gegenüber

78 Plenarprotokoll 19/40 der Sitzung vom 14.12.2023, S. 3661 und 3690. Ausfertigung: Abgh.-Drs. 19/1342 (Nr. 2023/40/17 a).

79 Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, S. 13: „Mit dem Abschluss der Hochschulverträge im Februar 2024 wurde damit eine im Haushaltsplan durch Verpflichtungsermächtigung abgesicherte finanzielle Verpflichtung des Landes Berlin eingegangen.“

80 Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2024/2025, Band 9 – Einzelplan 09, S. 40.

81 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 8.3.2016 – 6 B 61.15 – Rn. 68.

82 A. A. wohl Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, S. 33.

83 Zustimmend Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, S. 11.

den Hochschulen geht einer möglichen anderweitigen Festsetzung im Haushaltsplan vor, sie steht nicht zur Disposition des Haushaltsgesetzgebers. Die Verpflichtung zur Einhaltung von geschlossenen Verträgen ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip.⁸⁴

Der Verfassungsgerichtshof von Berlin hat unwidersprochen die Rechtsauffassung des Berliner Senats zitiert, dass die Leistungen aus den Hochschulverträgen zu erbringen seien.⁸⁵

Soweit die Frage aufgeworfen wird, ob sich der Landeshaushaltsgesetzgeber durch seine fünfjährigen finanziellen Zusagen für zu lange Zeit gebunden hat oder mit seiner Zustimmung zu den auf fünf Jahre geltenden Hochschulverträgen eine zulässige Obergrenze überschritten hat, ist auf die bereits erörterte erforderliche fünfjährige Finanzplanung des Landes zu verweisen. Damit ist auch eine fünfjährige Bindung in den Hochschulverträgen zulässig.

Abgesehen davon, bindet sich der Landeshaushaltsgesetzgeber etwa bei investiven Vorhaben teils für weit längere Dauer bei größerem Finanzvolumen. Entscheidend aber ist, dass sich das Abgeordnetenhaus mit seiner Zustimmung zu den fünfjährigen Hochschulverträgen nicht seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung entäußert hat, denn das Budgetrecht blieb stets beim Abgeordnetenhaus: Es ist der gleiche Gesetzgeber, der die in der Regel fünfjährigen Hochschulverträge als haushaltsrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur durch Gesetz vorsieht. Dem Haushaltsgesetzgeber kommt hinsichtlich des Umfangs künftiger Zahlungsverpflichtungen und der künftigen Tragfähigkeit des Haushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens ein Einschätzungsspielraum zu.⁸⁶

Die fünfjährige Vertragsdauer stellt im Einklang mit der fünfjährigen Finanzplanung sicher, dass es nicht zu übermäßigen oder plötzlichen Belastungen in Folgejahren kommt und sowohl das Land als auch die staatlichen Hochschulen Planungssicherheit haben. Gerade durch die Begrenzung der Laufzeit wird auch die Bindung künftiger Gesetzgeber in den Blick genommen.⁸⁷

Ferner korrespondiert die fünfjährige Vertragsdauer mit der in § 102 Abs. 6 Satz 2 BerlHG normierten Frist

von Berufungszusagen der Hochschulen gegenüber ihren Hochschullehrern.

3. Kein Eingriff in die Hochschulverträge durch das Nachtragshaushaltsgesetz. Wirkung von haushaltsrechtlichen Sperrvermerken

Ein unmittelbarer Eingriff in bestehende öffentlich-rechtliche Verträge durch ein Haushaltsgesetz ist nicht möglich.⁸⁸ Insbesondere kann das Land Berlin als Vertragspartner nicht einseitig durch ein etwaiges Nachtragshaushaltsgesetz in die wirksam geschlossenen, rechtsverbindlichen Hochschulverträge eingreifen. Der Haushaltsplan bindet allein die exekutive Staatsgewalt, „Ansprüche und Rechte Dritter werden durch ihn weder begründet noch aufgehoben ...“⁸⁹. Dabei nehmen die staatlichen Hochschulen hier wie bereits ausgeführt die Stellung eines Dritten ein. Davon unbenommen ist, dass die staatlichen Hochschulen auf der Grundlage des ihnen zugewiesenen Budgets selbst einen Haushalt aufstellen müssen, der Eingang in den Haushaltsplan des Landes findet.

Einem Eingriff in die geschlossenen Hochschulverträge durch Gesetz steht grundsätzlich die Wissenschaftsfreiheit entgegen, deren Träger auch die Hochschulen sind.⁹⁰

Ein Eingriff in die Hochschulverträge ist durch das Dritte Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 selbst auch nicht geschehen. Vielmehr wurde darin „lediglich“ eine qualifizierte Sperre eines Teils der Mittel vorgenommen und der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung – die Zuständigkeit ergibt sich aus § 2a Abs. 1 BerlHG – eine Neuverhandlung der Hochschulverträge aufgegeben. Wie weiter darzustellen ist, müssen sich die Hochschulen auf Neuverhandlungen nicht einlassen.

Soweit im Dritten Nachtragshaushaltsgesetz Sperrvermerke angebracht worden sind, handelt es sich rechtstechnisch und haushaltsrechtlich um Maßnahmen des Landesgesetzgebers, die die Regierung beim Vollzug des Haushaltsplans einschränken.⁹¹ Auch aus Sperrvermerken ergeben sich keine unmittelbaren Wirkungen gegenüber Dritten. Da es sich um qualifizierte Sperrvermerke i. S. v. § 22 Satz 2 der Landeshaushalts-

84 Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2006/2007, Band 11 – Einzelplan 17, S. 43.

85 VerfGH Berlin, Urt. v. 31.10.2003 – 125/02 – Rn. 91. Der VerfGH Berlin prüft auf Antrag den Landeshaushalt und kann diesen aufgrund zu hoher Ausgaben für verfassungswidrig erklären, wenn z. B. gegen das verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsgebot verstoßen wird.

86 Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR

1099/10 – Rn. 132.

87 Trute, S. 148 m. w. N. Siehe auch Uerpmann, S. 649.

88 Siehe auch Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2006/2007, Band 11 – Einzelplan 17, S. 43.

89 Korbmacher/Rind in Driehaus, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 85 Rn. 2.

90 Uerpmann, S. 651.

91 Korbmacher/Rind in Driehaus, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 85 Rn. 15.

ordnung handelt, bedarf der Abruf der im Haushaltsplan qualifiziert gesperrten Mittel der Einwilligung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin.⁹² Die für 2025 vorgesehenen Mittel drohen daher, nicht ausgezahlt zu werden, zumal der Landeshaushaltsgesetzgeber bislang kein Signal für eine Einwilligung gegeben hat.

Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die bereits vertraglich vereinbarten Budgets durch das Dritte Nachtragshaushaltsgesetz nicht „gekürzt“ worden sind. Vielmehr hat das Abgeordnetenhaus der Exekutive aufgegeben nachzuverhandeln. Scheitern die Nachverhandlungen – zu denen die Hochschulen nicht verpflichtet sind –, so muss der Hauptausschuss in den Abruf der Mittel einwilligen. Die Sperrvermerke sind mithinaufzuheben, wenn und soweit Nachverhandlungen der Hochschulverträge nicht zu einem Absinken der in den Hochschulverträgen vereinbarten Budgets führen.

Es steht im Raume, die vermeintlichen Kürzungen durch Pauschale Minderausgaben (PMA) umzusetzen. Das Mittel der im Land Berlin und an seinen staatlichen Hochschulen praktizierten Pauschalen Minderausgabe begegnet verfassungs- und haushaltsrechtlichen Bedenken.⁹³

Der Landesrechnungshof Berlin führt hierzu aus:

„Die Haushaltslage in Berlin ist ernst. Der Haushalt 2023 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von rd. -1,8 Mrd. € ab. Mit dem Doppelhaushalt 2024/2025 werden Finanzierungsdefizite von rd. -4,2 Mrd. € (2024) und rd. -2,7 Mrd. € (2025) geplant. Er ist damit von vornherein unterfinanziert. Von den geplanten Ausgaben müssen im Haushaltsvollzug rd. 4,0 % im Jahr 2024 und rd. 5,1 % im Jahr 2025 eingespart werden. Die dafür notwendigen strukturellen Steuerungsentscheidungen werden damit der Verwaltung überlassen. Dies verstößt gegen das Budgetrecht des Parlaments. [...]“⁹⁴

„Mit dem Doppelhaushalt 2024/2025 sind Finanzierungsdefizite von -4,2 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. -2,7 Mrd. € im Jahr 2025 geplant. Zudem sind im Doppelhaushalt 2024/2025 pauschale Minderausgaben in Höhe von rd. -1,7 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. -2,2 Mrd. € im Jahr 2025 enthalten, darin im Kapitel 2910

außerordentlich hohe zentrale pauschale Minderausgaben von rd. -1,5 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. -2,0 Mrd. € im Jahr 2025. Der Haushalt 2024/2025 ist damit strukturell unterfinanziert. Die Auflösung von pauschalen Minderausgaben in dieser Höhe erfordert ein erhebliches Abweichen von der ursprünglichen Planung. Die dafür notwendigen strukturellen Eingriffe in den Haushalt werden damit der Verwaltung im Haushaltsvollzug überlassen. Dies ist mit dem Budgetrecht des Parlaments nicht vereinbar. Es widerspricht zudem den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit, dass sie erst im Haushaltsvollzug vorgenommen werden sollen.“⁹⁵ (Hervorhebungen durch die Autoren)

V. Anpassung oder Kündigung von Hochschulverträgen

1. Anpassung oder Kündigung im Allgemeinen

Verträge müssen eingehalten werden: Das Prinzip der Vertragstreue („pacta sunt servanda“) gilt im öffentlichen und im privaten Recht. Kommt ein Hochschulvertrag zustande, so ist er gegen einseitige Eingriffe geschützt.⁹⁶ Eine ordentliche Kündigung der Hochschulverträge ist wegen ihrer Befristung ausgeschlossen. Die Ansprüche aus dem Vertrag können beide Vertragspartner verwaltungsgerichtlich durchsetzen.⁹⁷

Anders als bei einseitigen Zusagen i. S. v. § 38 VwVfG ist bei öffentlich-rechtlichen Verträgen eine einseitige Anpassung gerade nicht möglich. § 38 Abs. 3 VwVfG, wonach die Behörde an die Zusicherung nicht mehr gebunden ist, wenn sich nach Abgabe der Zusicherung die Sach- oder Rechtslage derart ändert, dass die Behörde bei Kenntnis der nachträglich eingetretenen Änderung die Zusicherung nicht gegeben hätte oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte geben dürfen, gründet gerade auf der Einseitigkeit, die aus einem Subordinationsverhältnis resultiert. Die Anpassung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags bei fehlendem Einverständnis kann nur mit einer auf Anpassung gerichteten Leistungsklage verfolgt werden.⁹⁸

92 Korbmacher/Rind in Driehaus, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 85 Rn. 15.

93 Siehe auch Korbmacher/Rind in Driehaus, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 85 Rn. 7.

94 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2024, S. 23. (Abgh.-Drs. 19/1332.)

95 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2024, S. 24. (Abgh.-Drs.

19/1332.)

96 Siehe auch Uerpmann, S. 650. Trute, S. 156. Siehe auch Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2006/2007, Band 11 – Einzelplan 17, S. 43.

97 Uerpmann, S. 652. Vgl. auch Musil, S. 65.

98 Vgl. auch Herrmann, S. 184.

Enthält der Hochschulvertrag keine Anpassungsklausel⁹⁹, so kommt eine Anpassung nur im Rahmen des § 6o VwVfG in Betracht¹⁰⁰ oder wegen Unmöglichkeit.

2. Kein (Haushalts-) Vorbehalt in den Berliner Hochschulverträgen 2024 bis 2028

Die Hochschulverträge im Land Berlin, die zwischen dem Land Berlin und der jeweiligen Hochschule geschlossen werden, haben allesamt den gleichen Aufbau und enthalten im allgemeinen Teil identischen Vertragstext.¹⁰¹ Insbesondere werden in Abschnitt I die jährlichen Gesamtzuschüsse und die konsumtiven Zuschüsse für die Vertragslaufzeit von fünf Jahren detailliert aufgeführt, ebenso die Mittel aus dem Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ und investive Zuschüsse. Die für die jeweilige Hochschule relevanten Zuschüsse ergeben sich aus einer leistungsbasierten Mittelverteilung und sind in einer Anlage gelistet. Darüber hinaus finden sich Vorgaben zur Bewirtschaftung der Rücklagen sowie zur Struktur- und Entwicklungsplanung. Es folgen Abschnitte II bis IX zu einzelnen Themen wie Lehrkräftebildung, Forschung und Transfer, Digitalisierung usw. Abschnitt X enthält Regelungen zur Umsetzung des Vertrags.

Aus dem Vertrag wird keinerlei Vorbehalt der Leistung ersichtlich. Vielmehr heißt es in Abschnitt I Nr. 18:

„Planungssicherheit und weitere Mittel:

18. Land und Hochschulen verfolgen das Ziel der Planungssicherheit. Für die Vertragsdauer wird das Land keine pauschalen Minderausgaben oder vergleichbare Auflagen zum Zwecke von Einsparungen verfügen, soweit die [jeweilige Hochschule] ihre Verpflichtungen aus diesem Vertrag erfüllt hat.“

Ein Haushaltsvorbehalt ist daher nicht schlicht vergessen worden, sondern würde auf Grund der Systematik und Logik der langfristigen Finanzierungszusage keinen Sinn ergeben.

In Abschnitt X heißt es zur Umsetzung:

X. Umsetzung des Vertrages

1. Vertragsverlängerung

Die Vertragsparteien streben gemeinsam eine rechtzeitige Verlängerung des Vertrages an, damit die Technische Universität Berlin auch über 2028 hinaus Planungssicherheit erhält. Die Vertragsparteien sind darüber einig, dass Art und Ausmaß der Erfüllung dieses

Vertrages bei der Formulierung des Folgevertrages und der Festlegung der Zuschuss Höhe zu berücksichtigen ist.

2. Erhebliche Rechtsänderungen

Für den Fall einer Novellierung des Berliner Hochschulgesetzes oder anderer hochschulrechtlicher Vorschriften nach Vertragsabschluss sind die im Vertrag getroffenen Vereinbarungen im Sinne des neuen Gesetzes zu interpretieren. Hierüber findet zwischen den Hochschulen und dem für Hochschulen zuständigen Mitglied des Senats eine Verständigung statt, die dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis zu geben ist.“

Aus diesen Vertragsregelungen ist nochmals der Schluss zu ziehen, dass die langfristige Planungssicherheit Ziel und Zweck der Hochschulverträge ist und eine Überprüfung und Anpassung gerade nicht innerhalb der Vertragslaufzeit, sondern erst in Vorbereitung auf die Verlängerung erfolgen soll. Auch kann nicht eine „planwidrige Lücke“ beim Abschluss des Vertrags dahingehend angenommen werden, das Land Berlin hätte einen etwaigen Vorbehalt schlicht vergessen. Denn Abschnitt X Nr. 2 zeigt, dass das Land Berlin sehr wohl eine mögliche Änderung der Sach- und Rechtslage bedacht hat.

Ein Vorbehalt folgt auch nicht aus allgemeinen haushalts- oder hochschulrechtlichen Bestimmungen, anders hingegen bei Berufungszusagen, die gemäß § 102 Abs. 6 Satz 1 und 2 BerlHG nur unter dem Vorbehalt der Maßgabe des Haushaltsplans der Hochschule und längstens für fünf Jahre gegeben werden dürfen. Insbesondere werden die Bestimmungen des Hochschulvertrags selbst dann nicht durch allgemeine haushaltsrechtliche Bestimmungen überlagert, wenn haushaltsrechtliche Begriffe wie „Zuwendung“ oder „Zuschuss“ verwendet werden.¹⁰² Eine wie auch immer geartete Einschränkung der sich aus dem Hochschulvertrag ergebenden Leistungsgewährung nach Maßgabe allgemeiner haushaltsrechtlicher Bestimmungen ist nicht gegeben.¹⁰³ Es gelten vielmehr allein jene haushaltsrechtlichen Bestimmungen, auf die der Vertrag Bezug nimmt oder zu denen die Hochschule im Rahmen des Haushaltsvollzugs verpflichtet ist.

3. Kein Anspruch des Landes Berlin auf Anpassung oder Kündigung der Hochschulverträge

Sowohl aus Sicht der Hochschulen als auch aus Sicht des jeweiligen Landes stellt sich die Frage, ob Hoch-

⁹⁹ Hierzu auch Trute, S. 157.

¹⁰⁰ Vgl. Trute, S. 156.

¹⁰¹ Die Hochschulverträge können hier abgerufen werden: <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/hochschulvertraege/#2024> – zuletzt abgerufen am 23.7.2025.

¹⁰² Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 8.3.2016 – 6 B 61.15 – Rn. 69.

¹⁰³ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 8.3.2016 – 6 B 61.15 – Rn. 68.

schulverträge auch bei einer wesentlich veränderten Haushaltslage oder gar in Zeiten von Haushaltsnotlagen zu erfüllen sind und Bestand haben. Im Raume steht dabei die Frage, ob das Land einseitig Kürzungen der vereinbarten Zuschüsse vornehmen kann, ob es den Vertrag kündigen darf oder ob es zumindest einen Anspruch auf Anpassung hat. Ferner steht die Frage im Raume, ob die Hochschulen bei einer etwaigen Kürzung der vereinbarten Zuschüsse einseitig und durch eigene Bestimmung ihrerseits die vereinbarten Leistungen kürzen können oder ob insoweit zumindest ein Zurückbehaltungsrecht besteht.

Da die Berliner Hochschulverträge keine Klausel enthalten, die eine Anpassung bei veränderter Haushaltslage erlaubt, und auch sonst keine Möglichkeit der außerordentlichen Kündigung regeln,¹⁰⁴ kann Grundlage für eine Anpassung oder gar Kündigung der Verträge nur § 60 VwVfG sein. § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG kodifiziert den allgemeinen Grundsatz „*clausula rebus sic stantibus*“, dass vertragliche Regelungen nur solange gelten, solange sich die Umstände zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht so grundlegend ändern, als dass das Festhalten an den vertraglichen Regelungen für einen oder beide Vertragspartner unzumutbar wird.¹⁰⁵ Dieser Grundsatz hat Verfassungsrang.¹⁰⁶

Primär ist, sofern die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG erfüllt sind, die Anpassung des Vertrags zu verfolgen. Nur sekundär, wenn eine Anpassung nicht möglich oder einer der Vertragsparteien nicht zuzumuten ist, kann der Vertrag gekündigt werden.

In einer wesentlich geänderten Haushaltslage kann grundsätzlich eine Änderung der Geschäftsgrundlage liegen. Ob diese ein Anpassungsverlangen oder gar eine Kündigung gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zu begründen vermag, hängt jedoch von weiteren tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen ab. Schon wegen der vorliegenden Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers zu den Hochschulverträgen, aber auch im Hinblick auf die begrenzte Dauer der Verträge, müssen an die Anwendung von § 60 VwVfG und die Überprüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen strenge Maßstäbe angelegt werden.

Nach alledem besteht allenfalls unter sehr engen Voraussetzungen und bei „dramatischen“ Situationen ein Anspruch des Landes auf Anpassung der Hochschulverträge gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG oder gar ein Kündigungsrecht.

Eine bloße Realisierung des vertraglich übernommenen Risikos oder der Umstand, dass eine Vertragspartei nach ihrer gegenwärtigen Interessenlage den Vertrag so nicht mehr schließen würde sind jedenfalls nicht geeignet, ein Anpassungsverlangen oder gar eine Kündigung gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zu begründen.¹⁰⁷

„Voraussetzung für einen Wegfall der Geschäftsgrundlage ist [...] ein [...] Überschreiten des Risikorahmens, den die Partei, die eine Anpassung des Vertrags begehrt oder von ihm zurücktreten will, mit dem Vertragsschluss übernommen hat [...] [D]ie Änderung der für den Vertragsinhalt maßgeblichen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse [muss] zu schwerwiegenden, bei Vertragsschluss nicht absehbaren Nachteilen für die Vertragspartei geführt haben, denen die Vertragspartner bei Kenntnis der Entwicklung billigerweise Rechnung getragen hätten [...]“¹⁰⁸

Zudem muss das Überschreiten des Risikorahmens unzumutbar sein.¹⁰⁹

Die Änderung der Verhältnisse muss nach dem Abschluss des Vertrags eingetreten sein.¹¹⁰ Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Vertragsparteien von einer bevorstehenden Änderung nichts wussten oder nicht wissen konnten; maßgeblich sind allein die objektiven Verhältnisse.¹¹¹ War die Geschäftsgrundlage schon zum Zeitpunkt des Abschlusses nicht gegeben und irrten die Vertragsparteien über die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse, so kommt eine analoge Anwendung von § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in Betracht.¹¹²

Beim Abschluss der Berliner Hochschulverträge war die prekäre Haushaltslage allerdings schon bekannt; ein Irrtum über die Verhältnisse zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses scheidet aus.¹¹³ In einer Pressemitteilung der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung vom Tag der Vertragsunterzeichnung heißt es:

104 Zu vertraglich vereinbarten Möglichkeiten der Anpassung vgl. *Schmuck*, S. 314 m. w. N.

105 Ausführlich hierzu *Tegethoff* in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 60 Rn. 2 m. w. N.

106 *Tegethoff* in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 60 Rn. 2 m. w. N.

107 BVerwG, Urt. v. 21.01.2015 – 9 C 3.14 – Rn. 19.

108 BVerwG, Urt. v. 21.01.2015 – 9 C 3.14 – Rn. 19.

109 BVerwG, Urt. v. 21.01.2015 – 9 C 3.14 – Rn. 19.

110 *Tegethoff* in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 60 Rn. 21.

111 *Tegethoff* in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 60 Rn. 21.

112 *Tegethoff* in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 60 Rn. 22.

113 Vgl. auch Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, S. 21: „Die bereits schwierige finanzielle Lage, angesichts derer die vereinbarten Zuschüsse dem Land Berlin aber noch leistbar erschienen, wurde damit Geschäftsgrundlage für die Vertragsparteien.“

„Die bereits vom Berliner Senat und dem Abgeordnetenhaus von Berlin beschlossenen Hochschulverträge schaffen verlässliche Perspektiven für die Hochschulen in finanziell schwierigen Zeiten.“¹¹⁴

Wollte das Land Berlin eine Anpassung gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG verlangen oder gar die Hochschulverträge kündigen, so müsste es nach alledem den Nachweis führen, dass sich die Verhältnisse über die schon zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bekannte „schwierige Haushaltslage“ hinaus noch einmal wesentlich verschlechtert haben und das Festhalten am Vertrag für das Land unzumutbar ist. Hierfür spricht nichts, zumal das Risiko der Schwankungen von Steuereinnahmen bekannt ist und in die Sphäre des Landes Berlin als Vertragspartei fällt, der Grundgedanke des Hochschulvertrags gerade die fünfjährige Planungssicherheit ist und sich schließlich die Ausgaben 2025 des Landes Berlin nach dem Dritten Nachtragshaushaltsgesetz auf insgesamt rund 40,7 Mrd. € belaufen, wovon nunmehr rund 0,34% im Hochschulbereich qualifiziert gesperrt sind.

Bei alledem ist schließlich zu berücksichtigen, dass der Haushaltsgesetzgeber selbst disponieren kann und den bereits eingegangenen Verbindlichkeiten Vorrang einräumen kann und muss. Es ist nicht erkennbar, dass das Land Berlin in einer Weise von einer finanziellen Notlage betroffen ist, die ein Disponieren schlicht unmöglich machte. Hiergegen sprechen schon die jüngst veröffentlichten Eckwerte für die Haushaltsplanung.¹¹⁵

Ein Anpassungs- oder gar Kündigungsrecht des Landes Berlin wegen schwankender Steuereinnahmen widerspräche ferner einer angemessenen Risikoverteilung, denn die Hochschulverträge beruhen auf einer Prognose der Haushaltsentwicklung, die solche – erst recht bei ohnedies bekannter „schwieriger Haushaltslage“ – Schwankungen zu berücksichtigen hat.¹¹⁶ Werden die Hochschulverträge in Kenntnis einer schwierigen Haushaltslage abgeschlossen, so scheidet eine Anpassung aufgrund einer Verschlechterung der Haushaltssituation aus.¹¹⁷ Besonders hervorzuheben sind

in diesem Zusammenhang die Ausführungen von Uerpmann aus dem Jahr 1999:

„Bei den Berliner Hochschulrahmenverträgen zeigt die Präambel, daß die schwierige finanzielle Lage des Landes für alle Vertragsparteien Geschäftsgrundlage war. Es ging darum, die Hochschulen an den Einsparungen zur Haushaltskonsolidierung zu beteiligen und ihnen gleichzeitig Planungssicherheit zu geben. Weiter heißt es in der Präambel, daß die Vertragsbestimmungen die finanziellen Risiken berücksichtigen, die sich für das Land bis zum Jahr 2000 ergeben können. Ziel war es also, den Hochschulen Planungssicherheit trotz bekannter Risiken zu geben. Damit ist das Risiko einer weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation dem Land Berlin zugewiesen. Unter diesen Umständen könnten neue Einbrüche im Landeshaushalt einen Eingriff in die Verträge allenfalls dann rechtfertigen, wenn sie vollkommen aus dem Rahmen des Vorhersehbaren fielen. Viel eher ließe sich ein Wegfall der Geschäftsgrundlage dann annehmen, wenn sich die Haushaltssituation des Landes plötzlich drastisch verbessern würde.“¹¹⁸

Neben der in § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG geregelten wesentlichen Änderung der Geschäftsgrundlage eröffnet § 60 Abs. 1 Satz 2 VwVfG die Möglichkeit der Kündigung zur Abwehr schwerer Nachteile für das Gemeinwohl. Die Kündigung zur Abwehr einer Gemeinwohlgefährdung ist „ultima ratio zur Bewältigung von Situationen gravierender Gemeinwohlgefährdungen und hat bisher keine praktische Bedeutung erlangt“¹¹⁹. Hier müsste das Land nachweisen, dass die Hochschulverträge eine „erdrosselnde“ Wirkung für den öffentlichen Haushalt¹²⁰ hätten. Belastende Nachteile für den öffentlichen Haushalt allein sind nicht geeignet, eine Kündigung gemäß § 60 Abs. 1 Satz 2 VwVfG zu begründen.¹²¹ Angesichts eines Haushaltsvolumens im Land Berlin¹²² von rund 44,4 bzw. 45,3 Mrd. € in den Jahren 2026 bzw. 2027 und veranschlagten Ausgaben für Hochschulen¹²³ im Jahr 2025 von rund 2,4 Mrd. € ist die Annahme einer erdrosselnden Wirkung der

114 <https://www.berlin.de/sen/wgp/presse/2024/pressemitteilung.1418026.php> – zuletzt abgerufen am 6.8.2025.

115 Vgl. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2025/pressemitteilung.1582916.php> – zuletzt abgerufen am 6.8.2025.

116 Vgl. auch Trute, S. 156 f.

117 So auch Schmuck, S. 316.

118 Uerpmann, S. 651.

119 Schmuck, S. 323 f. m. w. N. Vgl. auch Ziekow/Siegel, Entwicklung und Perspektiven des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages,

Teil 4, VerwArch 95 (2004), S. 573-585, 578.

120 Ziekow/Siegel, S. 578.

121 Ziekow/Siegel, S. 578.

122 Vgl. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2025/pressemitteilung.1582916.php> – zuletzt abgerufen am 6.8.2025.

123 Siehe Kennzahl 13 in der Funktionenübersicht zum Dritten Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 des Landes Berlin vom 20.12.2024 (GVBl. S. 649).

Hochschulausgaben für den öffentlichen Haushalt abwegig. Zudem verpflichtet der objektiv-rechtliche Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 3 GG das Land zur Absicherung einer Grund- und Mindestausstattung für Forschung und Lehre an den staatlichen Hochschulen.¹²⁴

Die Anpassung oder gar Kündigung gemäß § 60 VwVfG ist abzugrenzen von der Unmöglichkeit der Leistungserbringung; die Bestimmungen des § 60 VwVfG sind nachrangig gegenüber den Bestimmungen über die Unmöglichkeit gemäß § 62 Satz 2 VwVfG i. V. m. § 275 BGB.¹²⁵ Dabei ist eine etwaige wirtschaftliche Unmöglichkeit nicht von den Bestimmungen über die Unmöglichkeit erfasst, sondern eröffnet ggf. einen Anpassungs- oder Kündigungsanspruch gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.¹²⁶

In einer geänderten Haushaltslage ist jedenfalls weder eine faktische Unmöglichkeit noch eine Zweckstörung zu erkennen. Eine rechtliche Unmöglichkeit könnte sich aus dem Landeshaushaltsgesetz ergeben. Der Haushaltsgesetzgeber müsste dafür jedoch nachweisen, dass die Aufstellung eines verfassungskonformen Haushalts ohne entsprechende Kürzungen im Hochschulbereich trotz seiner Dispositionsmöglichkeiten nicht möglich ist. Angesichts des Anteils der Ausgaben im Hochschulbereich an den Gesamtausgaben und vor dem Hintergrund der ohnedies zu gewährleistenden Grund- und Mindestausstattung gibt es auch hierfür keine Anhaltspunkte. Die Bestimmungen über die Unmöglichkeit sind daher keine geeignete Rechtsgrundlage für eine Anpassung oder gar Kündigung der Hochschulverträge.

Schließlich treten die sich aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen hinzu: Aus dem objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ergibt sich die Verpflichtung des Staates, freie Wissenschaft durch die Bereitstellung personeller, finanzieller und organisatorischer Ressourcen zu ermöglichen und zu fördern und funktionsfähige Institutionen zur Verfügung zu stellen.¹²⁷ Zwar gibt es keinen Schutz vor der Aufhebung wissenschaftlicher Einrichtungen oder einem Absinken der staatlichen Zuschüsse.

„Allerdings muss der Staat bei einem Rückzug aus der Finanzierung die Verhältnismäßigkeit beachten und dar-

auf Rücksicht nehmen, dass ein Abschmelzen der praktisch erfüllten Hochschulaufgaben angesichts der grundsätzlichen Dauerhaftigkeit der Dienstverhältnisse sowie des geschützten Vertrauens in Ausstattungszusagen nur langsam möglich ist. Eine Rückführung der externen staatlichen Finanzierung darf also zumindest nicht über das hinausgehen, was intern von einer Hochschule rechtskonform umgesetzt werden kann.“¹²⁸

Es bietet sich ein Vergleich mit Berufungszusagen bzw. Berufungsvereinbarungen an: Die Hochschule ist an Berufungszusagen bzw. Berufungsvereinbarungen gebunden¹²⁹ und kann sich von diesen nur unter engen Voraussetzungen und nur ausnahmsweise lösen¹³⁰, und zwar

„[...] vor allem dann [...], wenn sich die Sach- oder Rechtslage nachträglich erheblich geändert hat und damit ein Fall des Wegfalls der Geschäftsgrundlage vorliegt. Aber selbst dann ist die Zurücknahme der Zusage nicht in das Belieben der Hochschule gestellt, sondern es bedarf wegen der grundsätzlichen Bindung der Hochschule einer Interessenabwägung, die im Hinblick auf die erworbene Rechtsposition des Hochschullehrers insbesondere Fragen des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit in den Blick nimmt [...]“¹³¹

Steht die Berufungszusage bzw. Berufungsvereinbarung nicht unter einem Vorbehalt, so ist sie nach der Rechtsprechung ohne Rücksicht auf die Haushaltslage zu erfüllen¹³², denn auch eine verschlechterte Haushaltslage führe nicht zum Wegfall der Vertragsgrundlage einer Berufungsvereinbarung¹³³,

„[...] weil auch der öffentlich-rechtliche Schuldner regelmäßig für seine Zahlungsfähigkeit einzustehen hat und das Land Berlin als Gewährsträger seinen Hochschulen die Mittel bereitzustellen hat, die diese zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten benötigen. Mit Rücksicht auf das Haushaltsvolumen des Landes führt ein Festhalten an der vertraglichen Regelung auch dann nicht zu einem untragbaren, mit Recht und Gerechtigkeit schlechthin nicht mehr zu vereinbarenden Ergebnis, wenn man in die Betrachtung über den Einzelfall hinaus auch die anderen Berufungsvereinbarungen einbezieht [...]“¹³⁴

Da die Hochschulen ihrerseits ihre Mittel aus den Zuschüssen des Landes bestreiten, die auf den Hoch-

124 Patzke in Epping, NHG, 2. Aufl. 2023, § 3 Rn. 4.

125 Tegethoff in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 60 Rn. 13.

126 Tegethoff in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 26. Aufl. 2025, § 60 Rn. 14 m w. N.

127 BVerfG, Urt. v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – Rn. 132.

128 Gärditz in Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 5 Abs. 3 Rn. 280 (105. EL).

129 BVerfG, B. v. 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – Rn. 114.

130 OVG Koblenz, Beschl. v. 13.8.2018 – 2 A 10674/18 – Rn. 5.

131 OVG Koblenz, Beschl. v. 13.8.2018 – 2 A 10674/18 – Rn. 5.

132 OVG Berlin, B. v. 24.6.1997 – 4 S 406.96 – 1. Ls.

133 OVG Berlin, B. v. 24.6.1997 – 4 S 406.96 – 2. Ls.

134 OVG Berlin, B. v. 24.6.1997 – 4 S 406.96 – 2. Ls.

schulverträgen beruhen, wäre es systemwidrig und würde der Steuerungslogik widersprechen, die Hochschulen zwar an Zusagen aus öffentlich-rechtlichen Zusicherungen bzw. Verträgen (Berufungszusagen bzw. Berufungsvereinbarungen) zu binden, das Land als Träger der Hochschulen jedoch nicht an die vertraglichen Vereinbarungen hinsichtlich der Finanzierung seiner Hochschulen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Berufungszusagen nach den hochschulrechtlichen Bestimmungen zumeist auf fünf Jahre zu beschränken sind. Doch dies ist auch die Dauer der Hochschulverträge im Land Berlin. Einzuräumen ist allerdings, dass im Land Berlin gemäß § 102 Abs. 6 Satz 1 BerlHG Berufungszusagen über die personelle und sächliche Ausstattung mittlerweile nur unter dem Vorbehalt der Maßgabe des Haushaltsplans der Hochschule gegeben werden dürfen. Insoweit ist bei den Berufungszusagen zwingend ein Haushaltsvorbehalt vorzusehen. Doch ein solcher ist gerade nicht Bestandteil der Hochschulverträge.

In der Sitzung des Wissenschaftsausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 24.02.2025 hat die Vorsitzende der LKRP ausgeführt:

*„Der Berliner Haushalt muss konsolidiert werden. Wir sehen das, und wir sind auch Teil von Berlin. Wir sind auch prinzipiell bereit, den gültigen Hochschulvertrag nachzuverhandeln, aber natürlich muss es irgendwie eine Basis für diese Verhandlungen geben.“*¹³⁵

Lassen sich die Hochschulen auf ein – wie zuvor gezeigt – unbegründetes Verlangen auf Anpassung der Hochschulverträge ein, lassen sie sich also auf Nachverhandlungen ein, so verlieren sie jedenfalls nicht ihr Recht auf Leistungserfüllung aus den wirksamen Verträgen. Jedoch könnte bei einem etwaigen einstweiligen Rechtsschutzverfahren die Eilbedürftigkeit in der Sache und also der Anordnungsgrund unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls in Frage gezogen werden. Mittlerweile sind die Nachverhandlungen abgeschlossen und die einzelnen Hochschulen müssen entscheiden, ob sie den Vertragsänderungen zustimmen. In einer Erklärung der Vorsitzenden der LKRP vom 23.07.2025 heißt es:

„Wir sind alle gegen diese Einsparungen [...] Wir halten die massiven Kürzungen im Wissenschaftsbereich für

*einen Fehler und eine falsche politische Schwerpunktsetzung zum Schaden Berlins. [...] Der Bruch der Hochschulverträge hat Vertrauen zerstört – wir müssen uns nun darauf verlassen können, dass der vorliegende Entwurf für geänderte Hochschulverträge für das Handeln von Regierung und Parlament verbindlich sein wird. Der Entwurf sieht erhebliche Kürzungen vor, aber auch eine Verringerung der Leistungserwartungen [...] Für die Hochschulen wichtige Projekte sind auf dem Weg. Dazu gehört die aktuelle Änderung des Berliner Hochschulgesetzes ebenso wie die Gründung einer Hochschulbaugesellschaft. [...]“*¹³⁶

VI. Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit

1. Verpflichtungen des Landes

Aufgrund des objektiven Gewährleistungsgehalts des Art. 5 Abs. 3 GG (wortgleich: Art. 21 VvB) ist der Staat verpflichtet, vorliegend also das Land Berlin, „die Pflege der freien Wissenschaft und ihre Vermittlung an die nachfolgende Generation durch Bereitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln zu ermöglichen und zu fördern. Das bedeutet, daß er funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung zu stellen hat.“¹³⁷

Hieraus ergibt sich für die einzelne Hochschul-lehrerin und den einzelnen Hochschullehrer freilich nur ein Anspruch auf eine „Grund- und Mindestausstattung“, „die es dem Hochschullehrer überhaupt erst ermöglichen, wissenschaftliche Forschung und Lehre zu betreiben.“¹³⁸ Umfang und Form der Förderungspflicht des Gesetzgebers gegenüber den staatlichen Hochschulen lassen sich aus Art. 5 Abs. 3 GG jedoch nicht ableiten; das Grundgesetz belässt dem Gesetzgeber „einen breiten Gestaltungsspielraum, der es gestattet, bei wirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen auch wirtschafts- und finanzpolitische Gesichtspunkte zu beachten.“¹³⁹

*„Die Grenzen dieser Gestaltungsfreiheit wären erst überschritten, wenn infolge der konkreten Entscheidung des Gesetzgebers über Maß und Art staatlicher Förderung freie wissenschaftliche Betätigung nicht mehr möglich oder in ihrem Kern-bereich betroffen wäre (vgl. BVerfGE 81, 108, 116 f.; 93, 85, 95).“*¹⁴⁰

¹³⁵ Wortprotokoll der 46. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 24.2.2025 (S. 4).

¹³⁶ <https://www.lkrp-berlin.de/aktuelles/250723-abstimmung-hochschulvertraege/index.html> – zuletzt abgerufen am 6.8.2025.

¹³⁷ BVerfG, Urt. v. 29.5.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – Rn. 91. Vgl. auch Driehaus/Quabeck in Driehaus, VvB, 4. Aufl. 2020, Art.

21 Rn. 7.

¹³⁸ BVerfG, Beschl. v. 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – Rn. 114 m. w. N.

¹³⁹ BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 22.07.1999 – 1 BvR 709/97 – Rn. 15.

¹⁴⁰ BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 22.7.1999 – 1 BvR 709/97 – Rn. 15 (betreffend die Verfassungsbeschwerde der Freien Universität Berlin gegen das Haushaltsstrukturgesetz 1996).

Dem Landesgesetzgeber kommt mithin grundsätzlich das Recht zu, einmal geschaffene Möglichkeiten der wissenschaftlichen Betätigung etwa aus Haushaltsgründen einzuschränken.¹⁴¹ So ist der Berliner Landesgesetzgeber insbesondere befugt, „im Einzelfall einen bestimmten Studiengang einer Hochschule unmittelbar durch Gesetz aufzuheben“.¹⁴² Der Fortbestand wissenschaftlicher Einrichtungen ist durch die Wissenschaftsfreiheit grundsätzlich nicht geschützt.¹⁴³

Strukturelle Änderungen der staatlichen Hochschullandschaft und diesbezügliche Organisationsentscheidungen, z. B. durch die Aufgabe von Studiengängen oder die Änderung des Zuschnitts von Fakultäten, sind zwar geeignet, die Wissenschaftsfreiheit zu berühren. Sie schränken diese jedoch nicht in unzulässiger Weise ein, sofern sie nicht willkürlich sind oder auf sachfremden Erwägungen oder falschen Tatsachen beruhen und sofern die Grundrechtsträger die Möglichkeit der Mitwirkung an der Entscheidung haben.¹⁴⁴ Die Mitwirkung beschränkt sich dabei darauf, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern.¹⁴⁵ Diese Äußerungen müssen bei der Entscheidung des Landesgesetzgebers oder der Regierung Beachtung finden:

„Soll ein Studiengang unmittelbar durch Gesetz aufgehoben werden und damit eine Beteiligung der Hochschule nach Maßgabe des Berliner Hochschulgesetzes entfallen, verlangt Art 21 Satz 1 VvB, daß die Belange von Wissenschaft, Forschung und Lehre angemessen sorgfältig ermittelt und gewichtet und die vom Staat beabsichtigten Maßnahmen mit ihnen abgewogen werden. Daraus folgt, daß der betreffenden Hochschule Gelegenheit gegeben werden muß, sich nach fundierter Vorbereitung unter Einschaltung der zuständigen Hochschulorgane zu der geplanten Maßnahme sachgerecht zu äußern und ihre Auffassung zur Geltung zu bringen.“¹⁴⁶

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin ist insoweit weitergehend als die des Bundesverfassungsgerichts¹⁴⁷, das jedenfalls bei der Fusion zweier Hochschulen keine Beteiligungsrechte der Hochschulen, Fakultäten oder einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beim Zustandekommen des Gesetzes aus Art. 5 Abs. 3 GG ableitet.¹⁴⁸

Bekanntlich lassen sich die die staatliche Hochschule betreffenden Angelegenheiten in staatliche Angelegenheiten, solche der Selbstverwaltung und Kondominialangelegenheiten unterteilen. Der Grundsatz des hochschulfreundlichen Verhaltens¹⁴⁹ fordert die frühzeitige Einbindung der Hochschulen vor dem Erlass von Regelungen selbst in staatlichen Angelegenheiten. Dies ist Ausfluss der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG und konstituiert regelmäßig ein Anhörungsrecht der Hochschulen. Danach spricht vieles dafür, dass das Abgeordnetenhaus vor der Beschlussfassung über das Dritte Nachtragshaushaltsgesetz die staatlichen Hochschulen hätte anhören müssen, denn zweifelsohne sind die angestrebten Kürzungen geeignet, auf die Ausstattung der Hochschulen nicht nur unwesentlich einzuwirken.

2. Verpflichtende Mitwirkung des Akademischen Senats

In einem ersten Schritt und vor Aufnahme der Verhandlungen mit der Senatsverwaltung beschließt der Akademische Senat der jeweiligen Hochschule gemäß § 2a Abs. 2 BerlHG eine Empfehlung für die Vertragsverhandlungen an das jeweilige Präsidium. Diese Empfehlung muss vom Präsidium für die Verhandlungen über die Hochschulverträge zur Kenntnis genommen und berücksichtigt werden, bindet das Präsidium aber nicht.

Gemäß § 61 Abs. 2 Satz 3 BerlHG ist der Akademische Senat der Hochschule für die Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsplans und dessen Billigung zuständig. Die Empfehlung des Akademischen Senats zu den Verhandlungen über die Hochschulverträge stellt somit sicher, dass der Akademische Senat an dem die Grundlagen der Finanzierung der Hochschule betreffenden Schritt des Abschlusses der Hochschulverträge mitwirken kann und die Impulse des Akademischen Senats bei den Verhandlungen mit der Senatsverwaltung einfließen können.

Das mit der Novelle vom 14.9.2021 (GVBl. S. 1039) eingeführte Recht des Akademischen Senats, vor den Verhandlungen über die Hochschulverträge, eine Empfehlung abzugeben, ist im Kontext der ebenfalls mit dieser Novelle vorgenommenen Stärkung der Kompetenzen des Akademischen Senats bei der

141 Driehaus/Quabeck in Driehaus, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 21 Rn. 8. VerfGH Berlin, Urt. v. 22.10.1996 – 44/96 – 2. Ls.

142 VerfGH Berlin, Urt. v. 22.10.1996 – 44/96 – 1. Ls.

143 BVerfG, Urt. v. 10.3.1992 – 1 BvR 454/91 – 5. Ls.

144 Vgl. VerfGH Berlin, Urt. v. 22.10.1996 – 44/96 – 4. Ls.; Urt. v. 31.10.1996 – 47/96 – 2. Ls.; Urt. v. 31.10.1996 – 54/96 – 2. Ls.

145 Vgl. Driehaus/Quabeck in Driehaus, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 21

Rn. 8.

146 VerfGH Berlin, Urt. v. 22.10.1996 – 44/96 – 4. Ls.

147 Driehaus/Quabeck in Driehaus, VvB, 4. Aufl. 2020, Art. 21 Rn. 8.

148 BVerfG, Beschl. v. 12.5.2015 – 1 BvR 1501/13, 1 BvR 1682/13 – 2. Ls.

149 Geis in Geis, HSRicht Bund und Länder, HRG § 58 Rn. 58, Stand Mai 2001.

Haushaltsaufstellung zu sehen (§ 61 Abs. 2 Nr. 3 BerlHG). Diese trägt der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung über die Hochschulorganisation Rechnung.¹⁵⁰ Danach betreffen wissenschaftsrelevante Entscheidungen „auch die Planung der weiteren Entwicklung einer Einrichtung und die Ordnungen, die für die eigene Organisation gelten sollen; dazu gehören alle den Wissenschaftsbetrieb prägenden Entscheidungen über die Organisationsstruktur und den Haushalt“¹⁵¹. Da der Abschluss der Hochschulverträge durch den Präsidenten oder die Präsidentin der Hochschule erfolgt, denn dieser oder diese vertritt die Hochschule nach außen, und also dem Akademischen Senat als Repräsentationsorgan entzogen ist, bedarf es zumindest der Mitwirkung an der Entscheidung¹⁵² des Präsidenten oder der Präsidentin.

Die Mitwirkung des Akademischen Senats ist auch bei etwaigen Nachverhandlungen zwingend: Vor dem Eintritt der Hochschulleitung in Nachverhandlungen bedarf es zwingend der Empfehlung des Akademischen Senats. Nachverhandlungen sind nichts anderes als Verhandlungen, die auf den neuerlichen Abschluss eines Hochschulvertrags i. S. v. § 2a BerlHG abzielen. Auch jede Änderung eines bestehenden (Hochschul-) Vertrags ist ein (Hochschul-) Vertrag, der den gleichen formellen und materiellen Voraussetzungen unterliegt.

VII. Zusammenfassung

Das Land Berlin und seine staatlichen Hochschulen haben mit der Unterzeichnung der Hochschulverträge 2024 bis 2028 rechtsverbindlich Verträge geschlossen,

die gegenseitige Rechte und Pflichten zum Inhalt haben. Die Hochschulverträge wurden wirksam geschlossen und binden die Vertragsparteien über die gesamte Laufzeit von fünf Jahren. Bei den Hochschulverträgen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge.¹⁵³ Die Bestimmungen des VwVfG über den öffentlich-rechtlichen Vertrag sind auf die Berliner Hochschulverträge anwendbar. Die Voraussetzungen des § 60 VwVfG (Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen) sind nach derzeitigem Kenntnisstand nicht gegeben. Die staatlichen Hochschulen können die Einhaltung der Hochschulverträge und insbesondere die darin vereinbarte Finanzierung gerichtlich durchsetzen. Eine etwaige Anpassung der Hochschulverträge erfordert vor Aufnahme von Verhandlungen über die Anpassung eine Empfehlung des Akademischen Senats der jeweiligen Hochschule gemäß § 2a Abs. 2 BerlHG und vor Abschluss der vertraglichen Anpassung die Zustimmung des Abgeordnetenhauses gemäß § 2a Abs. 1 Satz 3 BerlHG. Aus dem objektiven Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 3 GG (Art. 21 VvB) ergeben sich Pflichten zum Schutze der Wissenschaftsfreiheit an den staatlichen Hochschulen.

Mathias Neukirchen ist Gastdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin. Etienne Emmrich ist Professor an der Technischen Universität Berlin. Der vorliegende Beitrag gibt allein die Meinung und Auffassung der Autoren wieder.

¹⁵⁰ Abgh.-Drs. 18/3818 (Einzelbegründung zu Nr. 83).

¹⁵¹ BVerfG, Beschl. v. 5.2.2020 – 1 BvR 1586/14 – Rn. 17.

¹⁵² Vgl. „Je mehr ..., desto ...“-Formel des BVerfG, Beschl. v. 5.2.2020 – 1 BvR 1586/14 – Rn. 17. Zur Mitwirkung von Hoch-

schulorganen an Ziel- und Leistungsvereinbarungen vgl. auch Trute, S. 154.

¹⁵³ Siehe auch Schmuck, S. 126 ff., 219 m. w. N.