

Gutachten
zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Hochschulverträgen
im Land Berlin

Gliederung

I.	Auftrag.....	3
II.	Einführung	5
III.	Gutachten.....	7
A.	Frage 1	7
1.	Rechtsnatur von Hochschulverträgen.....	7
2.	Besonderheit des Berliner Landesrechts	9
3.	Ergebnis zu Frage 1	10
B.	Frage 2	11
1.	Auswirkungen eines Wechsels der Legislaturperiode – Grundsatz der Diskontinuität	11
2.	Auswirkungen zukünftiger Haushaltsbeschlussfassungen	12
3.	Ergebnis zu Frage 2	14
C.	Frage 3	14
1.	Entstehen eines Anspruchs	14
2.	Kein Erlöschen des Anspruchs.....	15
3.	Durchsetzbarkeit und Höhe des Anspruchs.....	16
4.	Ergebnis zu Frage 3	17

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

D. Frage 4	17
1. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichem Schuldverhältnis.....	17
2. Ansprüche aus Staatshaftung.....	19
E. Frage 5 a).....	19
1. Anpassung oder Kündigung der Verträge nach dem Grundsatz des Wegfalls der Geschäftsgrundlage	19
a) Für den Vertragsschluss wesentliche Verhältnisse	20
aa) Wesentliche Verhältnisse für die Hochschulen.....	20
bb) Wesentliche Verhältnisse für das Land Berlin	21
b) Wesentliche Änderung führt zu Unzumutbarkeit?	21
aa) Wesentliche Änderung seit Vertragsschluss	21
bb) Unzumutbarkeit	23
c) Zwischenergebnis	24
2. Kündigung in Anlehnung an § 60 Absatz 1 Satz 2 VwVfG	24
3. Ergebnis zu Frage 5 a).....	25
F. Frage 5 b).....	26
1. Keine gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf das Anpassungsverlangen	26
2. Anforderungen im gerichtlichen Verfahren	26
3. Ergebnis zu Frage 5 b).....	27
G. Frage 5 c).....	28
H. Frage 5 d).....	29
I. Frage 5 e).....	29
1. Auswirkungen der Wissenschaftsfreiheit auf die Geltendmachung der Ansprüche.....	29
2. Auswirkung der Wissenschaftsfreiheit auf die Beurteilung der veränderten Umstände.....	30
J. Frage 6	31
1. Verletzung von Rechten der Hochschulen	31
2. Verletzung von Rechten des Parlaments	31
K. Frage 7	33
L. Frage 7 a).....	34

M.	Frage 7 b).....	34
N.	Frage 8	35
O.	Frage 8 a) bis c)	37
IV.	Ergebnisse.....	38

I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat aufgrund einer Bitte der Fraktion Die Linke den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu den folgenden Fragen beauftragt:

1. Welchen rechtlichen Charakter haben die Hochschulverträge? Handelt es sich bei den Hochschulverträgen, die das Land Berlin mit seinen Hochschulen geschlossen hat, bspw. um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne von §§ 54, 56 VwVfG iVm § 1 VwVfG Berlin?
2. Hat sich der Haushaltsgesetzgeber durch seine Zustimmung zu den Hochschulverträgen des Landes für den gesamten Geltungszeitraum hinsichtlich der Landeszuschüsse gebunden? Hat der Wechsel der Legislaturperiode oder die Haushaltsbeschlussfassung Auswirkungen auf die Bindung des Landes Berlin?
3. Haben die Berliner Hochschulen einen Anspruch auf Erfüllung der Hochschulverträge und wenn ja, in wie weit ist er durchsetzbar?
4. Bestehen schadensersatzrechtliche Ansprüche der Hochschulen, z.B. aus Vertrag oder Staatshaftung, wenn das Land seinen vertraglichen Pflichten nicht nachkommt?
5. Welche materiellen und formellen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die Hochschulverträge gekündigt werden können oder eine der Vertragsparteien eine Anpassung verlangen kann? Dabei stellen sich insbesondere folgende Fragen:
 - a) Haben sich die für den Vertragsschluss maßgeblichen Verhältnisse seit Abschluss der Hochschulverträge derart verändert, dass eine Kündigung der Verträge durch eine Partei erfolgen oder die Anpassung der Verträge einseitig durch eine Partei verlangt werden kann? Aufgrund welcher Rechtsgrundlage könnte eine Vertragsanpassung oder Kündigung dann erfolgen? Welche Veränderungen

müssten für einen solchen Anspruch vorliegen (z.B. die Haushaltslage, unvorhersehbare wirtschaftliche Entwicklungen oder Ähnliches) und wie erheblich müssen diese sein?

- b) In welcher Form könnte das Land verpflichtet sein, die fraglichen Sachverhalte gegenüber der Vertragsgegenseite substantiert darzustellen, um gegebenenfalls eine Vertragsanpassung fordern zu können?
 - c) Ist es für einen möglichen Anspruch auf Änderung oder Kündigung erheblich, ob zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses die späteren Änderungen der Umstände bereits vorhersehbar waren? Muss diesbezüglich positive Kenntnis oder nur die Möglichkeit dazu vorliegen?
 - d) Erfüllen die Änderungen der Umstände, die seit Abschluss der Hochschulverträge eingetreten sind, die oben genannten Kriterien?
 - e) Grenzt die Wissenschaftsfreiheit die Geltendmachung etwaiger Ansprüche ein bzw. spielt die Wissenschaftsfreiheit für die Bewertung der Umstände, die sich seit Abschluss der Hochschulverträge verändert haben müssten, eine Rolle?
6. Inwiefern könnten Rechte von Verfassungsorganen durch die Änderung oder Kündigung der Hochschulverträge verletzt werden?
7. Welches Gericht ist im Falle einer Kündigung der Hochschulverträge für die Beurteilung ihrer Wirksamkeit zuständig?
- a) Kann dasselbe Gericht durch das Land angerufen werden, mit dem Antrag festzustellen, dass die Hochschulen dem Verlangen des Landes nachkommen müssen, die Hochschulverträge neu zu verhandeln?
 - b) Bestehen schadensersatzrechtliche Ansprüche der Hochschulen, z.B. aus Vertrag oder Staatshaftung, wenn das Land seinen vertraglichen Pflichten nicht nachkommt und eine gerichtliche Entscheidung von der Fortwirkung der aktuellen Hochschulverträge ausgeht?
8. Inwieweit ist für die Kündigung ein gesonderter Akt parlamentarischer Beschlussfassung, Ermächtigung, Genehmigung oder Einwilligung erforderlich?

- a) Kann ein solcher Parlamentarischer Akt hinsichtlich der Kündigung durch Festlegung im Haushaltsplan oder im Haushaltsgesetz erfolgen bzw. durch diese ersetzt werden?
- b) Inwieweit kann insbesondere die Festlegung von Pauschalen Minderausgaben über den gesamten Haushalt ohne nähere Zweckeingrenzung bei der Beschlussfassung des Doppelhaushaltes, als ein solcher parlamentarischer Akt in Bezug auf eine Kündigung fungieren oder diesen ersetzen?
- c) Inwieweit können die Sperren im dritten Nachtragshaushaltsgesetz einen solchen parlamentarischen Akt darstellen, obwohl sie keine Begrenzung der Ausgabeermächtigung sind, sondern lediglich ein besonderer Genehmigungsvorbehalt für den Hauptausschuss hinsichtlich der Ausübung der Ausgabeermächtigung durch die Exekutive?

II. Einführung

Als eines der ersten Bundesländer führte das Land Berlin im Jahr 1997 das Instrument der Hochschulverträge ein. Ziel der Hochschulverträge ist es, den Berliner Hochschulen Planungssicherheit und Kontinuität in der Finanzierung zu gewährleisten. Durch die Hochschulverträge wurde die bis dahin übliche sogenannte Input-Steuerung durch die sogenannte Output-Steuerung ersetzt. Konkret bedeutet dies, dass die Hochschulen nur dann die volle Höhe der vorgesehenen Zuschüsse erhalten, wenn sie konkrete Zielvorgaben erfüllen. Dazu werden jährliche Leistungsberichte erstellt.¹

Die Hochschulverträge, die mit den einzelnen Hochschulen geschlossen wurden, unterscheiden sich im Vertragstext nicht voneinander. Sie enthalten Vereinbarungen zu insgesamt zehn Bereichen, etwa zur Finanzausstattung, Qualität von Studium und Lehre/Fachkräftesicherung, Nachhaltigkeit etc. Darüber hinaus sind den Verträgen Anlagen angefügt, die auf die jeweilige Hochschule abgestimmt sind und beispielsweise Regelungen zu den jeweiligen Finanzierungshöchstwerten enthalten. Digital abrufbar sind die Hochschulverträge für jede einzelne Hochschule über die Internetseite der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege, Abteilung Wissenschaft und Forschung.²

¹ <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/hochschulvertraege/#2024>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

² <https://www.berlin.de/sen/wissenschaft/politik/hochschulvertraege/#2024>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

Ihre gesetzliche Grundlage finden die Hochschulverträge in § 2a BerlHG.³ Demnach soll die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung mit den Hochschulen Verträge über die Höhe des Staatszuschusses für ihre Aufgaben schließen. Gemäß § 2a Absatz 1 Satz 2 und 3 BerlHG handelt es sich bei den Hochschulverträgen um haushaltsrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur mit einer Laufzeit von in der Regel fünf Jahren, die der Zustimmung des Abgeordnetenhauses bedürfen.

Entsprechend der Vorgaben des § 2a BerlHG wurden am 20. Oktober 2023 durch den Senat die Entwürfe der Hochschulverträge als Vorlage zur Beschlussfassung dem Abgeordnetenhaus zugleitet.⁴ Das Abgeordnetenhaus stimmte den Hochschulverträgen in seiner 40. Sitzung am 14. Dezember 2023 zu.⁵

Die Unterzeichnung der Hochschulverträge durch die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege und die Präsidentinnen und Präsidenten der Hochschulen erfolgte am 16. Februar 2024.⁶

Aufgrund der angespannten Haushaltslage erklärte die Senatorin für Wissenschaft am 25. November 2024, dass die Hochschulverträge neu verhandelt werden müssten.⁷

In dem Dritten Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltjahre 2024/2025, der am 14. Dezember 2024 vom Abgeordnetenhaus beschlossen wurde, sind für das Haushalt Jahr 2025 mit der Bemerkung „Neuverhandlung der Hochschulverträge, einschließlich Charité“ qualifiziert gesperrte Beträge von etwa 106 Mio. Euro bei den Hochschulen vorgesehen.⁸

³ Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin in der Fassung vom 26. Juli 2011, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24.02.2025 (GVBl. S. 149) geändert worden ist.

⁴ S. die Vorlage – zur Beschlussfassung – Abschluss von Hochschulverträgen gemäß § 2a Berliner Hochschulgesetz für den Zeitraum 2024 bis 2028, Drs. 19/1250.

⁵ Siehe Plenarprotokoll 19/40 vom 14. Dezember 2023, S. 3690.

⁶ <https://www.berlin.de/sen/wgp/presse/2024/pressemitteilung.1418026.php>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

⁷ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/senatorin-will-an-die-hochschulvertrage-ran-berliner-unis-sollen-wegen-kurzungen-angebote-neu-aufstellen-12764825.html>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

⁸ Vgl. 3. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltjahre 2024/2025, S. 51., abrufbar unter https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/haushaltsplan-2024-25/artikel.1414232.php#headline_1_5, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

III. Gutachten

A. Frage 1

Welchen rechtlichen Charakter haben die Hochschulverträge? Handelt es sich bei den Hochschulverträgen, die das Land Berlin mit seinen Hochschulen geschlossen hat, bspw. um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne von §§ 54, 56 VwVfG iVm § 1 VwVfG Berlin?

1. Rechtsnatur von Hochschulverträgen

Hinsichtlich der Rechtsnatur von Hochschulverträgen und ihrer Einordnung als öffentlich-rechtlicher Vertrag gibt es in der Literatur unterschiedliche Auffassungen.

Der Abschluss eines verbindlichen öffentlich-rechtlichen Vertrages setzt die Rechtsfähigkeit der an dem Vertragsschluss beteiligten Vertragspartner voraus. Die Rechtsfähigkeit der Universitäten in den Bereichen, die durch die Hochschulverträge geregelt werden, und die sich daraus ergebenden Folgerungen für die Einordnung der Hochschulverträge als öffentlich-rechtlicher Vertrag wird unterschiedlich beurteilt.⁹ Bei der Frage der Rechtsfähigkeit spielt die Doppelnatürlichkeit der Hochschulen eine wichtige Rolle. Diese Doppelnatürlichkeit ist in § 2 Absatz 1 Satz 1 BerlHG gesetzlich normiert, dort heißt es: „*Die Hochschulen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen.*“ Entsprechend dieser Doppelnatürlichkeit können die Universitäten eigene und staatliche Aufgaben wahrnehmen. Im Bereich der eigenen Aufgaben unterliegen die Universitäten nur einer staatlichen Rechtsaufsicht¹⁰, im Bereich der staatlichen Aufgaben besteht hingegen eine Fachaufsicht¹¹ der zuständigen Wissenschaftsverwaltung. Zu den staatlichen Aufgaben zählt nach § 2 Absatz 3 Satz 1 BerlHG auch die Haushalts- und Finanzverwaltung der Hochschule.¹² Aus diesen unterschiedlichen Aufgaben resultieren unterschiedliche Auffassungen darüber, ob einer Universität im jeweiligen Bereich die Rechtsfähigkeit zum Abschluss verbindlicher Verträge mit dem Staat zukommt. Eine Ansicht in der Literatur geht davon aus, dass die Hochschulen in staatlichen Angelegenheiten Teil des Staates seien. Finanzvereinbarungen würden damit ein In-sich-Geschäft darstellen, dem keine juristische

⁹ Vgl. Schmuck, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berlin 2010, S. 155 ff.

¹⁰ Siehe § 89 Absatz 1 BerlHG.

¹¹ Siehe § 89 Absatz 2 BerlHG.

¹² Uerpman, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff, S. 648.

Wirkung zukomme.¹³ Nach dieser Auffassung würden die Hochschulverträge, sofern sie Finanzvereinbarungen betreffen, keine verbindlichen öffentlich-rechtlichen Verträge darstellen.

Ein großer Teil der Literatur geht jedoch davon aus, dass Hochschulverträge auch auf dem Gebiet der Finanzverwaltung verbindliche öffentlich-rechtliche Verträge darstellen können. So wird einerseits argumentiert, dass eine umfassende Zuordnung der Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung zu den staatlichen Aufgaben in diesem Umfang zweifelhaft sein dürfte.¹⁴ Darüber hinaus wird argumentiert, dass eine enge Auslegung der Begriffe Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung geboten sei. Würde man die Verhandlungen über Verträge, die die Finanzausstattung der Universitäten regeln, der Haushaltsverwaltung zuordnen, dann würde auf diese Weise die Willensbildung der Universitäten ausgehöhlt, da der Wissenschaftsverwaltung dann gegenüber den Hochschulen ein Weisungs- und Eintrittsrecht zusteünde. Insofern sei der Begriff Haushaltsverwaltung dahingehend auszulegen, dass darunter vor allem der Vollzug des Haushalts falle, nicht aber Verhandlungen über die staatliche Finanzausstattung, die der Aufstellung des Haushalts vorausgehen.¹⁵

Finanzierungsvereinbarungen zwischen Hochschulen und dem Staat können damit nach wohl herrschender Meinung bindende öffentlich-rechtliche Verträge darstellen.¹⁶

Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass dies bei den Berliner Hochschulverträgen anders sein sollte. Im Gegenteil: Auch der Wortlaut des § 2a Absatz 1 BerlHG, der die gesetzliche Grundlage der Hochschulverträge darstellt, spricht für die Annahme verbindlicher öffentlich-rechtlicher Verträge. § 2a Absatz 1 BerlHG lautet:

„§ 2a
Hochschulverträge

Die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung soll Verträge mit den Hochschulen über die Grundzüge ihrer weiteren Entwicklung und über die Höhe des Staatszuschusses für ihre Aufgaben, insbesondere von Forschung, Lehre und Stu-

¹³ Vgl. dazu den Überblick bei *Schmuck*, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berlin 2010, S.174.

¹⁴ *Trute*, Die Rechtqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, WissR Band 33 (2009), S. 147 f.

¹⁵ *Uerpman*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 648.

¹⁶ Vgl. *Neukirchen*, Rechtsfragen der LKRP zu den Hochschulverträgen, 2024, S. 39; *Schmuck*, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berlin 2010, S. 357; *Mühlenmeier*, in: *Epping*, NHG, § 1 Rn. 51 f.

dium, schließen (Hochschulverträge). Hochschulverträge sind haushaltrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur mit einer Laufzeit von in der Regel fünf Jahren. Sie bedürfen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses.“

Der Gesetzgeber sieht mit dieser Regelung selbst vor, dass Staat und Universität die Höhe der staatlichen Zuschüsse durch Vertrag festschreiben können. Daraus folgt, dass er den Vertragsschluss als Akt universitärer Selbstverwaltung ansieht und den Umfang der staatlichen Angelegenheiten entsprechend eingeschränkt sieht.¹⁷

Nach der hier vertretenen Ansicht stellen die Berliner Hochschulverträge damit verbindliche öffentlich-rechtliche Verträge dar.¹⁸

2. Besonderheit des Berliner Landesrechts

Öffentlich-rechtliche Verträge sind im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes¹⁹ in den §§ 54 ff. geregelt. Gemäß § 1 VwVfG BE²⁰ gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes auch für die Verwaltungstätigkeit der Behörden Berlins, soweit nicht in den §§ 2 bis 6 VwVfG BE etwas anderes bestimmt ist.

Gemäß § 2 Absatz 2 VwVfG BE sind im Bildungsbereich die §§ 54 ff. VwVfG jedoch nicht anwendbar. Zu prüfen ist damit, ob die Hochschulverträge dem Bildungsbereich zuzuordnen sind.

Eine Konkretisierung des Begriffs Bildungsbereich findet sich in § 2 Absatz 1 VwVfG BE. Dort werden die Bereiche des „*Schul-, Hochschul-, Fachhochschul- und Volkshochschulwesens (Bildungsbereich)*“ explizit aufgeführt, sodass der Hochschulbereich eindeutig unter den Begriff Bildungsbereich fällt. Zwar handelt es sich bei dem Hochschulver-

¹⁷ So bereits *Uerpmann*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 648, anhand der 1998 gültigen Rechtslage. Zu diesem Zeitpunkt waren die Hochschulverträge noch nicht als „haushaltrechtliche Verträge öffentlich-rechtlicher Natur“ im Gesetz definiert. Durch diese Ergänzung – vorgenommen durch das Gesetz zur Stärkung der Berliner Wissenschaft vom 14. September 2021, GVBl. 1039 – wird diese Argumentation nochmals gestärkt.

¹⁸ So auch *Uerpmann*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 648 und *Neukirchen*, Rechtsfragen der LKRP zu den Hochschulverträgen, 2024, S. 39.

¹⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

²⁰ Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung vom 21. April 2016, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.07.2024 (GVBl. S. 465, 473) geändert worden ist.

trägen gemäß § 2a Absatz 1 Satz 2 BerlHG um haushaltrechtliche Verträge, dies dürfte ihrer Zuordnung zum Bildungsbereich aber nicht entgegenstehen, denn die Hochschulverträge enthalten neben finanziellen Regelungen auch Zielvorgaben, die dem Bildungsbereich zuzuordnen sind. Bei den Hochschulverträgen handelt es sich damit nach der hier vertretenen Ansicht um (haushaltrechtliche) Verträge im Bildungsbereich, sodass die Anwendung der §§ 54 ff. VwVfG ausgeschlossen sein dürfte.²¹

Diese Ausnahme schließt aber die Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages als solches für die Hochschulen nicht aus. Der Anwendungsausschluss führt lediglich dazu, dass das Regelungsregime zum Verwaltungsvertrag der §§ 54 ff. VwVfG direkt keine Anwendung findet. Eine analoge Anwendung scheidet aber ebenfalls aus, da es an einer Regelungslücke fehlt. Der Gesetzgeber hat gerade eine Regelung dahingehend getroffen, dass die §§ 54 ff. VwVfG auf den Bildungsbereich keine Anwendung finden sollen.²²

Im Fall der Berliner Hochschulverträge sind damit die allgemeinen, ungeschriebenen Rechtsgrundsätze des verwaltungsrechtlichen Vertragsrechts anzuwenden, die schon vor Erlass des Verfahrensgesetzes entwickelt wurden.²³

3. Ergebnis zu Frage 1

Bei den Berliner Hochschulverträgen handelt es sich um verbindliche öffentlich-rechtliche Verträge. Aufgrund der Besonderheit in § 2 Absatz 2 VwVfG Berlin finden nach der hier vertretenen Ansicht jedoch die §§ 54 ff. VwVfG (Bund) keine Anwendung. Dies ändert jedoch nichts daran, dass es sich um verbindliche öffentlich-rechtliche Verträge handelt.

²¹ So auch *Uerpmann*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S.649 f.; a.A., *Neukirchen*, Rechtsfragen der LKRP zu den Hochschulverträgen, 2024, S. 41, der darauf verweist, dass es sich bei den Hochschulverträgen nach dem gesetzlichen Wortlaut in § 2a Absatz 1 Satz 2 BerlHG um haushaltrechtliche Verträge handele.

²² Vgl. *Schmuck*, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berlin 2010, S. 259.

²³ Vgl. *Uerpmann*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 650; *Schmuck*, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berlin 2010, S. 259 in Bezug auf Mecklenburg-Vorpommern, das ebenfalls einen Ausschluss für die „Tätigkeit der Hochschulen“ vorsieht, vgl. § 2 Absatz 2 Nr. 3 VwVfG M-V.

B. Frage 2

Hat sich der Haushaltsgesetzgeber durch seine Zustimmung zu den Hochschulverträgen des Landes für den gesamten Geltungszeitraum hinsichtlich der Landeszuschüsse gebunden? Hat der Wechsel der Legislaturperiode oder die Haushaltsbeschlußfassung Auswirkungen auf die Bindung des Landes Berlin?

Im Vertragsrecht gilt der Grundsatz „*pacta sunt servanda*“ – Verträge müssen eingehalten werden –.²⁴ Dieser Grundsatz stellt eine unverzichtbare Regel des Rechtsstaates dar, die – abgesehen von höchst seltenen Ausnahmefällen – keine Ausnahme duldet.²⁵ Dieser Grundsatz gilt auch für öffentlich-rechtliche Verträge.²⁶

Zu prüfen ist, ob hier ausnahmsweise Abweichungen von diesem Grundsatz in Betracht kommen.

1. Auswirkungen eines Wechsels der Legislaturperiode – Grundsatz der Diskontinuität

Eine Abweichung könnte in Folge eines Wechsels der Legislaturperiode in Betracht kommen. In diesem Zusammenhang ist der Grundsatz der Diskontinuität zu nennen. Dieser besagt, dass alle Verhandlungsgegenstände, die dem bisherigen Parlament vorlagen, am Ende der Wahlperiode als erledigt gelten. Durch diese Diskontinuität wird dem neu gewählten und legitimierten Parlament eine unbelastete Arbeitsaufnahme ermöglicht. Dies betrifft aber nur Vorlagen, Anträge und Anfragen.²⁷ Verträge – wie die Hochschulverträge –, zu denen das Parlament seine Zustimmung erteilt hat, fallen nicht unter den Grundsatz der Diskontinuität. Der Wechsel der Legislaturperiode hat damit keine Auswirkung auf die Bindung an einen abgeschlossenen Vertrag.

²⁴ Groh, in: Weber kompakt Rechtswörterbuch, „*pacta sunt servanda*“, 12. Edition 2025, beck-online.

²⁵ Vgl. Philipp, *Pacta non sunt servanda*, NVwZ 2013, 911, 912 (beck-online).

²⁶ Vgl. Sanden, Die Anpassung und Kündigung öffentlich-rechtlicher Verträge am Beispiel des Altlastensanierungsvertrags, NVwZ 2009, 491 (beck-online); BVerwGE 143, 335 Rn. 64 (beck-online).

²⁷ BeckOK GG/Dietlein, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 76 Rn. 43 (beck-online); Sachs/Magiera, 10. Aufl. 2024, GG Art. 39 Rn. 15 (beck-online).

2. Auswirkungen zukünftiger Haushaltsbeschlussfassungen

Zu prüfen ist, ob sich eine zukünftige Haushaltsbeschlussfassung auf die Bindung des Landes Berlin an die Hochschulverträge auswirken kann. Dazu ist zunächst zu untersuchen, wie die Hochschulverträge finanziell abgesichert sind.

Im Haushaltsplan der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege für den Doppelhaushalt 2024/2025 wurde für den Abschluss der Hochschulverträge eine Verpflichtungsermächtigung aufgenommen, die bis zum Jahr 2028 dargestellt ist.²⁸ Verpflichtungsermächtigungen berechtigen die Verwaltung, im jeweiligen Haushaltsjahr eine Verpflichtung zur Leistung von Ausgaben einzugehen, die erst nach Ablauf des betreffenden Haushaltjahres zu erfüllen ist und demgemäß auch erst dann zu einer Auszahlung führt.²⁹

Wird eine Verpflichtungsermächtigungen genutzt, führt dies zur Bindung, finanziellen Belastung und Einschränkung der Gestaltungsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber, weil diese im Haushaltsjahr der Fälligkeit finanzielle Mittel bereitstellen müssen. Aufgrund dieser künftigen Vorbelastungen sind Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltspunkt zu veranschlagen, um das Ausmaß zu verdeutlichen und eine faktische Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts zu vermeiden.³⁰ Da mit Verpflichtungsermächtigungen Finanzierungslasten künftiger Haushalte verbunden sind, dürfen sie nicht unbegrenzt zum Einsatz kommen. Dies würde ansonsten auch dem Demokratieprinzip zuwiderlaufen.³¹ Hier ist ein Ausgleich zwischen dem Bedürfnis nach Planungssicherheit der Universitäten auch über das Ende der Legislaturperiode hinaus und der Bindungswirkung gegenüber zukünftigen Haushaltsgesetzgebern zu schaffen. Die in Berlin in § 2a Absatz 1 BerlHG vorgesehene und in den Hochschulverträgen übernommene Geltungsdauer von fünf Jahren dürfte eine zeitlich angemessene Bindung darstellen. Eine fünfjährige Laufzeit ermöglicht einerseits eine gewisse Planungssicherheit für die Hochschulen, gleichzeitig binden sie aufgrund der ebenfalls fünfjährigen Legislaturperiode kein zukünftiges Parlament vollständig.³²

²⁸ Siehe Haushaltsplan 2024/2025 Band 9 Einzelplan 09, S. 40, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/haushaltsplan-2024-25/artikel.1414232.php#headline_1_3_0_0, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

²⁹ Gröpl BHO/*Gröpl*, 2. Aufl. 2019, BHO § 3 Rn. 14 (beck-online).

³⁰ *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 468; Nomos-BR/von Lewinski/Burbat BHO/*Kai von Lewinski/Daniela Burbat*, 1. Aufl. 2013, BHO § 38 Rn. 4 (beck-online).

³¹ Nomos-BR/von Lewinski/Burbat BHO/*Kai von Lewinski/Daniela Burbat*, 1. Aufl. 2013, BHO § 38 Rn. 5 (beck-online).

³² Vgl. Uerpman, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 649.

Mit dem Abschluss der Hochschulverträge im Februar 2024 wurde damit eine im Haushaltsplan durch Verpflichtungsermächtigung abgesicherte finanzielle Verpflichtung des Landes Berlin eingegangen. Zwar stellt die Verpflichtungsermächtigung noch keine Ausgabeermächtigung für die entsprechenden Folgejahre dar, durch die Veranschlagung verpflichtet sich das Parlament aber, in künftigen Haushaltsjahren entsprechende Ausgaben bereitzustellen.³³

Entstandene Ansprüche können nicht einfach durch Nichtbereitstellung der entsprechenden Mittel im folgenden Haushaltsplan zunichte gemacht werden. § 3 Absatz 2 HGrG³⁴ und § 3 Absatz 2 LHO³⁵ regeln dies für den Fall eines Vertrages, den das Land mit einer Privatperson abschließt, ausdrücklich. Demnach werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Dem Haushaltsplan kommt insofern keine Außenwirkung zu. Gleches dürfte auch für die Hochschulen gelten. Zwar sind die Hochschulen gemäß § 2 Absatz 1 BerlHG Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Sie befinden sich damit also nicht in derselben Weise in einem Außenrechtsverhältnis zum Staat wie eine Privatperson. Im Gegensatz zu anderen landesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts haben die Hochschulen aber eine rechtliche Verselbständigung, die durch die Wissenschaftsfreiheit des Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG³⁶ grundrechtlich untermauert ist. Es handelt sich bei ihnen nicht nur um staatliche Einrichtungen, sondern sie dienen zugleich der Entfaltung der Wissenschaft. Diese rechtliche Verselbständigung und die Absicherung durch Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG führen zu einer Außenrechtsposition der Hochschulen, sodass vertraglich zugesagte Zuschüsse nicht unter dem Vorbehalt des Haushaltplanes stehen. Das Parlament ist gehalten, die Mittel bereitzustellen und die eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen.³⁷

³³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der aktuelle Begriff – Verpflichtungsermächtigung – 2004, S. 1, abrufbar unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/514314/0ad037338a0cc8218a502353ec1767bb/Verpflichtungsermaechtigung.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025; *Uerpmann*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 650.

³⁴ Haushaltsgundsätzgesetz vom 19. August 1969 (BGBI. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBI. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist.

³⁵ Landeshaushaltordnung in der Fassung vom 30. Januar 2009 (GVBl. S. 31, ber. S. 486), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2.12.2024 (GVBl. S. 602) geändert worden ist.

³⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBI. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist

³⁷ *Uerpmann*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 650.

3. Ergebnis zu Frage 2

Weder der Wechsel der Legislaturperiode noch künftige Haushaltbeschlussfassungen haben damit Auswirkungen auf die Bindung des Landes. Das Parlament ist aufgrund der im Haushaltsplan 2024/2025 veranschlagten und durch Abschluss der Hochschulverträge auch genutzten Verpflichtungsermächtigung gehalten, die Verträge durch Ausgabeermächtigungen in den zukünftigen Haushalten (während der Vertragslaufzeit bis zum Jahr 2028) zu bedienen.

C. Frage 3

Haben die Berliner Hochschulen einen Anspruch auf Erfüllung der Hochschulverträge und wenn ja, in wie weit ist er durchsetzbar?

Ein Anspruch der Hochschulen auf Erfüllung der Hochschulverträge besteht, wenn der Anspruch durch einen wirksam abgeschlossenen Vertrag entstanden ist. Außerdem darf der Anspruch nicht erloschen sein und muss durchsetzbar sein.

1. Entstehen eines Anspruchs

Gemäß § 62 Satz 2 VwVfG finden bei öffentlich-rechtlichen Verträgen die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches³⁸ entsprechende Anwendung. Wie bereits oben unter A. 2. dargestellt (S. 9 f. dieses Gutachtens), ist § 62 Satz 2 VwVfG auf die Hochschulverträge nicht anwendbar.³⁹ § 62 VwVfG ist aber Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze, sodass seine Regelungen zumindest „sinngemäß-analog“ angewendet werden können.⁴⁰ Im Folgenden ist ein wirksamer Vertragsschluss deshalb unter Zugrundelegung der Vorschriften des BGB zu prüfen.

Für einen wirksamen Vertragsabschluss bedarf es zwei überreinstimmender Willenserklärungen, dem Angebot und der Annahme (§§ 145 ff. BGB).

Die Hochschulverträge wurden am 16.02.2024 von der für Wissenschaft zuständigen Senatorin, Dr. Ina Czyborra, und den Präsidentinnen und Präsidenten und Rektorinnen und

³⁸ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. April 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 109) geändert worden ist.

³⁹ Vgl. Uerpman, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 649 f.

⁴⁰ Kopp/Ramsauer/Tegethoff, VwVfG, § 62 Rn. 3.

Rektoren der Berliner Universitäten und Hochschulen unterzeichnet.⁴¹ Damit liegen übereinstimmende Willenserklärungen vor. Mit der für Wissenschaft zuständigen Senatorin hat auch die gemäß § 2a Absatz 1 BerlHG zum Abschluss der Verträge berechtigte Senatorin gehandelt.

Gemäß § 2a Absatz 1 Satz 3 BerlHG bedürfen die Hochschulverträge der Zustimmung des Abgeordnetenhauses. Die Zustimmung durch das Abgeordnetenhaus erfolgte in der Sitzung vom 14.12.2023⁴², sodass auch dieses Erfordernis eingehalten wurde.

Daneben sind auch keine materiellen Nichtigkeitsgründe nach § 59 Absatz 1 oder 2 VwVfG ersichtlich. Diese Regelungen können ebenfalls als Ausdruck allgemeiner Rechtsgedanken angesehen werden, sodass § 59 VwVfG entsprechend auch auf Vertragsverträge anzuwenden ist, die – wie die Hochschulverträge – nicht dem Geltungsbereich des VwVfG unterfallen.⁴³

Die Anspruch auf Zurverfügungstellung der in den Hochschulverträgen vereinbarten Zu- schüsse ist damit entstanden.

2. Kein Erlöschen des Anspruchs

Zu prüfen ist, ob dieser Anspruch erloschen ist.

In Betracht kommt hier eine Anpassung oder Kündigung des Vertrages aufgrund einer Störung der Geschäftsgrundlage in Anlehnung an § 60 Absatz 1 VwVfG.

§ 60 Absatz 1 VwVfG lautet wie folgt:

„§ 60 Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen

(1) Haben die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, so kann diese Vertragspartei eine Anpassung des Vertragsinhalts an

⁴¹ <https://www.berlin.de/sen/wgp/presse/2024/pressemitteilung.1418026.php>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

⁴² Siehe Beschlussprotokoll der 40. Plenarsitzung vom 14. Dezember 2023, Lfd. Nr. 17 a) und b) abrufbar unter: <https://www.parlament-berlin.de/ados/19/IIIPlen/protokoll/plen19-040-bp.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

⁴³ Kopp/Ramsauer/Tegethoff, VwVfG, § 59 Rn. 5.

die geänderten Verhältnisse verlangen oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist, den Vertrag kündigen. Die Behörde kann den Vertrag auch kündigen, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen.“

§ 60 Absatz 1 VwVfG kodifiziert den Grundsatz, wonach die strikte Vertragsbindung (*pacta sunt servanda*) dann durchbrochen werden muss, wenn ein Festhalten an der Vereinbarung infolge einer Änderung der Geschäftsgrundlage für einen oder mehrere Vertragspartner zu unzumutbaren Ergebnissen führen würde. Da dieser Grundsatz Verfassungsrang genießt, gilt er auch über den unmittelbaren Anwendungsbereich der Vorschrift hinaus.⁴⁴ Die Anwendung dieses Grundsatzes kommt also auch bei den Hochschulverträgen in Betracht, obwohl § 60 VwVfG wegen der Regelung in § 2 Absatz 2 VwVfG Berlin nicht direkt anwendbar ist.

Bei der hier zu prüfenden Frage, ob der Anspruch aufgrund einer Störung der Geschäftsgrundlage erloschen ist, lässt sich festhalten, dass nach dem hier vorliegenden Erkenntnisstand bisher von keiner Partei eine Kündigung rechtsverbindlich ausgesprochen wurde, sondern sich die Vertragspartner dazu in Verhandlungen befinden.

Demnach ist der Anspruch zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung nicht nach dem in § 60 Absatz 1 VwVfG enthaltenen Grundsatz erloschen. Zu der Frage, ob eine Vertragsanpassung oder Kündigung im vorliegenden Fall möglich wäre, siehe die Erläuterungen zu Frage 5 (ab Seite 19 ff. des Gutachtens).

3. Durchsetzbarkeit und Höhe des Anspruchs

Es dürften keine rechtshemmenden Einreden des Schuldners nach § 60 Satz 2 VwVfG i.V.m. den Vorschriften des BGB bestehen. Zu solchen Einreden zählt beispielsweise die Verjährung (§§ 194 ff. BGB). Da es sich um Einreden handelt, werden sie nur dann geprüft, wenn sie vom Schuldner geltend gemacht werden. Dass der Senat von Berlin im Hinblick auf die Hochschulverträgen rechtshemmende Einreden geltend machen wird, ist bisher jedenfalls nicht Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Es ist auch nicht ersichtlich, dass solche bestehen und dem Anspruch entgegengehalten werden können.

In Bezug auf die Höhe des durchsetzbaren Anspruchs ergibt sich aus der Anlage I zu den Verträgen, wie hoch das leistungsunabhängige Grundbudget und wie hoch das Leistungs-

⁴⁴ Kopp/Ramsauer/Tegethoff, VwVfG, § 60 Rn. 2.

budget ist. Der leistungsisierte Teil der Zuschüsse ist erst dann durchsetzbar, wenn die entsprechenden Leistungen durch die Hochschulen auch erbracht wurden.

4. Ergebnis zu Frage 3

Die Berliner Hochschulen haben nach derzeitigem Erkenntnisstand einen durchsetzbaren Anspruch auf Erfüllung der Hochschulverträge. Bezuglich der Höhe ist der Anspruch zunächst gerichtet auf das leistungsunabhängige Grundbudget durchsetzbar. Der leistungsisierte Teil der Zuschüsse ist erst mit Erbringung der vereinbarten Leistungen durchsetzbar.

D. Frage 4

Bestehen schadensersatzrechtliche Ansprüche der Hochschulen, z.B. aus Vertrag oder Staatshaftung, wenn das Land seinen vertraglichen Pflichten nicht nachkommt?

Das Staatshaftungsrecht umfasst verschiedene Elemente. Ein Element stellen die Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen dar.⁴⁵

1. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichem Schuldverhältnis

Gemäß § 62 Satz 2 VwVfG gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches für öffentlich-rechtliche Verträge ergänzend zu den Regelungen in der VwVfG. Auf öffentlich-rechtliche Verträge sind damit die Rechtsgrundsätze über Schadensersatz aus Vertrag der §§ 280 ff. BGB sinngemäß anwendbar.⁴⁶ Da es sich bei diesen Vorschriften um allgemeine Rechtsgrundsätze handelt, dürften diese Grundsätze auch trotz der Unanwendbarkeit des § 62 VwVfG auf die Hochschulverträge anwendbar sein.

Bei der Frage, welche Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch der Universitäten erfüllt sein müssen, ist die Art des Schadens zu klären und ob dieser über einen Schadensersatz statt oder neben der Leistung ersetzt werden kann.

Sofern das Land die Zuschüsse nicht wie vertraglich vereinbart leistet, wäre der fehlende Betrag im Wege einer Klage auf Erfüllung der Hochschulverträge gerichtlich geltend zu machen.

⁴⁵ MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839 Rn. 19 f. (beck-online).

⁴⁶ Kopp/Ramsauer/Tegethoff, VwVfG, § 62 Rn. 20 f.; BeckOK BGB/Lorenz, 74. Ed. 1.5.2025, BGB § 280 Rn. 8; MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839 Rn. 132.

Daneben ist es denkbar, dass durch die Nichtleistung bzw. verspätete Leistung Schäden eingetreten sind, die über die reine Erfüllung der vertraglichen Pflichten hinausgehen. In Betracht dürften hier vor allem Kreditkosten kommen. Im Falle einer verspäteten Erfüllung von Geldschulden kann der Gläubiger Ersatz der Kosten eines Überbrückungskredits verlangen.⁴⁷ Sofern man zugrunde legt, dass den Hochschulen die vereinbarten Zuschüsse nicht gemäß der vertraglichen Regelung in den Hochschulverträgen zur Verfügung gestellt werden und die Hochschulen während dieses Zeitraums die anfallenden Kosten deshalb fremdfinanzieren müssen, so handelt es sich dabei um einen Verzögerungsschaden, der als Schadensersatz neben der Leistung entsprechend den §§ 280 I, II, 286 BGB geltend gemacht werden kann.

Der Anspruch nach §§ 280 I, II, 286 BGB setzt das Bestehen eines Schuldverhältnisses, einen fälligen und durchsetzbaren Anspruch des Gläubigers, eine Pflichtverletzung durch Verzögerung der Leistung, eine Mahnung oder deren Entbehrlichkeit sowie ein Vertretenmüssen des Verzugs voraus. Rechtsfolge des Schuldnerverzugs ist einerseits der Ersatz des Verzögerungsschadens nach §§ 280 I, II, 286 BGB. Daneben können über § 288 BGB Verzugszinsen geltend gemacht werden.

Bei den Hochschulverträgen handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, der ein Schuldverhältnis im Sinne des § 280 BGB darstellt. Ob auch eine Pflichtverletzung durch eine Nichtzahlung von Zuschüssen vorliegt, ist danach zu beurteilen, ob diese schon fällig waren. Das Land kann nur mit denjenigen Zuschüssen in Verzug kommen, deren Leistung fällig war (vergleiche dazu auch die Ausführungen unter C. 3. S. 16 des Gutachtens). Für den Eintritt des Verzugs bedarf es wiederum einer Mahnung oder ihrer Entbehrlichkeit. Wann eine Mahnung entbehrlich ist, ist in § 286 Absatz 2 BGB geregelt. In Betracht kommt hier ggf. eine Entbehrlichkeit nach § 286 Absatz 2 Nr. 3 BGB, sofern der Schuldner die Leistung ernsthaft und endgültig verweigert hat. Diese Verweigerung könnte in dem Dritten Nachtragshaushaltsgesetz gesehen werden, dass bereits einen qualifiziert gesperrten Betrag für die Hochschulen für das Haushaltsjahr 2025 vorsieht. Sofern darin keine ernsthafte und endgültige Verweigerung gesehen wird, müsste eine Mahnung seitens der Hochschulen erfolgen. Zusätzlich müsste das Land Berlin den Verzug auch zu vertreten haben. Das Vertretenmüssen des Schuldners wird (widerleglich) vermutet.⁴⁸ Darüber hinaus besteht der Anspruch nur, wenn tatsächlich auch ein Verzugsschaden entstanden ist. Dies könnten – wie oben bereits erwähnt – die Kosten eines Kredits sein und müsste von den Hochschulen dargelegt werden.

⁴⁷ MüKoBGB/*Ernst*, 9. Aufl. 2022, BGB § 286 Rn. 180 (beck-online).

⁴⁸ BeckOK BGB/*Lorenz*, 74. Ed. 1.5.2025, BGB § 286 Rn. 54 (beck-online).

Darüber hinaus ist eine Geldschuld gemäß § 288 BGB während des Schuldnerverzugs zu verzinsen.

2. Ansprüche aus Staatshaftung

Soweit es sich – wie in dem zu prüfenden Fall – um eine Verletzung von Vertragspflichten handelt, werden mögliche Ansprüche aus Amtshaftung durch die spezielleren Vorschriften über die Leistungsstörungen grundsätzlich ausgeschlossen.⁴⁹

E. Frage 5 a)

Welche materiellen und formellen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die Hochschulverträge gekündigt werden können oder eine der Vertragsparteien eine Anpassung verlangen kann? Dabei stellen sich insbesondere folgende Fragen:

a) Haben sich die für den Vertragsschluss maßgeblichen Verhältnisse seit Abschluss der Hochschulverträge derart verändert, dass eine Kündigung der Verträge durch eine Partei erfolgen oder die Anpassung der Verträge einseitig durch eine Partei verlangt werden kann? Aufgrund welcher Rechtsgrundlage könnte eine Vertragsanpassung oder Kündigung dann erfolgen? Welche Veränderungen müssten für einen solchen Anspruch vorliegen (z. B. die Haushaltslage, unvorhersehbare wirtschaftliche Entwicklungen oder Ähnliches) und wie erheblich müssen diese sein?

1. Anpassung oder Kündigung der Verträge nach dem Grundsatz des Wegfalls der Geschäftsgrundlage

Eine Anpassung oder Kündigung der Hochschulverträge könnte nach den Grundsätzen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage möglich sein. Gemäß § 60 Absatz 1 Satz 1 VwVfG kann eine Vertragspartei eine Anpassung des Vertragsinhalts oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist, auch den Vertrag kündigen. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgeblich gewesen sind, seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist. Wie bereits oben erwähnt, finden die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes zwar keine Anwendung auf die Hochschulverträge, die Grundsätze über den Wegfall der Geschäftsgrundlage gelten aber über den Anwendungsbereich

⁴⁹ Kopp/Ramsauer/Tegethoff, VwVfG, § 62 Rn. 26.

des § 60 VwVfG hinaus.⁵⁰ Die Rechtsgrundlage für eine Vertragsanpassung bzw. Kündigung ist damit in den allgemeinen Grundsätzen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage zu sehen.

Damit eine Vertragspartei eine Anpassung des Vertrages verlangen kann, müssten sich in Anlehnung an § 60 Absatz 1 Satz 1 VwVfG die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend waren, wesentlich geändert haben.

a) Für den Vertragsschluss wesentliche Verhältnisse

Unter dem Begriff der maßgeblichen Verhältnisse werden zunächst nur solche Umstände verstanden, die weder Vertragsinhalt geworden sind, noch bloßer Beweggrund geblieben sind, sondern die nach der Vorstellung der Parteien die gemeinsame und wesentliche Grundlage des Vertrages bilden. Ausreichend soll auch sein, wenn die fraglichen Umstände nur von einer Vertragspartei zugrunde gelegt wurden. Voraussetzung, dass solche Umstände für den Vertragsschluss maßgebliche Verhältnisse darstellen können ist aber, dass dies der anderen Vertragspartei erkennbar war und von dieser nicht beanstandet wurde. Unerkennbare einseitige Erwartungen stellen dagegen keine Geschäftsgrundlage dar.⁵¹

Dabei können sich sowohl für die Hochschulen als auch für das Land Berlin die für den Vertragsschluss wesentlichen Verhältnisse geändert haben und zu einem Anpassungs- bzw. Kündigungsanspruch führen.

aa) Wesentliche Verhältnisse für die Hochschulen

Auf Seiten der Hochschulen käme als wesentliche Änderung der Verhältnisse insbesondere die Verschlechterung der hochschulischen Haushaltslage oder eine Verbesserung der staatlichen Haushaltslage in Betracht. Eine Verbesserung der Haushaltslage des Landes Berlin ist jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt nach den bekannten Finanzdaten nicht anzunehmen. Denkbar bleibt damit eine Verschlechterung der hochschulischen Haushaltslage. Diese könnte sich beispielsweise aus verlorenen Kapazitätsprozessen ergeben, die wiederum dazu führen könnten, dass die Grundausrüstung der Hochschulen ohne eine Anpassung der Verträge nicht mehr gesichert ist. Die Pflicht zu einer ausreichenden Mindestausstattung stellt jedoch nur eine äußerste Grenze dar, die nur in Ausnahmefällen praktische Bedeutung erlange dürfte.⁵² Der Presseberichterstattung ist darüber hinaus nicht zu

⁵⁰ Kopp/Ramsauer/*Tegethoff*, VwVfG, § 60 Rn. 2; *Uerpman*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S.650.

⁵¹ BeckOK VwVfG/*Spieth/Hellermann*, 67. Ed. 1.4.2025, VwVfG § 60 Rn. 5 (beck-online).

⁵² Vgl. *Schmuck*, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berlin 2010, S. 322 f.

entnehmen, dass die Hochschulen sich ihrerseits auf einen Wegfall der Geschäftsgrundlage berufen wollen. Ein Anspruch der Hochschulen auf Anpassung bzw. Kündigung der Hochschulverträge nach den Grundsätzen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage wird deshalb im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter geprüft.

bb) Wesentliche Verhältnisse für das Land Berlin

Das Land Berlin könnte sich ggf. für einen Anspruch auf Anpassung oder Kündigung der Hochschulverträge darauf berufen, dass sich die staatliche Haushaltsslage seit der Unterzeichnung der Hochschulverträge maßgeblich zum Nachteil geändert hat.

Dazu müsste es sich bei der finanziellen Lage des Landes Berlin um für das Vertragsverhältnis maßgebende Verhältnisse handeln. Nach der oben angeführten Definition dürfte dies der Fall sein. Die finanzielle Lage des Landes Berlin wurde nicht Vertragsinhalt, sie dürfte aber nach den Vorstellungen der Parteien die gemeinsame und wesentliche Grundlage des Vertrages bilden. Dies wird auch in der im Rahmen der Aushandlung der Hochschulverträge veröffentlichten Presseerklärung deutlich. Dort heißt es, dass der Senat mit den Verträgen eine „*verlässliche Perspektiven für die Hochschulen in finanziell schwierigen Zeiten*“⁵³ schaffe.

Die bereits schwierige finanzielle Lage, angesichts derer die vereinbarten Zuschüsse dem Land Berlin aber noch leistbar erschienen, wurde damit Geschäftsgrundlage für die Vertragsparteien.

b) Wesentliche Änderung führt zu Unzumutbarkeit?

Die Verhältnisse müssten sich seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass ein Festhalten an der ursprünglichen Vereinbarung einer der Vertragsparteien nicht zuzumuten ist.

aa) Wesentliche Änderung seit Vertragsschluss

Wo die Grenze zwischen einer wesentlichen und einer unwesentlichen Änderung zu ziehen ist, wird anhand der Umstände des Einzelfalls bestimmt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch im öffentlichen Recht der Grundsatz der Vertragstreue nur ausnahmsweise

⁵³ Presseerklärung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege vom 16.02.2024, abrufbar unter:
<https://www.berlin.de/sen/wgp/presse/2024/pressemitteilung.1418026.php>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

durchbrochen werden darf.⁵⁴ Maßgeblich für die Beurteilung ist der Zeitpunkt des Vertragsschlusses.⁵⁵

Seit dem Vertragsschluss am 16. Februar 2024 müsste dementsprechend eine wesentliche Änderung der finanziellen Lage eingetreten sein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass schon im Oktober 2023 im Rahmen der Verhandlung der Hochschulverträge von „*finanziell schwierigen Zeiten*“ gesprochen wurde.⁵⁶ Ebenso sprach der Finanzsenator in einer Pressemitteilung vom 15. Dezember 2023 von einer „*schwierigen Haushaltslage*“.⁵⁷

Im Zeitpunkt des Vertragsschlusses war die finanzielle Lage des Landes Berlin damit bereits angespannt. Ob sich diese bereits schwierige Lage nach dem Vertragsschluss am 16. Februar 2024 wesentlich im Sinne des Grundsatzes des Wegfalls der Geschäftsgrundlage verschlechtert hat, ist vorrangig eine Tatsachenfrage.

Für eine wesentliche Verschlechterung könnte etwa die Steuerschätzung für die Jahre 2025, 2026 und 2027 sprechen. Einer Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16.05.2025⁵⁸ lässt sich entnehmen, dass nach der aktuellen Steuerschätzung für das Jahr 2025 mit 96 Mio. Euro, für das Jahr 2026 mit 13 Mio. Euro und für das Jahr 2027 mit rund 22 Mio. geringeren Steuereinnahmen zu rechnen ist als ursprünglich prognostiziert wurde. Allerdings belaufen sich die zu erwartenden Steuereinnahmen für das Jahr 2025 auf 29,7 Mrd. Euro, für das Jahr 2026 auf 30,3 Mrd. Euro und für das Jahr 2027 auf rund 31,2 Mrd. Euro. Ein Rückgang dieser Einnahmen um 96 Mio. (für 2025) bzw. 12 Mio. (für 2026) und 22 Mio. (für 2027) Euro dürfte in Anbetracht dieser Gesamtsummen nicht als wesentlich zu werten sein. Auf der Seite der Einnahmen dürfte eine wesentliche Verschlechterung damit abzulehnen sein. Denkbar bleibt eine wesentliche Verschlechterung der Haushaltslage durch eine wesentliche Steigerung auf der Ausgabenseite. Ob dies der Fall ist, lässt sich hier mangels verlässlicher Datengrundlage nicht abschließend beurtei-

⁵⁴ BeckOK VwVfG/*Spieth/Hellermann*, 67. Ed. 1.4.2025, VwVfG § 60 Rn. 10 (beck-online).

⁵⁵ Schoch/Schneider/*Brosius-Gersdorf/Remé*, 6. EL November 2024, VwVfG § 60 Rn. 57 (beck-online).

⁵⁶ Siehe die Presseerklärung vom 17.10.2023, abrufbar unter:
<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1376097.php>; zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

⁵⁷ Presseerklärung vom 15. Dezember 2023: abrufbar unter:
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.1396939.php>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

⁵⁸ Presseerklärung vom 16.05.2025, abrufbar unter:
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.1560406.php>, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

len. Im Falle eines gerichtlichen Verfahrens wäre es die Obliegenheit des Senats, dazu substantiiert vorzutragen und das Vorliegen einer wesentlichen Verschlechterung zu beweisen.

Sofern dem Senat der Beweis einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse gelänge, müsste diese Veränderung in einem zweiten Prüfungsschritt auch zu einer Unzumutbarkeit des Festhaltens am Vertrag führen.

bb) Unzumutbarkeit

Auch bei wesentlichen Änderungen der Verhältnisse steht einer Vertragspartei dann kein Recht auf Anpassung des Vertrages zu, wenn die Störung in ihre Risikosphäre fällt. In wessen Risikosphäre eine Störung fällt, kann sich insbesondere aus dem Vertrag oder dem Vertragszweck ergeben.⁵⁹

In der Literatur ist allgemein anerkannt, dass beim Abschluss von Hochschulverträgen das Risiko für eine Verschlechterung der Haushaltssituation dem Staat zugewiesen ist. Diese Verträge werden häufig in Kenntnis einer angespannten Haushaltslage geschlossen. Ihr Zweck besteht darin, die Hochschulen vor weiteren, über die in der Vereinbarung geregelten Einsparungen hinausgehenden Kürzungen auszunehmen. Damit kann eine weitere Verschlechterung der Haushaltssituation grundsätzlich nicht zu einer Anpassung berechtigen. Dies ist nur dann anders, wenn die Verschlechterung ausdrücklich als wesentlicher, zu Anpassung berechtigender Umstand vereinbart wurde oder es zu einer grundlegenden Änderung der Lage kommt.⁶⁰

In den Berliner Hochschulverträgen findet sich keine Anpassungsklausel, durch die eine Verschlechterung der Haushaltssituation als ein zur Anpassung der Verträge berechtigender Umstand anerkannt wird. Vielmehr heißt es in den Hochschulverträgen (hier beispielhaft aus dem Vertrag mit der Freien Universität Berlin zitiert) unter dem Punkt I. Finanzausstattung, Nr. 18 Planungssicherheit und weitere Mittel⁶¹:

⁵⁹ BeckOK BGB/Lorenz, 74. Ed. 1.5.2025, BGB § 313 Rn. 26 (beck-online).

⁶⁰ Vgl. Schmuck, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berlin 2010, S. 316 f; Uerpemann, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 651.

⁶¹ Vertrag für die Jahre 2024 bis 2028 gemäß § 2a Berliner Hochschulgesetz zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege, und der Freien Universität Berlin, vertreten durch den Präsidenten, S. 8.

„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 Freie Universität ihre Verpflichtungen aus diesem Vertrag erfüllt hat.“

Ziel war es damit, den Hochschulen eine Planungssicherheit trotz der bekannten Risiken zu geben. Somit sprechen gewichtige Gründe dafür, dass das Risiko einer weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation des Landes in die Risikosphäre des Landes Berlin fällt.⁶² Insoweit kann das Risiko einer Verschlechterung der finanziellen Lage des Landes Berlin den Hochschulen als Vertragspartner grundsätzlich nicht entgegen gehalten werden. Wie oben bereits dargestellt, ist dies nur dann anders zu beurteilen, wenn das typische Vertragsrisiko eindeutig überschritten worden ist.⁶³ So fordern manche Autoren, dass einseitige Anpassungen der Verträge allenfalls dann gerechtfertigt wären, wenn „*neue Einbrüche im Landeshaushalt [...] vollkommen aus dem Rahmen des Vorhersehbaren liegen.*“⁶⁴ Für eine so schwerwiegende und vollkommen aus dem Rahmen fallende Verschlechterung der Haushaltsslage des Landes Berlin seit dem Abschluss der Hochschulverträge sind gegenwärtig jedoch – soweit dies öffentlich recherchierbar ist – keine hinreichenden Anhaltspunkte erkennbar.

c) Zwischenergebnis

Ein Anspruch des Landes Berlin auf Anpassung oder Kündigung der Hochschulverträge nach den Grundsätzen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage erscheint damit gegenwärtig bei der jetzt bekannten Haushaltsslage fernliegend. Ganz ausgeschlossen werden kann er jedoch nicht, da es dafür einer Tatsachenaufklärung insbesondere hinsichtlich der Ausgabenseite und der Aufgaben des Landes Berlin bedarf, die im Rahmen dieses Rechtsgutachtens nicht geleistet werden kann.

2. Kündigung in Anlehnung an § 60 Absatz 1 Satz 2 VwVfG

Nach § 60 Absatz 1 Satz 2 VwVfG steht der Behörde ein außerordentliches Kündigungsrecht zu, wenn die Beendigung der vertraglichen Bindung notwendig ist, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen. Entgegen des Wortlauts ist nicht nur eine Kündigung nach Satz 2 möglich, sondern nach dem Grundsatz der Verhält-

⁶² So *Uerpman*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 651 zu den Hochschulverträgen aus dem Jahr 1997.

⁶³ BeckOK BGB/Lorenz, 74. Ed. 1.5.2025, BGB § 313 Rn. 30 (beck-online).

⁶⁴ *Uerpman*, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 651.

nismäßigkeit vorrangig eine Anpassung des Vertrags in Betracht zu ziehen. Anders als beim Wegfalls der Geschäftsgrundlage muss dieser Kündigungsgrund nicht erst nach Vertragsschluss entstanden oder erkennbar geworden sein. Das Kündigungsrecht nach Satz 2 greift auch dann ein, wenn die Voraussetzungen dafür schon bei Vertragsschluss vorlagen.⁶⁵

Damit das Land Berlin einen Anspruch auf Anpassung oder Kündigung der Hochschulverträge in Anlehnung an § 60 Absatz 1 Satz 2 VwVfG gelten machen kann, müsste ein schwerer Nachteil für das Gemeinwohl vorliegen oder drohen. Der Begriff des schweren Nachteils ist dabei eng auszulegen, eine entsprechende Kündigung ist als ultima ratio zu verstehen und nur in Ausnahmefällen möglich. Insgesamt muss es sich um eine Gefährdung bzw. Störung besonders wichtiger, überragender Interessen der Allgemeinheit handeln.⁶⁶ Bei einer vertraglichen Bindung wie den Hochschulverträgen wäre ein schwerer Nachteil im Sinne der Regelung beispielsweise dann anzunehmen, wenn sie eine erdrosselnde Wirkung für den öffentlichen Haushalt darstellen würden.⁶⁷

Dass die Hochschulverträge eine erdrosselnde Wirkung für den öffentlichen Haushalt darstellen, dürfte eher fern liegen. Gemäß Anlage 9 zum Dritten Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltjahre 2024/2025 sollen durch die Neuverhandlung der Hochschulverträge für das Haushalt Jahr 2025 etwa 106 Mio. Euro eingespart werden.⁶⁸ Dabei handelt es sich zwar um Einsparungen in beträchtlicher Höhe, angesichts der Tatsache, dass der Haushaltsplan für das Haushalt Jahr 2025 aber insgesamt Einnahmen und Ausgaben von rund 40 Mrd. Euro vorsieht, dürften Mehrausgaben in Höhe von 106 Mio. Euro keine erdrosselnde Wirkung für den öffentlichen Haushalt darstellen.

3. Ergebnis zu Frage 5 a)

Insgesamt sprechen gewichtige Argumente dafür, dass weder ein Anspruch auf Anpassung oder Kündigung der Hochschulverträge in Anlehnung an § 60 Absatz 1 Satz 1 VwVfG noch in Anlehnung an Satz 2 derselben Vorschrift gegenwärtig besteht. Es bleibt aber eine gewisse rechtliche Unsicherheit bestehen, da es für die eindeutige Klärung einer

⁶⁵ Kopp/Ramsauer/*Tegethoff*, VwVfG, § 60 Rn. 31 f.

⁶⁶ Kopp/Ramsauer/*Tegethoff*, VwVfG, § 60 Rn. 33.

⁶⁷ Schmuck, Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, Berlin 2010, S. 324 mit Verweis auf Ziekow/Siegel, Entwicklung und Perspektiven des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages – Teil 4 – VerwArch 95 (2004), 573, 578.

⁶⁸ Vgl. 3. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltjahre 2024/2025, S. 51., abrufbar unter https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/haushaltsplan-2024-25/artikel.1414232.php#headline_1_5, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

Tatsachenaufklärung bedarf, die im Rahmen dieses Rechtsgutachtens nicht geleistet werden kann.

F. Frage 5 b)

In welcher Form könnte das Land verpflichtet sein, die fraglichen Sachverhalte gegenüber der Vertragsgegenseite substantiiert darzustellen, um gegebenenfalls eine Vertragsanpassung fordern zu können?

1. Keine gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf das Anpassungsverlangen

Die Vertragsanpassung in Anlehnung an § 60 Absatz 1 Satz 1 VwVfG erfolgt durch Abschluss eines Änderungsvertrags. Dazu muss die berechtigte Partei die Anpassung des Vertrages gegenüber der anderen Partei verlangen. Für dieses Verlangen gibt es kraft Gesetzes kein Schriftform- oder Begründungserfordernis. § 60 Absatz 2 VwVfG, der ein Schriftform- und Begründungserfordernis vorsieht, gilt nur für die Kündigung, nicht für die Vertragsanpassung. Er ist nicht analog anwendbar auf die Vertragsanpassung. Sofern die Annahme eines konkreten und angemessenen Angebots auf Abschluss eines Änderungsvertrages verweigert wird, muss die Partei die Vertragsanpassung gerichtlich geltend machen.⁶⁹ Auch wenn keine gesetzliche Pflicht zur Begründung und substantiierten Darlegung im Rahmen des Anpassungsverlangens besteht, dürfte dies im Interesse des Landes Berlin sein. Es ist zu erwarten, dass die Hochschulen nur dann einer Vertragsanpassung zustimmen, wenn das Land diesen gegenüber in den Verhandlungen substantiiert vorträgt. Andernfalls muss mit einer Verweigerung und anschließenden gerichtlichen Klärung gerechnet werden.

2. Anforderungen im gerichtlichen Verfahren

Anders als im Zivilprozess, in dem der Beibringungsgrundsatz gilt, gilt im Verwaltungsgerichtsprozess der Amtsermittlungsgrundsatz. Gegenstand der Ermittlungen des Gerichts sind die Tatsachen, die es seiner Entscheidung zu Grunde legt. Für einen Vollbeweis ist die Feststellung der Tatsachen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erforderlich. Dies ist dann der Fall, wenn die Tatsache mit so hohem Maß wahrscheinlich ist, dass nach vernünftiger Abwägung aller Umstände und nach der allgemeinen Lebenserwartung das Ergebnis der Ermittlungen geeignet ist, die volle richterliche Überzeugung zu begrün-

⁶⁹ Schoch/Schneider/Brosius-Gersdorf/Remé, 6. EL November 2024, VwVfG § 60 Rn. 68 ff., 90.

den, vgl. § 108 VwGO⁷⁰. Gewisse Zweifel sind unschädlich, solange sie sich nicht zu gewichtigen Zweifeln verdichten. Die Beteiligten trifft eine Substantiierungspflicht hinsichtlich ihres Vortrags. Dementsprechend muss ihr Vortrag derart klar und ausreichend detailliert sein, dass das Gericht in die Lage versetzt wird, die Schlüssigkeit des Vortrags zu überprüfen und sodann den Wahrheitsgehalt des Vortrags zu erforschen. Neben der Substantiierungspflicht trifft die Parteien eine Mitwirkungslast bei der Beweiserhebung. Der Kläger ist beispielsweise verpflichtet, in seinem Besitz befindliche, entscheidungserhebliche Unterlagen vorzulegen.⁷¹ Die Frage, wer die formelle Beweislast trägt, ist zunächst aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes unerheblich. Ist ein entscheidungserheblicher Sachverhalt ungeklärt, ist dieser von Amts wegen aufzuklären. Erst wenn diese Ermittlungen ohne Ergebnis verlaufen, wird eine Entscheidung aufgrund der materiellen Beweislast getroffen.⁷²

Für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Absatz 1 Satz 1 und 2 VwVfG trägt die Partei, welche die Vertragsanpassung verlangt bzw. den Vertrag kündigt, die Darlegungs- und Beweislast.⁷³ Daran angelehnt obliegt der Partei, die nach dem allgemeinen Grundsatz des Wegfalls der Geschäftsgrundlage eine Vertragsanpassung geltend machen möchte, die Beweislast, dass die Tatbestandsvoraussetzungen – mithin eine wesentliche Änderung der Verhältnisse nach Vertragsschluss – vorliegt.

Zur Aufklärung des Sachverhalts kann sich das Gericht unterschiedlicher Beweismittel bedienen. Eine Aufzählung findet sich in § 96 Satz 2 VwGO. Danach kann das Gericht „*insbesondere Augenschein einnehmen, Zeugen, Sachverständige und Beteiligte vernehmen und Urkunden heranziehen.*“

3. Ergebnis zu Frage 5 b)

Für das dem Vertragspartner gegenüber abzugebende Anpassungsverlangen sieht das Gesetz keine Begründungspflicht vor. Insofern besteht zunächst keine gesetzliche Verpflichtung des Landes Berlin, den fraglichen Sachverhalt substantiiert darzulegen. Gleichwohl

⁷⁰ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

⁷¹ Müller, Der Amtsermittlungsgrundsatz in der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, JuS 2014, 324, 324-327 (beck-online).

⁷² BeckOK VwGO/Garloff, 73. Ed. 1.7.2023, VwGO § 98 Rn. 1 (beck-online).

⁷³ Schoch/Schneider/Brosius-Gersdorf/Remé, 6. EL November 2024, VwVfG § 60 Rn. 97 (beck-online).

dürfte ein tatsächliches Interesse daran bestehen, schon in diesem Stadium substantiiert vorzutragen, da andernfalls keine Zustimmung zum Anpassungsverlangen zu erwarten ist.

Sofern keine Einigung erzielt werden kann, müsste das Anpassungsverlangen gerichtlich geklärt werden. Hier trifft die Parteien eine Substantiierungspflicht hinsichtlich ihres Vortrags. Es kommen gemäß § 96 Satz 2 VwGO unterschiedliche Beweismitteln in Betracht, etwa Augenschein, Vernehmung von Zeugen, Sachverständigen und Beteiligten sowie Urkunden.

G. Frage 5 c)

Ist es für einen möglichen Anspruch auf Änderung oder Kündigung erheblich, ob zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses die späteren Änderungen der Umstände bereits vorhersehbar waren? Muss diesbezüglich positive Kenntnis oder nur die Möglichkeit dazu vorliegen?

Die Vorhersehbarkeit der späteren Änderung der Umstände wird vornehmlich im Rahmen der Abwägung berücksichtigt, ob einer Partei das Festhalten am Vertrag unzumutbar ist.⁷⁴ Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es einer Partei regelmäßig zumutbar, an dem Vertrag festzuhalten, wenn der Wegfall der Geschäftsgrundlage für die eine Vertragsanpassung begehrende Partei vorhersehbar war.⁷⁵

In der zivilgerichtlichen Rechtsprechung zu § 313 BGB, die bei der Anwendung der Grundsätze des Wegfalls der Geschäftsgrundlage im öffentlichen Recht herangezogen werden kann,⁷⁶ ist anerkannt, dass eine Vorhersehbarkeit sowohl in den Fällen einer abstrakt-generellen Erkennbarkeit als auch bei individueller Erkennbarkeit gegeben ist. Wer das Risiko einer Störung bei Vertragsschluss erkennen konnte, übernimmt das Risiko ihres Eintritts.⁷⁷

⁷⁴ Schoch/Schneider/*Brosius-Gersdorf/Remé*, 6. EL November 2024, VwVfG § 60 Rn. 61 (beck-online).

⁷⁵ Vgl. BVerwGE 143, 335 Rn. 64 (beck-online).

⁷⁶ Kopp/Ramsauer/*Tegethoff*, VwVfG, § 60 Rn. 2.

⁷⁷ NK-BGB/*Stefanie Jung*, 4. Aufl. 2021, BGB § 313 Rn. 74, (beck-online).

H. Frage 5 d)

Erfüllen die Änderungen der Umstände, die seit Abschluss der Hochschulverträge eingetreten sind, die oben genannten Kriterien?

Diese Frage stellt eine Tatsachenfrage dar und lässt sich im Rahmen eines Rechtsgutachtens nicht sicher beantworten. Insofern wird auf die Ausführungen zur Frage 5 a) verwiesen. Orientiert an den öffentlich zugänglichen Dokumenten spricht einiges dafür, dass die Änderung der Umstände jedenfalls nicht wesentlich gewesen sein dürfte und das Land Berlin somit nicht zur Geltendmachung eines Anspruchs auf Vertragsanpassung oder Kündigung nach den Grundsätzen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage berechtigt sein dürfte. Abschließend lässt sich dies im Rahmen dieses Rechtsgutachtens aber nicht beurteilen, da es dafür einer Tatsachenaufklärung bedarf.

I. Frage 5 e)

Grenzt die Wissenschaftsfreiheit die Geltendmachung etwaiger Ansprüche ein bzw. spielt die Wissenschaftsfreiheit für die Bewertung der Umstände, die sich seit Abschluss der Hochschulverträge verändert haben müssten, eine Rolle?

1. Auswirkungen der Wissenschaftsfreiheit auf die Geltendmachung der Ansprüche

Aus der Freiheit der Wissenschaft aus Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG leitet das Bundesverfassungsgericht die Pflicht des Staates „*zur Pflege der freien Wissenschaft und ihrer Vermittlung an die nachfolgende Generation personelle, finanzielle und organisatorische Mittel bereit[zu]stellen*“ ab.⁷⁸

Dieser Anspruch ist allerdings begrenzt, Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG gewährleistet nur eine Mindestausstattung bzw. Grundausstattung.⁷⁹ Daraus ergibt sich für die einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ein Anspruch darauf, dass ihnen „*bei der Verteilung der verfügbaren Mittel zumindest die Grund- und Mindestausstattung zugeteilt*

⁷⁸ BVerfGE 88, 129 (136 f).

⁷⁹ Uerpman, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 647.

wird, die unerlässlich ist, um in dem jeweiligen Fachgebiet wissenschaftlich tätig zu sein.“⁸⁰

Sofern dem Land Berlin ein Anspruch auf Kündigung oder Anpassung der Hochschulverträge zustünde, müsste aufgrund der in Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG verbürgten Wissenschaftsfreiheit den Universitäten weiterhin eine Mindestausstattung gewährt werden. Über diese verfassungsrechtliche Pflicht zur finanziellen Grundausstattung kann das Land Berlin nicht verfügen. Eine Anpassung der Verträge kann deshalb nur in dem Umfang durchgeführt werden, dass die Universitäten mit den verbleibenden Mitteln ihre Mindestaufgabe in Lehre und Forschung erfüllen können.⁸¹ Bei einer vollständigen Kündigung der Verträge müsste der Staat die Mindestausstattung der Universitäten über Zuschüsse im Landeshaushalt sichern.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass sich die Wissenschaftsfreiheit insofern begrenzend auf die Geltendmachung eines etwaigen Anspruches auswirkt, als dass die Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Universitäten nicht umgangen werden darf.

2. Auswirkung der Wissenschaftsfreiheit auf die Beurteilung der veränderten Umstände

Bei der Bewertung, ob eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse stattgefunden hat, dürfte die Wissenschaftsfreiheit nur eine untergeordnete Rolle spielen. Bei der Frage, ob eine wesentliche Änderung der Verhältnisse vorliegt, ist ein objektiver Maßstab anzulegen.⁸²

Die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit dürfte hingegen bei der Bewertung, ob ein Festhalten an den vertraglichen Regelungen unzumutbar ist, zu berücksichtigen sein.

Ob ein Festhalten am Vertrag unzumutbar ist, ist anhand einer wertenden Betrachtung auf der Grundlage aller maßgebenden Umstände des Einzelfalls zu beurteilen. Dabei sind auch die Interessen der betroffenen Partei zu berücksichtigen, die durch die Vertragsan-

⁸⁰ Dürig/Herzog/Scholz/Gärditz, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 5 Abs. 3 Rn. 261 (beck-online) unter Verweis auf: BVerfGE 43, 242 (285); zuletzt BVerfGE 127, 87 (125).

⁸¹ Uerpman, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 652, zum Umfang eines Zurückbehaltungsrechts des Landes gegenüber einer Hochschule.

⁸² Schoch/Schneider/Brosius-Gersdorf/Remé, 6. EL November 2024, VwVfG § 60 Rn. 57, 58 (beck-online).

passung beeinträchtigt werden,⁸³ sodass die Wissenschaftsfreiheit im Rahmen dieser Abwägung berücksichtigt werden kann.

J. Frage 6

Inwiefern könnten Rechte von Verfassungsorganen durch die Änderung oder Kündigung der Hochschulverträge verletzt werden?

1. Verletzung von Rechten der Hochschulen

In Betracht kommt zunächst eine Verletzung von Rechten der Hochschulen durch eine Änderung oder Kündigung der Hochschulverträge. Bei Hochschulen handelt es sich jedoch nicht im Verfassungsorgane. Sie stellen vielmehr unterstaatliche juristische Personen des Öffentlichen Rechts dar, denen zwar das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit zugeordnet wird. Grundrechtsträger werden aber nicht schon aufgrund dieser Berechtigung zu Subjekten des Verfassungsrechts.⁸⁴

2. Verletzung von Rechten des Parlaments

Die Änderung oder Kündigung der Hochschulverträge durch die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege könnte jedoch eine Verletzung von Rechten des Parlaments darstellen. Bei einem Landesparlament handelt es sich um ein Verfassungsorgan. Einer genaueren Prüfung bedarf jedoch die Frage, ob die Kündigung oder Änderung der Hochschulverträge auch eine Verletzung parlamentarischer Rechte darstellt.

In Betracht kommt das Budgetrecht des Parlaments. Dieses findet seine Ausprägung in den Artikeln 85 und 86 VvB⁸⁵. Nach Artikel 85 Absatz 1 VvB müssen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden. Dieser Haushaltsplan wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Nach Artikel 86 Absatz 1 VvB bildet das Haushaltsgesetz die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben. Artikel 86 Absatz 2 VvB bestimmt, dass Haushaltsmittel nur in Anspruch genommen werden dürfen, soweit es eine sparsame Verwaltung erforderlich macht.

⁸³ Schoch/Schneider/*Brosius-Gersdorf/Remé*, 6. EL November 2024, VwVfG § 60 Rn. 61 (beck-online).

⁸⁴ Uerpman, Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, JZ 1999, 644 ff., S. 649.

⁸⁵ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, (GVBl. S. 779), die zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 29.4.2024 (GVBl. S. 128) geändert worden ist.

Eine Änderung oder Kündigung der Hochschulverträge durch die Senatsverwaltung könnte insofern unvereinbar mit dem Budgetrecht des Parlaments sein, da sich durch diese Handlung starke Einschnitte ergeben können, die das Parlament selbst entscheiden muss.⁸⁶

In diesem Zusammenhang ist auf einen Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 6.12.1994 hinzuweisen. In dieser Entscheidung ging es um die Frage, ob der Beschluss des Senats, den Spielbetrieb der Staatlichen Bühnen (Schiller-Theater, Schiller-Theater Werkstatt und Schloßpark-Theater) zum 4. Juli 1993 einzustellen, gegen das Budgetrecht des Parlaments verstieß. Von der Antragstellerin wurde argumentiert, dass sich aus der Bewilligung der Haushaltsmittel für die Staatlichen Schauspielbühnen die Verpflichtung des Senats ergebe, diese Bühnen während des ganzen Haushaltsjahres 1993 zu betreiben. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin stellte dazu fest, dass nach der Verfassung und den sie konkretisierenden Bestimmungen der Landeshaushaltssordnung keine Verpflichtung des Senates bestehe, die im Haushaltsplan für einen bestimmten Zweck veranschlagten Ausgaben auch tatsächlich aufzuwenden. Der Haushaltsplan beschränke sich insoweit darauf, die Verwaltung zur Leistung der veranschlagten Ausgaben zu ermächtigen (§ 3 LHO).⁸⁷ Das Gericht ging in dieser Entscheidung zudem mit der Mehrheit der Richter davon aus, dass es jeder Veranschlagung im Haushaltsplan immament sei, bei einer Nichtweiterführung einer Aufgabe auch etwaige Abwicklungskosten aus dem jeweiligen Titel zu bestreiten.⁸⁸

Damit lässt sich zunächst festhalten, dass die Nichtaufwendung von im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln durch die Verwaltung keine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments darstellt. Zu prüfen bleibt, ob dies im vorliegenden Fall anders zu beurteilen ist, weil zusätzlich zu der Veranschlagung im Haushaltsplan auch die Zustimmung des Abgeordnetenhauses zum Abschluss der Hochschulverträge vorliegt.

Gegen die Annahme einer Verletzung des Budgetrechts des Parlaments im Falle einer Änderung oder Kündigung der Hochschulverträge spricht aber insbesondere ein Vergleich mit dem Abschluss von Staatsverträgen. Je nach Regelungsgegenstand können auch Staatsverträge finanzielle Verbindlichkeiten für das Land Berlin begründen, sie sind damit im Hinblick auf ihre finanzielle Bindungswirkung den Hochschulverträgen durchaus vergleichbar. Auch das Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen weist Parallelen zu den Hochschulverträgen auf: Staatsverträge werden durch die Regierung ausgehandelt, sodann

⁸⁶ Vgl. Neukirchen, Rechtsfragen der LKRP zu den Hochschulverträgen, 2024, S. 90.

⁸⁷ Vgl. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 06.12.1994 – 65/93 – Rn. 30, BeckRS 1994,14348 (beck-online).

⁸⁸ Vgl. VerfGH, ebenda, Rn. 32.

werden sie dem Abgeordnetenhaus gemäß Artikel 50 Absatz 1 Satz 3 VvB vor der Unterzeichnung durch den Senat dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben. Nach der Unterzeichnung durch den Senat muss die ausdrückliche Zustimmung des Abgeordnetenhauses eingeholt werden, Artikel 50 Absatz 1 Satz 4 VvB. Die Zustimmung erfolgt bei Staatsverträge durch Gesetz. Nachdem das Abgeordnetenhaus zugestimmt hat, wird der Staatsvertrag vom Regierenden Bürgermeister ratifiziert, erst dadurch erlangt er Verbindlichkeit zwischen den Vertragspartnern. Zu beachten ist hier, dass der Regierende Bürgermeister durch die Zustimmung des Abgeordnetenhauses zwar zur Ratifikation ermächtigt, nicht jedoch verpflichtet wird.⁸⁹ Gleichermaßen darf für den Abschluss der Hochschulverträge nach Zustimmung durch das Abgeordnetenhaus gelten.⁹⁰

Eine gesonderte Zustimmung des Parlaments zum Abschluss von Verträgen begründet also keine Verpflichtung der Verwaltung, diese Verträge auch rechtsverbindlich abzuschließen. Wenn aber der Nichtabschluss von verbindlichen Verträgen, denen das Parlament zugestimmt hat, eine Verletzung des Budgetrechts darstellt, dann sprechen gute Argumente (a maiore ad minus) dafür, dass auch eine nachträgliche Änderung oder Kündigung keine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments begründet.

K. Frage 7

Welches Gericht ist im Falle einer Kündigung der Hochschulverträge für die Beurteilung ihrer Wirksamkeit zuständig?

Bei den Streitigkeiten um die Wirksamkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages bzw. seiner Kündigung handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit, nicht verfassungsrechtlicher Art, sodass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.⁹¹

Wie bereits bei Frage 1 dargestellt, handelt es sich bei den Hochschulverträgen um öffentlich-rechtliche Verträge, sodass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.

Für den Fall, dass das Land Berlin die Hochschulverträge kündigt und die Hochschulen der Kündigung widersprechen, könnte das Land Berlin die Wirksamkeit der Kündigung

⁸⁹ Lemmer, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, Art. 50, Rn. 4; 3. Auflage 2000.

⁹⁰ Neukirchen, Rechtsfragen der LKRP zu den Hochschulverträgen, 2024, S. 49.

⁹¹ BeckOK VwVfG/Kämmerer, 67. Ed. 1.1.2025, VwVfG § 54 Rn. 121 (beck-online); Schoch/Schneider/Rozek, 6. EL November 2024, VwVfG § 54 Rn. 110 (beck-online).

und damit das Nichtbestehen des Vertrages ab dem Zeitpunkt der Kündigung gerichtlich im Wege einer Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht feststellen lassen.⁹²

L. Frage 7 a)

Kann dasselbe Gericht durch das Land angerufen werden, mit dem Antrag festzustellen, dass die Hochschulen dem Verlangen des Landes nachkommen müssen, die Hochschulverträge neu zu verhandeln?

Für die Geltendmachung eines möglichen Anpassungsanspruches durch das Land Berlin sind unterschiedliche Konstellationen denkbar:

Einerseits könnte es im Rahmen einer allgemeinen Leistungsklage vor dem Verwaltungsgericht einen möglichen Anspruch auf Anpassung geltend machen. Wird der beklagte Vertragspartner auf die Leistungsklage hin zur Vertragsanpassung verurteilt, wird das Urteil nach § 167 Absatz 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 894 ZPO⁹³ vollstreckt.⁹⁴

Sofern die Hochschulen auf Zahlung der vertraglich gewährten Zuschüsse klagen sollten, kann das Land Berlin als Beklagte einen möglichen Anpassungsanspruch als rechtsvernichtende Einrede oder im Wege einer Widerklage (§ 89 VwGO) geltend machen.⁹⁵

M. Frage 7 b)

Bestehen schadensersatzrechtliche Ansprüche der Hochschulen, z.B. aus Vertrag oder Staatshaftung, wenn das Land seinen vertraglichen Pflichten nicht nachkommt und eine gerichtliche Entscheidung von der Fortwirkung der aktuellen Hochschulverträge ausgeht?

In Abgrenzung zu Frage 4 des Gutachtenauftrags wird diese Frage dahingehend verstanden, ob schadensersatzrechtliche Ansprüche der Hochschulen bestehen, wenn das Land Berlin trotz einer gerichtlichen Entscheidung, die das Fortbestehen der Hochschulverträge bestätigt, die vertraglich vereinbarten Zahlungen nicht leistet.

⁹² Kopp/Ramsauer/*Tegethoff*, VwVfG, § 60 Rn. 30a; Stelkens/Bonk/Sachs/*Siegel*, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 60 Rn. 49 (beck-online).

⁹³ Zivilprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

⁹⁴ Stelkens/Bonk/Sachs/*Siegel*, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 60 Rn. 47 (beck-online).

⁹⁵ Stelkens/Bonk/Sachs/*Siegel*, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 60 Rn. 48 (beck-online).

Gemäß § 121 VwGO binden rechtskräftige Urteile, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist, die Beteiligten. Sofern im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ein rechtskräftiges Urteil ergeht, ist die beteiligte Behörde und damit auch der hinter der Behörde stehende Rechtsträger⁹⁶ an das Urteil gebunden. Das Land Berlin hat sich an das Urteil des Gerichts zu halten und die vertraglichen Pflichten zu erfüllen. Es ist deshalb aufgrund des Rechtsstaatsprinzip nicht davon auszugehen, dass sich das Land Berlin trotz einer anderslautenden Gerichtsentscheidung einer Zahlung der vereinbarten Zuschüsse verweigern würde. Insofern sind keine weiteren Schäden der Hochschulen nach einem gerichtlichen Urteil zu erwarten. Sofern bis zu der gerichtlichen Entscheidung ein Verzögerungsschaden eingetreten sein sollte, könnte dieser geltend gemacht werden, siehe dazu die Ausführungen zu Frage 4 unter D. 1.

N. Frage 8

Inwieweit ist für die Kündigung ein gesonderter Akt parlamentarischer Beschlussfassung, Ermächtigung, Genehmigung oder Einwilligung erforderlich?

Das Erfordernis eines gesonderten parlamentarischen Aktes für die Kündigung könnte sich aus dem Vertrag selbst oder aus dem Gesetz ergeben.

Die Berliner Hochschulverträge enthalten keine Regelungen in Bezug auf eine mögliche Kündigung derselben. In Nummer X, Umsetzung des Vertrages, ist in Nummer 2 lediglich die Konstellation geregelt, falls erhebliche Rechtsänderungen beispielsweise durch eine Novellierung des Berliner Hochschulgesetzes eintreten. In diesem Fall sind die im Vertrag getroffenen Vereinbarungen im Sinne des neuen Gesetzes zu interpretieren. Eine entsprechende Verständigung zwischen den Hochschulen und dem für Hochschulen zuständigen Mitglied des Senats ist dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis zu geben. Das Erfordernis eines gesonderten parlamentarischen Aktes für die Kündigung ergibt sich damit nicht aus dem Vertrag.

Auch § 2a BerlHG trifft keine Regelung für den Fall der Kündigung der Verträge. Dort wird lediglich das Zustimmungserfordernis für den Abschluss der Verträge geregelt. Der Wortlaut des § 2a BerlHG spricht damit gegen das Erfordernis eines gesonderten parlamentarischen Aktes.

⁹⁶ BeckOK VwGO/Lindner, 73. Ed. 1.10.2023, VwGO § 121 Rn. 49 (beck-online).

Mangels vertraglicher und gesetzlicher Vorgaben zur Kündigung der Hochschulverträge ist zu prüfen, ob sich das Erfordernis eines gesonderten parlamentarischen Aktes anderweitig ergeben könnte.

In Betracht kommt eine Anwendung der *actus-contrarius*-Lehre. Diese besagt, dass ein aufhebender Rechtsakt zumindest auf derselben Normhöhe angesiedelt sein muss wie der ursprüngliche Rechtsakt, der aufgehoben werden soll. Dies führt beispielsweise dazu, dass ein Gesetz nur durch ein Aufhebungsgesetz, nicht aber durch eine Rechtsverordnung oder Satzung beseitigt werden kann.⁹⁷ Unter Zugrundelegung dieser allgemeinen Lehre könnte argumentiert werden, dass die Kündigung der Hochschulverträge einen „*actus-contrarius*“ zu ihrem Abschluss darstellt und damit ebenfalls der Zustimmung des Abgeordnetenhauses bedarf.

Dieses Argument vermag allerdings nicht zu überzeugen. Hier kann ein Vergleich mit der Kündigung von Staatsverträgen herangezogen werden. Gemäß § 50 Absatz 1 Satz 4 VvB bedarf der Abschluss von Staatsverträgen ebenfalls der Zustimmung des Abgeordnetenhauses. Diese Zustimmung erfolgt in Form eines Gesetzes.⁹⁸ Erst nachdem das Abgeordnetenhaus dem Staatsvertrag zugestimmt hat, darf dieser vom Regierenden Bürgermeister ratifiziert werden.⁹⁹ Obwohl es bei Staatsverträgen eines parlamentarischen Zustimmungsaktes in Form eines Gesetzes bedarf, geht die wohl herrschende Meinung im Falle einer Beendigung von Staatsverträgen davon aus, dass es dazu keiner parlamentarischen Mitwirkung bedarf.¹⁰⁰

Die Beendigung der Hochschulverträge durch Kündigung ist der Beendigung eines Staatsvertrages durchaus vergleichbar. In beiden Fällen bedarf es zunächst der Zustimmung des Parlaments und durch beide Arten von Verträgen wird das Land Berlin verbindlich gebunden. Ein Vergleich mit der Beendigung von Staatsverträgen liegt damit nahe.

Gegen das Erfordernis eines parlamentarischen Aktes zur Kündigung der Hochschulverträge spricht auch der Sinn und Zweck des Zustimmungserfordernisses bei Vertragschluss. Durch das Zustimmungserfordernis des Parlaments zum Abschluss der Hoch-

⁹⁷ Dürig/Herzog/Scholz/*F. Kirchhof*, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 84 Rn. 83 (beck-online).

⁹⁸ *Korbmacher*, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, Taschenkommentar, 4. Auflage 2020, Art. 50 Rn. 12.

⁹⁹ Vgl. *Korbmacher*, ebenda, Art 50 Rn. 6.

¹⁰⁰ Vgl. Brocker/Droege/Jutzi/*Jutzi*, 2. Aufl. 2022, RPfVerf Art. 101 Rn. 23 (beck-online); Sachs/Streinz/Wiater, 10. Aufl. 2024, GG Art. 59 Rn. 46 (beck-online); Huber/Voßkuhle/Kempen/*Schiffbauer*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 59 Rn. 88 (beck-online); a.A.: v. Münch/Kunig/*Starski*, 7. Aufl. 2021, GG Art. 59 Rn. 57 (beck-online).

schulverträge wird dessen Budgetrecht gewahrt. Dieser Schutz ist aber im umgekehrten Fall der Kündigung nicht in demselben Maße erforderlich. Bei einer Kündigung wird gerade keine finanzielle Verpflichtung für das Land Berlin begründet, sondern diese beseitigt. Zwar könnte hier argumentiert werden, dass das Parlament durch seine ursprüngliche Zustimmung zu den Hochschulverträgen die vereinbarten Zuschüsse den Hochschulen fest zugewiesen hat und die Verwaltung durch eine einseitige Kündigung der Verträge insofern das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtige. Nach der hier vertretenen Ansicht (siehe dazu die Ausführungen zu Frage 6 unter F. 2.) stellt die Anpassung der Verträge bzw. deren Kündigung aber keine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments dar. Es überzeugt damit nicht, den Sinn und Zweck des Zustimmungserfordernisses bei Abschluss der Hochschulverträge auch für den Fall einer Kündigung heranzuziehen.

Sofern die Voraussetzungen einer Kündigung der Hochschulverträge nach den allgemeinen Grundsätzen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage vorliegen sollten, bedarf es nach der hier vertretenen Ansicht keines gesonderten parlamentarischen Aktes für eine solche Kündigung.

O. Frage 8 a) bis c)

a) Kann ein solcher Parlamentarischer Akt hinsichtlich der Kündigung durch Festlegung im Haushaltsplan oder im Haushaltsgesetz erfolgen bzw. durch diese ersetzt werden?

b) Inwieweit kann insbesondere die Festlegung von Pauschalen Minderausgaben über den gesamten Haushalt ohne nähere Zweckeingrenzung bei der Beschlussfassung des Doppelhaushaltes, als ein solcher parlamentarischer Akt in Bezug auf eine Kündigung fungieren oder diesen ersetzen?

c) Inwieweit können die Sperren im dritten Nachtragshaushaltsgesetz einen solchen parlamentarischen Akt darstellen, obwohl sie keine Begrenzung der Ausgabeermächtigung sind, sondern lediglich ein besonderer Genehmigungsvorbehalt für den Hauptausschuss hinsichtlich der Ausübung der Ausgabeermächtigung durch die Exekutive?

Die Beantwortung der Unterfragen 8 a) – c) erübrigत sich, da es nach der hier vertretenen Ansicht keines gesonderten parlamentarischen Aktes zur Kündigung der Hochschulverträge bedarf.

IV. Ergebnisse

Zu Frage 1

Bei den Berliner Hochschulverträgen handelt es sich nach hier vertretener Auffassung um verbindliche öffentlich-rechtliche Verträge. Dafür spricht insbesondere die gesetzliche Grundlage in § 2a BerlHG, nach der die für die Hochschulen zuständige Senatsverwaltung Verträge mit den Hochschulen abschließt. Zwar sieht das Berliner Landesrecht im Verwaltungsverfahrensgesetz vor, dass die Regelungen der §§ 54 ff. VwVfG Bund zum öffentlich-rechtlichen Vertrag keine Anwendung im Bildungsbereich finden. Dies spricht jedoch nicht gegen den Charakter eines öffentlich-rechtlichen Vertrags. Lediglich das Regelungsregime der §§ 54 ff. VwVfG Bund ist nicht anwendbar.

Zu Frage 2

Der vertragsrechtliche Grundsatz „*pacta sunt servanda*“ – Verträge sind einzuhalten – gilt auch für öffentlich-rechtliche Verträge. Ein Wechsel der Legislaturperiode hat auf den Fortbestand von verbindlich abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Verträgen keinen Einfluss. Die sogenannte „Diskontinuität“, die einem neu gewählten Parlament eine unbelastete Arbeitsaufnahme ermöglichen soll, betrifft nur Vorlagen, Anträge und Anfragen, nicht aber öffentlich-rechtliche Verträge mit Dritten.

Auch zukünftige Haushaltsbeschlussfassungen haben keine Auswirkung auf die Bindung des Landes Berlin an die Hochschulverträge. Entstandene Ansprüche können nicht durch die Nichtbereitstellung der entsprechenden Mittel im folgenden Haushaltsplan zunichte gemacht werden. Das Parlament ist gehalten, die entsprechenden Mittel bereitzustellen und die eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen.

Zu Frage 3

Ein Anspruch der Hochschulen gegen das Land Berlin auf Erfüllung der Hochschulverträge ist durch Abschluss derselben entstanden. In Bezug auf das leistungsunabhängige Grundbudget ist der Anspruch durchsetzbar, der leistungsabhängige Teil ist erst dann durchsetzbar, wenn die entsprechenden Leistungen durch die Hochschulen erbracht wurden.

Zu Frage 4

Sofern das Land Berlin seine vertraglich geschuldeten Pflichten aus den Hochschulverträgen nicht fristgerecht erfüllt, können die Hochschulen ihre Ansprüche im Wege einer Klage auf Erfüllung der Hochschulverträge gerichtlich geltend machen. Daneben kommen für die Hochschulen Schadensersatzansprüche in Bezug auf einen etwaigen Verzögerungsschaden in Betracht. Dieser ist als Schadensersatz neben der Leistung aufgrund des allgemeinen Rechtsgedanken des § 62 VwVfG nach §§ 280 I, II, 286 BGB geltend zu machen. Er besteht aber nur, sofern den Hochschulen auch tatsächlich ein (Verzögerungs-)Schaden entstanden ist. Denkbar wären hier beispielsweise die Kosten für einen Überbrückungskredit. Darüber hinaus sind Geldschulden während des Verzugs nach § 288 BGB zu verzinsen.

Zu Frage 5 a)

Eine einseitige Anpassung oder Kündigung der Hochschulverträge kommt mangels vertraglicher Regelungen und aufgrund der Unanwendbarkeit der §§ 54 ff. VwVfG nur nach den allgemeinen Grundsätzen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage in Betracht. Voraussetzung ist, dass sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertrages maßgeblich gewesen sind, seit Abschluss des Vertrages wesentlich geändert haben, sodass ein Festhalten an der ursprünglichen Vereinbarung einer der Vertragsparteien nicht zuzumuten ist.

Für einen möglichen Anpassungs- oder Kündigungsanspruch der Hochschulen käme insbesondere eine Verbesserung der staatlichen Haushaltslage oder eine Verschlechterung der hochschulischen Haushaltslage in Betracht. Soweit ersichtlich berufen sich die Hochschulen jedoch nicht auf einen Wegfall der Geschäftsgrundlage, sondern vielmehr auf Erfüllung der Hochschulverträge.

Für einen möglichen Anpassungs- oder Kündigungsanspruch des Landes Berlin müsste sich dieses auf eine wesentliche Verschlechterung seiner Haushaltslage gegenüber dem Zeitpunkt des Abschlusses der Hochschulverträge im Jahr 2024 berufen können. Auf Seiten der (Steuer-)Einnahmen sprechen gemäß den Ergebnissen der jährlichen Steuerschätzungen für das Land Berlin für die Jahre 2025, 2026 und 2027 gute Argumente gegen eine wesentliche Verschlechterung der Einnahmensituation im Landeshaushalt. Denkbar bleibt eine wesentliche Verschlechterung der Haushaltslage aufgrund einer zwischenzeitlichen unvorhergesehenen Steigerung der Ausgaben. Da dies vorrangig eine Tatsachenfrage ist, kann dies im Rahmen dieses Rechtsgutachtens mangels hinreichender Datenlage nicht abschließend beantwortet werden. Da Verschlechterungen der Haushaltslage grundsätzlich in die Risikosphäre des Landes fallen, führt aber selbst eine (ggf. bestehende) wesent-

liche Verschlechterung der Haushaltslage nicht per se dazu, dass ein Festhalten am Vertrag für das Land Berlin unzumutbar wird. Die Möglichkeit einer einseitigen Anpassung oder Kündigung ist vielmehr nur dann zu bejahen, wenn zwischenzeitlich (seit Abschluss der Hochschulverträge) neue Einbrüche im Landeshaushalt zu verzeichnen sind, die vollkommen aus dem Rahmen des Vorhersehbaren fielen. Dies erscheint angesichts des hohen Maßstabs, der hier zur Anwendung kommt, (gegenwärtig) eher fernliegend.

Darüber hinaus sprechen gute Argumente dafür, dass auch kein Sonderkündigungsrecht des Landes in Anlehnung an § 60 Absatz 1 Satz 1 VwVfG besteht. Dazu müsste ein schwerer Nachteil für das Gemeinwohl vorliegen oder drohen. Ein schwerer Nachteil aufgrund einer vertraglichen Verpflichtung wäre etwa dann anzunehmen, wenn diese eine erdrosselnde Wirkung für den öffentlichen Haushalt darstellen würden, was ebenfalls fernliegen dürfte.

Zu Frage 5 b)

Für das Anpassungsverlangen selbst besteht kein gesetzliches Schriftform- oder Begründungserfordernis. Das Land Berlin ist nicht verpflichtet, der Vertragsgegenseite den Sachverhalt substantiiert darzulegen. Gleichwohl dürfte jedoch ein tatsächliches Interesse bestehen, den dem Anpassungsverlangen zugrundeliegenden Sachverhalt substantiiert darzulegen, da andernfalls keine Zustimmung des Vertragspartners zum Anpassungsverlangen zu erwarten ist.

Eine Substantiierungspflicht trifft die Parteien erst im gerichtlichen Verfahren. Der Vortrag muss derart klar und ausreichend detailliert sein, dass das Gericht in die Lage versetzt wird, die Schlüssigkeit des Vortrags zu überprüfen.

Zu Frage 5 c)

Sofern eine (im Nachhinein eintretende) Änderung der Umstände bereits im Zeitpunkt des Vertragsschlusses der Hochschulverträge absehbar war, wird dies regelmäßig dazu führen, dass der betroffenen Partei ein Festhalten am Vertrag trotz wesentlicher Änderung der Umstände zumutbar ist. Dies ist sowohl bei einer abstrakt-generellen als auch bei einer individuellen Erkennbarkeit der Fall.

Zu Frage 5 d)

Diese Frage ist vorrangig eine Tatsachenfrage und lässt sich im Rahmen dieses Rechts-gutachtens nicht abschließend beantworten. Orientiert an den öffentlich zugänglichen Dokumenten spricht jedoch einiges dafür, dass jedenfalls keine wesentliche Änderung der

Umstände, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgeblich gewesen sind (wozu u.a. die staatliche Haushaltslage gehört) anzunehmen sein dürfte.

Zu Frage 5 e)

Die Wissenschaftsfreiheit wirkt sich auf die Geltendmachung etwaiger Ansprüche auf Vertragsanpassung oder Kündigung dahingehend aus, als dass den Hochschulen jedenfalls eine Mindestausstattung zu gewähren ist. Eine Anpassung der Verträge kann deshalb nur in dem Umfang durchgeführt werden, als dass die Universitäten mit den verbleibenden Mitteln ihre Mindestaufgaben in Lehre und Forschung erfüllen können. Bei einer Kündigung müsste die Mindestausstattung über Zuschüsse im Landeshaushalt gesichert werden.

Zu Frage 6

In der Änderung oder Kündigung der Hochschulverträge könnte man eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments sehen, da es dadurch zu einer Abweichung von den im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel kommt. Dies überzeugt jedoch nicht, da keine Verpflichtung des Senats besteht, die im Haushaltsplan für einen bestimmten Zweck veranschlagten Mittel auch tatsächlich aufzuwenden. Insofern stellt die Nichtaufwendung von veranschlagten Mitteln keine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments dar. Dies ist auch nicht deshalb anders zu beurteilen, als das Abgeordnetenhaus eine gesonderte Zustimmung zum Abschluss der Hochschulverträge erteilt hat.

Zu Frage 7

Bei Streitigkeiten über die Hochschulverträge ist gemäß § 40 Absatz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, da es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit, nicht verfassungsrechtlicher Art handelt. Zuständig für die Beurteilung der Wirksamkeit der Hochschulverträge ist damit das Verwaltungsgericht.

Zu Frage 7 a)

Das Verwaltungsgericht ist ebenfalls für eine allgemeine Leistungsklage des Landes Berlin zuständig, um einen ggf. bestehenden Anspruch auf Vertragsanpassung geltend zu machen. Sofern die Hochschulen auf Zahlung der vertraglich gewährten Zuschüsse klagen, kann das Land Berlin als Beklagter einen möglichen Anpassungsanspruch als rechtsvernichtende Einrede oder im Wege einer Widerklage bei demselben Gericht geltend machen.

Zu Frage 7 b)

Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips ist nicht zu erwarten, dass das Land Berlin trotz einer gerichtlichen Entscheidung, die von der Fortwirkung der Hochschulverträge ausgeht, seinen vertraglichen Pflichten nicht nachkommt. Das Land Berlin hat sich an das Urteil des Gerichts zu halten. Insofern sind keine weiteren Schäden der Hochschulen nach einem rechtskräftigen Urteil zu erwarten.

Zu Frage 8

Sofern die Voraussetzungen einer Kündigung der Hochschulverträge vorliegen, bedarf es nach der hier vertretenen Ansicht keines gesonderten parlamentarischen Aktes für eine solche Kündigung.

Ein solches Erfordernis ergibt sich weder aus den Hochschulverträgen selbst noch aus ihrer gesetzlichen Grundlage in § 2a BerlHG. Auch der Sinn und Zweck des Zustimmungserfordernisses bei Abschluss der Hochschulverträge, namentlich die Wahrung des Budgetrechts des Parlaments, lässt sich nicht für den Fall der Kündigung der Verträge heranziehen, da im Falle einer Kündigung gerade keine finanziellen Verpflichtungen begründet werden. Die besseren Argumente sprechen damit gegen das Erfordernis eines gesonderten parlamentarischen Aktes für die Kündigung der Hochschulverträge.

Zu Frage 8 a) bis c)

Die Beantwortung der Unterfragen 8 a) bis c) erübrigt sich, da es nach der hier vertretenen Ansicht keines gesonderten parlamentarischen Aktes zur Kündigung der Hochschulverträge bedarf.

* * *