

## **In der Senatssitzung am 16. August 2022 beschlossene Fassung**

Die Senatorin für Justiz und Verfassung

2. August 2022

### **Vorlage für die Sitzung des Senats am 16. August 2022**

#### **Bekanntmachung einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs**

##### **A. Problem**

Gelangt ein Gericht bei der Anwendung eines Gesetzes, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, zu der Überzeugung, dass das Gesetz mit dieser Verfassung nicht vereinbar sei, so führt es eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs herbei. Dessen Entscheidung ist im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen zu veröffentlichen und hat Gesetzeskraft, Artikel 142 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat mit Urteil vom 28. April 2022 (St 1/21) entschieden, dass § 37 Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Hochschulgesetzes mit Artikel 8 Absatz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unvereinbar ist, soweit einem Studienbewerber oder einer Studienbewerberin die Immatrikulation in einen Studiengang „unabhängig von den belegten Fächern“ versagt werden kann. Die Entscheidungsformel ist gemäß Artikel 142 Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen Gesetz im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen zu veröffentlichen.

##### **B. Lösung**

Der Senat beschließt nachstehende Bekanntmachung im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen:

**„Bekanntmachung einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 28. April 2022 über die teilweise Unvereinbarkeit des § 37 Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Hochschulgesetzes mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen**

Vom

Gemäß Artikel 142 Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. August 2019 (Brem.GBl. S. 524, 527), die zuletzt durch das Gesetz vom 11. Mai 2021 (Brem.GBl. S. 475) geändert worden ist,

wird die nachstehende Entscheidungsformel aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 28. April 2022 – St 1 /21 – veröffentlicht:

„§ 37 Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Hochschulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2007 (Brem.GBl. S. 339), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Zweiten Hochschulreformgesetzes vom 22. Juni 2010 (Brem.GBl. S. 375), ist mit Artikel 8 Absatz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unvereinbar, soweit einem Studienbewerber oder einer Studienbewerberin die Immatrikulation in einen Studiengang „unabhängig von den belegten Fächern“ versagt werden kann.“

### **C. Alternativen**

Keine Alternativen

### **D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen**

Keine

### **E. Beteiligung und Abstimmung**

Entfällt

### **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Die Veröffentlichung im zentralen elektronischen Informationsregister begegnet keinen Bedenken.

### **G. Beschluss**

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage der Senatorin für Justiz und Verfassung vom 2. August 2022 die Bekanntmachung einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 28. April 2022 über die teilweise Unvereinbarkeit des § 37 Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Hochschulgesetzes mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen.

### **Anlage:**

Entwurf der Bekanntmachung einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 28. April 2022 über die teilweise Unvereinbarkeit des § 37 Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Hochschulgesetzes mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen.

**Bekanntmachung einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 28. April 2022 über die teilweise Unvereinbarkeit des § 37 Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Hochschulgesetzes mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen**

Vom

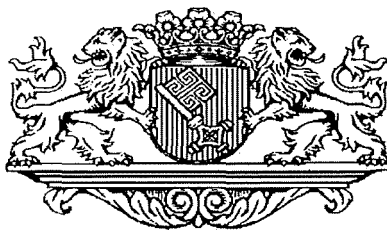
Gemäß Artikel 142 Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. August 2019 (Brem.GBl. S. 524, 527), die zuletzt durch das Gesetz vom 11. Mai 2021 (Brem.GBl. S. 475) geändert worden ist, wird die nachstehende Entscheidungsformel aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 28. April 2022 – St 1 /21 – veröffentlicht:

„§ 37 Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Hochschulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2007 (Brem.GBl. S. 339), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Zweiten Hochschulreformgesetzes vom 22. Juni 2010 (Brem.GBl. S. 375), ist mit Artikel 8 Absatz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unvereinbar, soweit einem Studienbewerber oder einer Studienbewerberin die Immatrikulation in einen Studiengang „unabhängig von den belegten Fächern“ versagt werden kann.“

Bremen, den

Der Senat

# Beglaubigte Abschrift



## Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

### St 1/21

Verkündet am 09.06.2022

gez. Gerhard

Justizfachangestellte als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

**Im Namen des Volkes**

### **Urteil**

In dem Verfahren betreffend den Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 27. Juli 2021 – 7 K 2257/20 – zur verfassungsrechtlichen Prüfung, ob § 37 Abs. 1 Nr. 3 des Bremischen Hochschulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2007 (Brem.GBl. S. 339), zuletzt geändert durch Art. 8 des Zweiten Hochschulreformgesetzes vom 22. Juni 2010 (Brem.GBl. S. 375), mit Art. 8 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unvereinbar ist,

#### Anhörungsberechtigte:

1. Senat der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats,  
Am Markt 21, 28195 Bremen
2. Bremische Bürgerschaft, vertreten durch den Präsidenten der Bremischen  
Bürgerschaft, Am Markt 20, 28195 Bremen
3. Frau [REDACTED] als Klägerin des Ausgangsverfahrens,  
[REDACTED]

Prozessbevollmächtigte:

Heberling & Kollegen, Rechtsanwältin Mirja Knok,  
Obernstraße 38 - 42, 28195 Bremen - fo/7014/19DK01 -

4. Universität Bremen, vertreten durch den Rektor Prof. Dr. Bernd Scholz-Reiter,  
als Beklagte des Ausgangsverfahrens,  
Bibliothekstraße 1 - 3, 28359 Bremen

Prozessbevollmächtigte:

Frau Greulich, Universität Bremen, Rechtsstelle,  
Bibliothekstraße 1 - 3, 28359 Bremen - 06-6 -

Mitwirkungsberechtigte:

Die Senatorin für Justiz und Verfassung,  
Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aufgrund der mündlichen  
Verhandlung vom 28. April 2022 durch

den Präsidenten Prof. Sperlich,  
die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke,  
den Richter Anuschewski,  
den Richter Grotheer,  
die Richterin Goldmann,  
die Richterin Dr. Koch und  
die Richterin Ülsmann

für Recht erkannt:

**§ 37 Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Hochschulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2007 (Brem.GBl. S. 339), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Zweiten Hochschulreformgesetzes vom 22. Juni 2010 (Brem.GBl. S. 375), ist mit Artikel 8 Absatz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unvereinbar, soweit einem Studienbewerber oder einer Studienbewerberin die Immatrikulation in einen Studiengang „unabhängig von den belegten Fächern“ versagt werden kann.**

## Tatbestand

Die konkrete Normenkontrolle richtet sich gegen § 37 Abs. 1 Nr. 3 des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2007 (Brem.GBl. S. 339), zuletzt geändert durch Art. 8 des Zweiten Hochschulreformgesetzes vom 22. Juni 2010 (Brem.GBl. S. 375), soweit diese Vorschrift ein Immatrikulationshinder-  
nis für den gesamten Studiengang vorsieht und damit einen Fachwechsel verhindert, wenn Studierende in einem Studienfach eine Prüfung endgültig nicht bestanden haben. Das vor-  
liegende Verwaltungsgericht hält diese Norm für einen unverhältnismäßigen Eingriff in die  
Berufsfreiheit.

Nach dem Wortlaut des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG und dem Willen des Gesetzgebers bleibe kein Raum für eine Immatrikulation der Klägerin im neuen Studienfach. Die Norm diene der Schonung der knappen Ressourcen der Hochschule und dem damit verbundenen Interesse, die nur beschränkt vorhandenen Ausbildungskapazitäten sinnvoll zu nutzen. Andere, gleichgeeignete Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, seien nicht ersichtlich.

Dagegen hat die Klägerin am 15. Oktober 2020 Klage erhoben. Sie begehrt die Verpflichtung der Beklagten, sie zum Sommersemester 2020 zum Studiengang Zwei-Fächer-Bachelor mit Lehramtsoption Gymnasium/Oberschule mit den Fächern Kunst – Medien – Ästhetische Bildung sowie Politikwissenschaften zu immatrikulieren. Sie ist der Auffassung, dass es sich bei dem Studiengang „Kunst/Politikwissenschaft/Erziehungswissenschaft“ nicht um den gleichen Studiengang handle wie bei dem Studiengang „Englisch/Politikwissenschaft/Erziehungswissenschaft“. Aus dem endgültigen Nichtbestehen im Fach Englisch könnten keinerlei Rückschlüsse auf ihre Eignung als Lehrerin für Kunst und Politik gezogen werden. Auch die Schonung der knappen Ressourcen könne den Eingriff in die Berufsfreiheit nicht rechtfertigen. Es sei nicht ersichtlich, warum Studierende, die in einem gänzlich anderen Studiengang eine Prüfung endgültig nicht bestanden hätten, eine bessere Prognose hätten als die Klägerin.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat die Beklagte in Hinblick auf den Umstand, dass die Klägerin inzwischen sämtliche Prüfungsleistungen mit Ausnahme der Bachelorarbeit erbracht hat, erklärt, dass der Klägerin aufgrund des Immatrikulationshindernisses kein Hochschulgrad verliehen werden könne.

### III.

1. Das Verwaltungsgericht hat das Verfahren mit Beschluss vom 27. Juli 2021 ausgesetzt und gemäß Art. 142 Satz 1 der Bremischen Landesverfassung (BremLV) i.V.m. § 10 Nr. 3 und § 28 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStGHG) dem Staatsgerichtshof die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG mit Art. 8 Abs. 2 BremLV unvereinbar ist, soweit einem Studienbewerber oder einer Studienbewerberin die Immatrikulation in einen Studiengang „unabhängig von den belegten Fächern“ versagt werden könne.

a) Das Verwaltungsgericht hält die Verfassungsmäßigkeit des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG für entscheidungserheblich. Zur Begründung führt es im Wesentlichen aus:

Wäre die Norm verfassungswidrig, wäre der Klage stattzugeben. Der Klage fehle nicht das Rechtsschutzbedürfnis, weil die Klägerin gegen ihre Exmatrikulation Widerspruch eingelegt habe, über den bisher noch nicht entschieden worden sei. Damit die Klägerin ihr Wunschstudium fortsetzen könne, bedürfe es darüber hinaus der Immatrikulation in den gewünschten Studiengang einschließlich der neu gewählten Fächerkombination. Auch ein bloßer Fachwechsel vollziehe sich durch eine geänderte Immatrikulation. Der Klägerin fehle auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis, weil sie bereits eine Zulassung zu dem Studienfach Kunst – Medien – Ästhetische Bildung erhalten habe. Allein die Zulassung zum gewählten Studiengang verpflichte die Beklagte nicht dazu, die Klägerin zu immatrikulieren. Die Zulassung zum Studiengang sei nur eine von mehreren Immatrikulationsvoraussetzungen. Die Klägerin habe auch einen Anspruch auf Immatrikulation, dem allein das Immatrikulationshindernis des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG entgegenstehe. Sie erfülle sämtliche Immatrikulationsvoraussetzungen einschließlich der erforderlichen Zulassung.

Wäre die Vorschrift des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG hingegen verfassungskonform, wäre die Klage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung abzuweisen gewesen, weil dem Immatrikulationsanspruch das Immatrikulationshindernis aus dieser Vorschrift entgegenstünde. Bei dem gewünschten Studiengang handele sich um den Zwei-Fächer-Bachelor mit Lehramtsoption und nicht etwa um den Studiengang Kunst. Hierfür spreche § 10 des Hochschulrahmengesetzes, da ein Studiengang in der Regel zu einem berufsqualifizierenden Abschluss führe. Der Normgeber habe mit der Änderung des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG gerade bezweckt, dass die Norm auch auf Mehrfächer-Studiengänge Anwendung finde. Nach § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG genüge das endgültige Nichtbestehen einer Prüfung in einem Fach, um für den gesamten Studiengang ein Immatrikulationshindernis zu begründen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen lägen im Falle der Klägerin eindeutig vor. Damit könne auch allein die Immatrikulation in das neu gewählte Fach verweigert werden. Diese Auslegung stütze sich auf den Umstand, dass eine Immatrikulation in einen Zwei-Fächer-Studiengang stets die Immatrikulation in beiden Fächern erfordere.

**b)** Nach der Überzeugung des Verwaltungsgerichts verstößt § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG gegen Art. 8 Abs. 2 BremLV.

Die Norm greife in den Schutzbereich der Berufsfreiheit nach Art. 8 Abs. 2 BremLV ein, zu der auch die Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte gehöre. Zwar könne die Lehramtsbefähigung in anderen Bundesländern mangels dortiger vergleichbarer Regelung erworben werden. Ein solcher Wechsel könne aber mit erheblichen Nachteilen verbunden sein, namentlich mit Wartezeiten und dem möglichen Verlust bereits erbrachter Studienleistungen. Auch der Seiteneinstieg stelle keine gleichwertige Möglichkeit dar. Der Eingriff sei auch

Bachelor Lehramt Gymnasium/Oberschule" mit den Fächern „Kunst – Medien – Ästhetische Bildung und Politikwissenschaft; Bereich Erziehungswissenschaft“. Unter Studienverlauf gab sie an, eine Abschlussprüfung im Fach English-Speaking Cultures mit mangelhaft abgeschlossen zu haben. Sie verneinte, in dem gewünschten Studiengang bereits eingeschrieben zu sein oder ihren Prüfungsanspruch im gewünschten Studienfach verloren zu haben. Unter Bemerkungen gab sie an, im Erstfach von Englisch zu Kunst wechseln zu wollen und im Zweifach Politikwissenschaften bereits im 5. Fachsemester zu sein.

Mit Bescheid vom 3. Februar 2020 teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass sie zum 31. März 2020 exmatrikuliert werde, da sie eine nach der Prüfungsordnung erforderliche Prüfungsleistung endgültig nicht erbracht habe; eine Fortsetzung des Studiums „English-Speaking Cultures/Englisch/Politikwissenschaft“ sei deshalb nicht mehr möglich. Hiergegen legte die Klägerin fristgerecht Widerspruch ein. Die Beklagte teilte der Klägerin im März 2020 mit, dass sie nicht beabsichtige, dem Widerspruch gegen die Exmatrikulation stattzugeben, da die Klägerin aufgrund von § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG zu exmatrikulieren sei. Der Zwei-Fächer-Bachelor mit Lehramtsoption Gymnasium/Oberschule sei ein Studiengang, unabhängig von den belegten Fächern. Somit könne die Klägerin auch mit geänderten Fächern nicht weiterstudieren. Ein Widerspruchsbescheid erging jedoch nicht.

Die Beklagte ließ die Klägerin zwar mit Bescheid vom 16. März 2020 bedingt zum beantragten Studiengang „Kunst – Medien – Ästhetische Bildung; Politikwissenschaft; Bereich Erziehungswissenschaft“ zu, lehnte jedoch mit Bescheid vom 25. März 2020 die Immatrikulation zum Sommersemester 2020 in der genannten Fächerkombination ab. Auch hiergegen legte die Klägerin fristgerecht Widerspruch ein. Zur Begründung führte sie aus, dass § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG verfassungskonform auszulegen sei, wenn – wie vorliegend – eine rein fachspezifische Prüfungsleistung endgültig nicht bestanden worden sei, die keinen erziehungswissenschaftlichen Studienanteil aufweise. In diesem Falle ließe das Nichtbestehen dieser Prüfung keine Rückschlüsse auf die generelle Eignung der Klägerin als angehende Lehrerin zu.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens nahm mit Beginn des Sommersemesters an den Vorlesungen in den Fächern Kunst – Medien – Ästhetische Bildung und Politikwissenschaften teil. Auf ihren Antrag verpflichtete das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 14. Juli 2020 die Universität Bremen im Wege der einstweiligen Anordnung, die Klägerin für den gewünschten Studiengang vorläufig zu immatrikulieren.

Mit Widerspruchsbescheid vom 8. September 2020 wies die Beklagte des Ausgangsverfahrens den Widerspruch der Klägerin gegen die Versagung der Immatrikulation zurück.



## I.

Nach § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ist die Immatrikulation an einer staatlichen Hochschule der Freien Hansestadt Bremen zu versagen, wenn der Studienbewerber oder die Studienbewerberin in dem Studiengang, unabhängig von den belegten Fächern, für den er oder sie die Immatrikulation beantragt, oder in einem fachlich entsprechenden Studiengang an einer Hochschule im Geltungsbereich des Grundgesetzes eine nach der Prüfungsordnung erforderliche Prüfung endgültig nicht bestanden oder eine für das Bestehen erforderliche Prüfungsleistung endgültig nicht erbracht hat. Die Einfügung der Wörter „unabhängig von den belegten Fächern“ erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hochschulgesetzes und anderer Gesetze vom 8. April 2003 (Brem.GBl. S. 127), das am 1. Juni 2003 in Kraft trat. In der Gesetzesbegründung (vgl. die Mitteilung des Senats vom 4. Februar 2003, Bremische Bürgerschaft, Drs. 15/1363, S. 37) heißt es: „Absatz 1 stellt definitiv klar, dass maßgeblicher Bezugspunkt für das Vorliegen eines Immatrikulationshindernisses der Studiengang, nicht das Fach, ist, in dem ein Student bereits endgültig erfolglos studiert hat. Diese Vorschrift ist insbesondere für das Lehramtsstudium relevant. Es soll verhindert werden, dass der Studiengang Lehramt mit immer neuen Fächerkombinationen studiert werden kann, ohne dass je ein Immatrikulationshindernis nach § 37 festgestellt werden könnte.“

## II.

Dem Verfahren liegt eine Vorlage des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen zugrunde.

Im Ausgangsverfahren begehrte die Klägerin die Immatrikulation in den Studiengang „Zwei-Fächer-Bachelor mit Lehramtsoption Gymnasium/Oberschule“ mit den Fächern Kunst – Medien – Ästhetische Bildung und Politikwissenschaft bei der Universität Bremen zum Sommersemester 2020. Die Klägerin studierte seit dem 1. Oktober 2017 im „Zwei-Fächer-Bachelor mit Lehramtsoption Gymnasium/Oberschule“ die Fächer English-Speaking Cultures und Politikwissenschaft. Nach dem endgültigen Nichtbestehen der Modulprüfung „B Englische Sprachwissenschaft – Introductions to Linguistics 2“ im Fach English-Speaking Cultures teilte ihr die Universität Bremen mit Bescheid vom 25. November 2019 mit, dass eine Fortsetzung des Studiums in dem „Bachelor-Studiengang English-Speaking Cultures (Lehramtsoption)“ nicht mehr möglich sei. Hiergegen legte die Klägerin keinen Widerspruch ein.

Am 10. Januar 2020 beantragte die Klägerin des Ausgangsverfahrens einen Wechsel des Studienfachs zum Sommersemester 2020 und äußerte den Studienwunsch „Zwei-Fächer-

nicht gerechtfertigt. Vorliegend handele es sich um eine subjektive Zulassungsvoraussetzung zu einer bestimmten Ausbildungsstätte, die nur zum Schutz eines überragenden Gemeinschaftsgutes gerechtfertigt sei. Die Norm stelle sich im Falle von „Fachwechslern“ im Lehramtsstudium als unverhältnismäßig dar. Zum Schutz der Qualität der Schulbildung sei die Norm nicht geeignet, da eine Prognose für das Lehramtsstudium im Falle eines endgültigen Nichtbestehens in einem Fach noch nicht getroffen werden könne. Auch in Hinblick auf den Zweck einer Schonung vorhandener Ausbildungskapazitäten und des Interesses des Staates an deren sinnvoller Nutzung sei die Norm nicht gerechtfertigt. Aus dem endgültigen Nichtbestehen eines Faches könne nicht hergeleitet werden, mit welchen Ergebnissen die betreffende Person in einem anderen Studienfach abschneiden würde. Die Norm könne sich sogar als kontraproduktiv erweisen, da vorsorglich gewechselt werde und damit unnötig Ressourcen in Anspruch genommen würden. Zudem erscheine eine Vorschrift wie Art. 58 Abs. 5 des Bayerischen Hochschulgesetzes (alte Fassung), wonach ein Wechsel des Studienfaches nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes zugelassen worden sei, als milderes Mittel, um zu verhindern, dass etwa Lehramtsstudierende die Studienfächer grenzenlos wechseln und damit die Ressourcen über Gebühr in Anspruch nähmen. Dem Zweck würde durch eine solche Regelung effektiver Rechnung getragen. Mit Blick auf den eindeutigen Wortlaut des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG und unter Berücksichtigung der Begründung für die Gesetzesänderung könne die Vorschrift auch nicht in verfassungskonformer Weise ausgelegt werden. Es sei der klare Wille des Gesetzgebers gewesen, dass allein das endgültige Nichtbestehen einer Prüfung in einem Fach ausreiche, um ein Immatrikulationshindernis für den gesamten Studiengang und damit auch für einen Fachwechsel zu begründen.

2. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen, die Bremische Bürgerschaft, die Senatorin für Justiz und Verfassung sowie die Beteiligten des Ausgangsverfahrens hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

a) Der Senat hält die Richtervorlage bereits für unzulässig, da sie die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten hohen Anforderungen an die Begründung einer Richtervorlage nicht erfülle. Die Schwere des Eingriffs werde nicht zutreffend dargelegt. Es handele sich nicht um den erstmaligen Zugang zur Ausbildung. Die Zulassungsbeschränkung könne zudem durch vorherigen Fächerwechsel leicht abgewendet werden. Das Verwaltungsgericht habe sich ferner nicht mit den bestehenden Ausweichmöglichkeiten auseinandergesetzt. Die Betroffenen könnten auf andere Bundesländer ausweichen. Auch der sogenannte Seiteneinstieg bleibe weiterhin möglich. Das Verwaltungsgericht verkenne, dass die ausschlaggebende Eignungsprognose sich nicht in erster Linie aus § 37 BremHG er-

gebe, sondern vorrangig vom Satzungsrecht der Hochschulen abhängen, das sich als Ausdruck der Wissenschaftsfreiheit darstelle. Es werde auch der verfassungsrechtliche Maßstab verkannt. Aufgrund des dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungsspielraums stelle sich allein die Frage, ob eine erneute Zulassung derjenigen, die bereits in einer Fächerkombination das Studium endgültig nicht bestanden hätten, in Anbetracht knapper Ressourcen zwingend geboten sei. Damit habe sich das Verwaltungsgericht nicht auseinandergesetzt. Die Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung werde zu leichtfertig abgetan. Die Vorschrift könne auch nach ihrem Wortlaut auf zulassungsbeschränkte Fächer begrenzt werden. Möglichst jeder zulassungsberechtigte Bewerber solle in diesen Fächern möglichst zeitnah die erstmalige Chance auf Aufnahme des Lehramtsstudiums erhalten. Auch die Entscheidungserheblichkeit sei nicht hinreichend dargelegt worden. Die Klage sei bereits unzulässig, da es der Klägerin am Rechtsschutzbedürfnis fehle. Sie hätte gegen den Bescheid über das endgültige Nichtbestehen vorgehen können. Dann wäre ihr ein Fachwechsel ohne Hindernisse möglich gewesen.

Darüber hinaus sei die Richtervorlage auch unbegründet. Der Eingriff in die Berufsfreiheit sei aus Gründen des Kapazitätsschutzes von Universitäten gerechtfertigt. Die Schonung von Ausbildungskapazitäten sei ein legitimer Zweck. Das endgültige Nichtbestehen eines Faches sei insoweit auch ein sachlicher Anknüpfungspunkt. § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG fördere das Ziel der Kapazitätsschonung durch Vermeidung weiterer Fachwechsel nach endgültigem Nichtbestehen in einem Fach. Es werde dadurch entgegen dem Verwaltungsgericht auch kein falscher Anreiz gesetzt, da den Studierenden eine Wiederholungsfrist von vier Semestern zur Verfügung stehe. Die Regelung sei auch erforderlich. Die vom Verwaltungsgericht angeführte bayerische Regelung stelle sich aus der Sicht der Studierenden, die bis zum endgültigen Nichtbestehen ohne Angabe von Gründen wechseln könnten, nicht als milder dar. Die Regelung sei auch angemessen. Die Studierenden hätten es selbst in der Hand, bis zum endgültigen Nichtbestehen die Fächerkombination nach Belieben zu ändern. Außerdem blieben die Möglichkeiten eines Studiums außerhalb Bremens sowie des sogenannten Seiteneinstiegs.

**b)** Die Senatorin für Justiz und Verfassung geht ebenfalls von der Unzulässigkeit der Richtervorlage aus, da die Tatsachen des konkret zu entscheidenden Falles noch nicht ausermittelt und fachrechtliche Fragen nicht vom Staatsgerichtshof, sondern vom vorliegenden Gericht zu beantworten seien.

## Entscheidungsgründe

### I.

Die Vorlage des Verwaltungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ist zulässig. Insbesondere genügt der Vorlagebeschluss den Anforderungen, die nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG an die Darlegung der Entscheidungserheblichkeit (1.) und der Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit (2.) der zur Überprüfung vorgelegten Norm zu stellen sind.

1. Das Verwaltungsgericht hat hinreichend dargelegt, dass es bei seiner Entscheidung auf die Gültigkeit des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ankommt.

Die Entscheidungserheblichkeit setzt voraus, dass die Endentscheidung des Ausgangsverfahrens von der für verfassungswidrig gehaltenen Vorschrift abhängt. Das Vorlagegericht muss je nach Gültigkeit oder Ungültigkeit der beanstandeten Norm zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Dabei ist grundsätzlich auf die Auffassung des vorlegenden Gerichts abzustellen, solange diese nicht offensichtlich unhaltbar ist. Diese vom Bundesverfassungsgericht zu § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG entwickelten Maßstäbe (vgl. aus der umfangreichen Rechtsprechung u.a. BVerfGE 7, 171, 173 f.; 11, 330, 334 f.; 141, 1, 10 f. Rn. 22; 149, 1, 10 f. Rn. 21; 153, 310, 333 Rn. 55; Beschl. v. 7.12.2021 – 2 BvL 2/15, juris Rn. 37) gelten für die Auslegung und Anwendung des im Wesentlichen wortgleich formulierten § 28 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG entsprechend.

a) Das Verwaltungsgericht hat vertretbar dargelegt, dass es im Falle der Verfassungswidrigkeit des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG von der Zulässigkeit und der Begründetheit der Klage ausgeht.

aa) Das vorlegende Gericht hat sich eingehend mit der Frage des Rechtsschutzbedürfnisses auseinandergesetzt. Ohne offenkundigen Rechtsfehler gelangt es dabei zu der Einschätzung, dass der Klage nicht deshalb das Rechtsschutzbedürfnis fehle, weil die Klägerin bereits Widerspruch gegen ihre Exmatrikulation eingelegt habe. Das Gericht legt nachvollziehbar dar, dass sich auch ein bloßer Fachwechsel nur durch eine geänderte Immatrikulation vollziehen könne und es deshalb zur Durchführung des von der Klägerin gewünschten Studiums auch einer Immatrikulation konkret für die jeweils gewählten Fächer bedürfe. Mit ihrem Rechtsbehelf gegen die Exmatrikulation hätte die Klägerin eine Immatrikulation in den Studiengang mit neuer Fächerkombination nicht erreichen können. Eine Fortsetzung des Studiengangs mit dem Fach English-Speaking Cultures sei von ihr indes nicht beabsichtigt gewesen.

Zu keiner anderen Bewertung führt die vom Senat angesprochene Möglichkeit, dass die Klägerin, wenn sie gegen die Feststellung des endgültigen Nichtbestehens vorgegangen wäre, den Fachwechsel ohne Immatrikulationshindernis oder andere Restriktionen hätte vollziehen können. Denn diese Möglichkeit setzt voraus, dass die Klägerin gegen die Feststellung des endgültigen Nichtbestehens und der sich daraus ergebenden Exmatrikulation auch mit Erfolg hätte etwas einwenden können. Hierfür hatte das Verwaltungsgericht nach dem Vorbringen der Beteiligten im Ausgangsverfahren jedoch keinerlei Anhaltspunkte. Auch nach den Ausführungen der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof ergaben sich keine Hinweise darauf, dass das endgültige Nichtbestehen etwa wegen unverschuldeter Prüfungsunfähigkeit oder aus anderen Gründen zu Unrecht festgestellt worden wäre und ein Rechtsbehelf vor diesem Hintergrund hätte Aussicht auf Erfolg haben können.

Das vorliegende Gericht geht des Weiteren vertretbar davon aus, dass die bereits erfolgte Zulassung zum gewählten Studiengang der auf Immatrikulation gerichteten Klage nicht entgegensteht, weil es sich bei Zulassung und Immatrikulation um verschiedene Verwaltungsverfahren handele, die unabhängig voneinander seien. Die Zulassung sei vielmehr eine von mehreren Voraussetzungen für die Immatrikulation und lasse die Erforderlichkeit der Immatrikulation für die Durchführung eines Studiums deshalb nicht entfallen. Der Rechtsstreit hat sich nach Auffassung des Verwaltungsgerichts auch nicht dadurch erledigt, dass die Klägerin nahezu alle für den Abschluss erforderlichen Prüfungsleistungen zwischenzeitlich erworben habe, weil sie aufgrund des gesetzlichen Immatrikulationshindernisses das Studium nicht vollenden könne.

**bb)** Das Verwaltungsgericht zeigt darüber hinaus nachvollziehbar auf, dass die Klage im Falle der Ungültigkeit der zur Prüfung gestellten Norm auch begründet wäre, weil die materiellen Voraussetzungen für den Immatrikulationsanspruch nach § 36 BremHG vollständig gegeben wären. Die Klägerin verfüge insbesondere über eine wirksame Zulassung. Sie habe keine falschen Angaben im Zulassungsverfahren gemacht, da sie das endgültige Nichtbestehen wahrheitsgemäß angegeben habe. Die Aufhebung des Zulassungsbescheides sei im Übrigen auch von der Beklagten zurückgenommen worden.

**b)** Für den Fall der Verfassungsmäßigkeit des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG gelangt das Verwaltungsgericht demgegenüber zur Abweisung der Klage. Das Verwaltungsgericht legt plausibel dar, dass das Immatrikulationshindernis des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG vorliegend dazu führe, dass sich die Klägerin nicht mehr in das von ihr gewählte neue Fach Kunst – Medien – Ästhetische Bildung einschreiben könne. Mit der Einfügung „unabhängig

von den belegten Fächern“ sei maßgeblicher Bezugspunkt für das Vorliegen des Immatrikulationshindernisses der Studiengang und nicht das Fach, in dem ein Studierender endgültig erfolglos studiert habe. Die Norm solle gerade auch in Bezug auf Mehrfächer-Studiengänge Anwendung finden. Die Klägerin habe im Studienfach Englisch endgültig nicht bestanden. Das endgültige Nichtbestehen der Prüfung sei auch bestandskräftig. Die Klägerin könne sich aufgrund dessen nicht mehr im Fach Kunst – Medien – Ästhetische Bildung einschreiben. Die Beklagte könne die Immatrikulation aufgrund des Zusatzes im Gesetz auch für einen Fachwechsel innerhalb des Studiengangs versagen. Die Immatrikulation in einen Zwei-Fächer-Studiengang setze stets die Immatrikulation in beide Fächer voraus. Gerade für den Studiengang Lehramt sollte aufgrund der Gesetzesänderung verhindert werden, dass der Studiengang mit immer neuen Fächerkombinationen studiert werden könne, ohne dass je ein Immatrikulationshindernis nach § 37 BremHG festgestellt werden könne. Auch diese vom Verwaltungsgericht vorgenommene und vom Staatsgerichtshof grundsätzlich zu respektierende Beurteilung der einfachen Rechtslage ist zumindest nicht offensichtlich unhaltbar. Die Auslegung und Anwendung des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG bezogen auf den Begriff des Studiengangs und die Folgerungen aus der mit Gesetzesänderung eingefügten Ergänzung „unabhängig von den belegten Fächern“ finden ihre Stütze im Wortlaut und der Historie der Vorschrift.

**2.** Das Verwaltungsgericht hat seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten entscheidungserheblichen Norm auch ausreichend dargelegt.

**a)** Das vorlegende Gericht muss von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm überzeugt sein und die für seine Überzeugung maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar darlegen. Es muss den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben und sich mit der Rechtslage und insbesondere mit der maßgeblichen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung auseinandersetzen. Dabei hat es die aus seiner Sicht zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit erforderlichen tatsächlichen Feststellungen zu treffen und in den Vorlagebeschluss aufzunehmen. Das vorlegende Gericht ist jedoch nicht dazu verpflichtet, auf jede denkbare Rechtsauffassung einzugehen (vgl. zu den Anforderungen BVerfGE 141, 1, 11 Rn. 22 f.; 145, 171, 188 Rn. 50; 149, 1, 10 f. Rn. 21; 153, 310, 335 Rn. 60; Beschl. v. 7.12.2021 – 2 BvL 2/15, juris Rn. 40).

**b)** Das Verwaltungsgericht hat sich ausführlich mit der Verfassungswidrigkeit der Norm auseinandergesetzt und seine Überzeugung dargelegt. Es begründet nachvollziehbar und unter Auswertung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, warum die Vorschrift seiner Ansicht nach gegen das in Art. 8 Abs. 2 BremLV verankerte Grundrecht der Berufsfreiheit verstößt.

Das Verwaltungsgericht geht in seinem Vorlagebeschluss unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs davon aus, dass die Freiheit der Berufswahl nach Art. 8 Abs. 2 BremLV nicht anders zu bestimmen sei als nach Art. 12 GG. Das aus § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG folgende Immatrikulationshindernis sei als gezielter Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts anzusehen. Insbesondere sei die Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte betroffen, die sich nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als subjektiv-öffentliches Teilhaberecht aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit im Zusammenspiel mit dem Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip ergebe. Die streitgegenständliche Norm verletze dieses Grundrecht, soweit einem Studienbewerber oder einer Studienbewerberin die Immatrikulation in einen Studiengang im Falle des endgültigen Nichtbestehens einer Prüfung „unabhängig von den belegten Fächern“ versagt werden könne, da sie sich zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter als nicht geeignet bzw. zumindest als nicht erforderlich erweise.

**aa)** Es ist entgegen der Auffassung des Senats nicht ersichtlich, dass das Verwaltungsgericht die Schwere des Eingriffs grundlegend fehlgewichtet hat. Insbesondere musste das Verwaltungsgericht hierbei nicht zwingend danach differenzieren, ob es sich um den Studienzugang für Studienanfänger oder für Fachwechsler handelt, denn auch für die Fachwechsler geht es um den Zugang zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss und nicht um ein Zweitstudium. Die Intensität der Grundrechtsbetroffenheit ist bei einem Immatrikulationshindernis für einen Fachwechsel letztlich nicht geringer als bei der fehlenden Zulassung zum Wunschstudiengang für einen Studienanfänger. Sie führt in beiden Fällen dazu, dass der angestrebte berufsqualifizierende Abschluss jedenfalls an dieser Ausbildungsstätte nicht erworben werden kann. Auch die Möglichkeit des beliebig häufigen Fachwechsels bis zum endgültigen Nichtbestehen eines Faches mildert den Eingriff nicht erheblich ab. Allein die Vermeidbarkeit eines Eingriffs reduziert nicht seine Eingriffstiefe und ändert nichts an der Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Das Verwaltungsgericht hat sich auch hinreichend mit den bestehenden Ausweichmöglichkeiten auseinandergesetzt. Dabei ist es ausdrücklich auf die Möglichkeit eingegangen, dass die Betroffenen auf andere Bundesländer ausweichen könnten. Auch der Zugang zum Lehramt über den sogenannten Seiteneinstieg ist in dem Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts erörtert worden. Ob das Verwaltungsgericht dabei im Rahmen der Abwägung im Ergebnis zu richtigen rechtlichen Bewertungen gekommen ist oder diesen eine Fehlge- wichtung des Grundrechtseingriffs zugrunde liegt, ist keine Frage der Zulässigkeit der Richtervorlage, sondern ihrer Begründetheit.

**bb)** Es stellt auch keinen Begründungsmangel dar, dass sich das Verwaltungsgericht nicht eingehend mit dem Satzungsrecht der Universität und den dort geregelten Prüfungsordnungen auseinandergesetzt hat, denn im vorliegenden Kontext sind weder die inhaltlichen Anforderungen der hier endgültig nicht bestandenen Modulprüfung noch die Anzahl der Wiederholungsprüfungen im Streit. Die zwingende Versagung der Immatrikulation folgt in einer für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts bindenden Weise allein aus der für verfassungswidrig gehaltenen Vorschrift des Bremischen Hochschulgesetzes. Aus der Verfassungswidrigkeit der landesgesetzlichen Norm würde sich im Übrigen auch die Nichtigkeit dieser Regelung nachzeichnenden Satzungsrechts ergeben.

**cc)** Das Verwaltungsgericht verkennt auch nicht den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab. Es stellt sich entgegen den Ausführungen des Senats nicht die Frage, ob es unter Berücksichtigung des weiten Spielraums des Gesetzgebers zwingend geboten sei, den Studierenden trotz des endgültigen Nichtbestehens in einem Fach den Wechsel dieses Faches zu ermöglichen. Die Wahrnehmung eines Fachwechsels ist Ausdruck des Grundrechts auf Berufsfreiheit. Nicht die Zulassung des Fachwechsels muss zwingend geboten sein, vielmehr bedarf die Beschränkung eines Fachwechsels der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Daran ändert auch der gesetzgeberische Beurteilungsspielraum nichts. Er entbindet den Gesetzgeber nicht von der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Das Verwaltungsgericht hat daher zu Recht nicht die Frage gestellt, ob die Zulassung des Fachwechsels zwingend geboten wäre, sondern ist richtigerweise der Frage nachgegangen, ob die Einschränkung des Fachwechsels verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

**dd)** Schließlich ist auch nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht eine verfassungskonforme Auslegung der Norm, soweit diese auf Studiengänge „unabhängig von den belegten Fächern“ Anwendung findet, abgelehnt hat.

Das vorliegende Gericht muss eine verfassungskonforme Auslegung vornehmen, wenn es im Rahmen einer methodisch vertretbaren Gesetzesauslegung zu dem Ergebnis gelangt, das Gesetz sei in dieser Auslegung mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar. Einem nach Wortlaut und Sinn eindeutigen Gesetz darf dabei weder im Wege der Auslegung ein entgegengesetzter Sinn verliehen noch darf der normative Gehalt der auszulegenden Norm grundlegend neu bestimmt oder das gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlt werden (vgl. BVerfGE 22, 373, 377; 54, 277, 299; 76, 100, 105; 90, 145, 170; 121, 30, 68; Beschl. v. 7.12.2021 – 2 BvL 2/15, juris Rn. 41).



Nach der Auffassung des Verwaltungsgerichts ergebe sich aus dem klaren Wortlaut der Vorschrift unter Berücksichtigung des Nebensatzes „unabhängig von den belegten Fächern“ im Falle des endgültigen Nichtbestehens einer Prüfung in einem Fach zwingend ein Immatrikulationshindernis für den gesamten Studiengang und damit auch für einen Fachwechsel. Ergänzend verweist das Verwaltungsgericht auf die Gesetzesbegründung, in der eindeutig zum Ausdruck gebracht werde, dass gerade im Studiengang Lehramt verhindert werden solle, dass mit immer neuen Fächerkombinationen studiert werden könne, ohne dass je ein Immatrikulationshindernis festgestellt werden könne. Das gesetzgeberische Ziel würde dementsprechend verfehlt, wenn das Verwaltungsgericht der Norm einen Inhalt unterlegt hätte, nach dem sich ein Immatrikulationshindernis nur ergeben würde, wenn Prüfungen endgültig nicht bestanden würden, die – wie im Bereich Erziehungswissenschaften – über die Geeignetheit zum Erreichen des berufsqualifizierenden Abschlusses der Lehramtsbefähigung Auskunft gäben. Wortlaut und historische Auslegung stehen einer solchen Norminterpretation entgegen. Auch für eine Begrenzung der Anwendung auf zulassungsbeschränkte Fächer findet sich weder im Wortlaut noch in der Historie eine Stütze. Abgesehen davon hätte eine solche Reduktion des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG an der Einschätzung der Verfassungswidrigkeit der Norm und ihrer Entscheidungserheblichkeit durch das Verwaltungsgericht nichts zu ändern vermocht, weil es auch vorliegend um den Fachwechsel in ein zulassungsbeschränktes Studienfach geht.

## II.

§ 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ist mit Art. 8 Abs. 2 BremLV unvereinbar und nichtig, soweit einem Studienbewerber oder einer Studienbewerberin die Immatrikulation in einen Studiengang „unabhängig von den belegten Fächern“ versagt werden kann.

1. § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG greift in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 2 BremLV ein. Das aus dieser Vorschrift folgende Immatrikulationshindernis beschränkt die freie Wahl der Ausbildungsstätte und die freie Wahl des Berufs.

a) Der Gewährleistungsinhalt des Art. 8 Abs. 2 BremLV entspricht dem Schutzbereich der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG (BremStGH, *Entsch. v. 23.9.1974 – St 1, 2/1973*, BremStGHE 2, 38, 45). Art. 8 Abs. 2 BremLV schützt die Freiheit der Berufswahl, d.h. unbeeinflusst von fremdem Willen einen Beruf ergreifen, wechseln oder beenden zu können. Unter dem Aspekt der Berufswahlfreiheit schützt Art. 8 Abs. 2 BremLV auch die Wahl der Ausbildungsstätte (BremStGH, *Entsch. v. 23.9.1974 – St 1, 2/1973*, BremStGHE 2, 38, 45; BVerfGE 85, 36, 53). Denn sie steht in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe einer Berufsaufnahme ist, beide also integrierende Bestandteile eines zusammengehörenden Lebensvorganges darstellen

(vgl. BVerfGE 33, 303, 329 f.; 134, 1, 13 f.). Der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz zielt dabei nicht nur auf die Abwehr von Eingriffen der öffentlichen Gewalt, sondern auch auf Teilhabe an staatlichen Leistungen (vgl. BVerfGE 33, 303, 330 f.; 134, 1, 14). Aus diesem Teilhaberecht resultiert zwar kein Anspruch auf Zulassungsfreiheit des Hochschulstudiums, doch dürfen Beschränkungen nicht unverhältnismäßig ausgestaltet sein.

Art. 8 Abs. 2 BremLV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 BremLV und dem Sozialstaatsgrundsatz gewährleistet für jeden Bürger, der die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllt, ein Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium seiner Wahl (BVerfGE 33, 303, 331 f.; 85, 36, 53 f.; 147, 253, 305 Rn. 103 ff.). Denn der Staat hat insbesondere im Bereich des Hochschulwesens ein faktisches, nicht beliebig aufgebbares Monopol für sich in Anspruch genommen. Im Bereich der Ausbildung zu akademischen Berufen ist die Beteiligung an staatlichen Leistungen zugleich notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung von Grundrechten. Hieraus folgt ein Recht für die Hochschulzugangsberechtigten, an der damit gebotenen Lebenschance prinzipiell gleichberechtigt beteiligt zu werden (BVerfGE 33, 303, 332; 43, 291, 313 f.; 85, 36, 53 f.). Auch das Recht und die Freiheit, zwischen verschiedenen Universitäten wählen zu können, werden geschützt. Dieser Teilhabeanspruch ist auch dann noch so weit wie möglich zu berücksichtigen, wenn infolge einer Erschöpfung der gesamten Ausbildungskapazität die planmäßige Verteilung der Bewerberinnen und Bewerber auf verschiedene Ausbildungsstätten unvermeidbar wird (BVerfGE 33, 303, 329 mit Verweis auf StenBer. über die 44. Sitzung des Hauptausschusses vom 19.1.1949, S. 575 ff.; 147, 253, 307 Rn. 106).

**b) § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG** greift in die von Art. 8 Abs. 2 BremLV geschützte freie Wahl der Ausbildungsstätte und das Recht auf freie Berufswahl ein.

**aa)** Diese Vorschrift stellt subjektive Anforderungen an die Fortsetzung bzw. Aufnahme eines Studiums an Bremischen Hochschulen auf, die – wenn sie nicht vorliegen – ein absolutes Immatrikulationshindernis darstellen. Für einen Studiengang, wie den streitgegenständlichen Studiengang „Zwei-Fächer-Bachelor mit Lehramtsoption“, besteht danach ein Immatrikulationshindernis für staatliche Hochschulen der Freien Hansestadt Bremen, wenn in einem der bisher belegten Fächer eine Prüfung endgültig nicht bestanden ist. § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG führt zugleich zur Exmatrikulation an der gewählten Ausbildungsstätte.

Ausweichmöglichkeiten zu anderen Hochschulen in anderen Bundesländern lassen den Eingriffscharakter des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG in Bezug auf die freie Wahl der Ausbildungsstätte nicht entfallen. Auch lokale Zulassungsbeschränkungen stellen einen Eingriff

in das Grundrecht auf die freie Wahl der Ausbildungsstätte dar (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 30.10.2014 – 19 ZE 779/14 u.a., juris Rn. 60).

**bb)** § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG beeinträchtigt auch das Recht auf freie Berufswahl. Schon die negative Beeinflussung des Bildungs- und Lebenswegs einer betroffenen Person stellt einen Eingriff in das Recht auf freie Berufswahl dar (vgl. zum Ausschluss von einer Einrichtung des zweiten Bildungswegs BVerfGE 41, 251, 262; zum Ausschluss vom Gymnasium BVerfGE 58, 257, 273). Das gilt etwa für die Beschränkung der Anzahl von Wiederholungsprüfungen, selbst wenn es sich um Studiengänge handelt, deren Abschluss nicht zwingende Voraussetzung für das Ergreifen des Berufs ist (vgl. OVG Hamburg, Ur. v. 11.1.2018 – 3 Bf 8/15, juris Rn. 27 zum Maschinenbaustudium; BayVerfGH, Entsch. v. 7.3.2014 – Vf. 54-VI-13, juris Rn. 33 ff. zum Biologiestudium).

Aus der Einheitlichkeit des Grundrechts (Art. 8 Abs. 2 BremLV) folgt, dass der Chancen- und Teilhabeanspruch aufgrund der monopolartigen staatlichen Vorhaltung von Hochschulen schon dann betroffen ist, wenn die Fortsetzung des Studiengangs und damit das Erreichen eines berufsqualifizierenden Abschlusses erheblich erschwert wird. Das Lehramtsstudium ist ein Studium, dessen erfolgreicher Abschluss grundsätzliche Voraussetzung für das Ergreifen des Lehrerberufes ist. Der Studienabschluss ist grundsätzlich Voraussetzung für die Übernahme in den Vorbereitungsdienst für ein Lehramt an öffentlichen Schulen (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Ausbildung für das Lehramt an öffentlichen Schulen (BremLAG) vom 26.5.2006 (Brem.GBl. S. 259, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2021 (Brem.GBl. S. 913)). Dieser wird durch die Zweite Staatsprüfung abgeschlossen, die wiederum Voraussetzung für die Befähigung zu einem Lehramt an öffentlichen Schulen ist (§ 2 BremLAG).

Durch die streitgegenständliche Norm wird der Weg in den Lehrerberuf zwar nicht vollständig unmöglich gemacht, jedoch erheblich erschwert. Lehramtsstudierende, die eine Prüfung eines Faches des Lehramtsstudiums endgültig nicht bestehen, werden aus dem Lehramtsstudiengang exmatrikuliert. Weder die Möglichkeit, an eine andere Universität eines anderen Bundeslandes zu wechseln, noch die Möglichkeit des Seiteneinstiegs in den Lehrerberuf lassen jedoch den Eingriffscharakter des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG im Hinblick auf die Berufswahlfreiheit entfallen, weil sie mit erheblichen Erschwernissen wie der Nichtanerkennung bereits erbrachter Leistungen einhergehen können oder den Zugang zum Lehramtsberuf von Ungewissheiten wie dem Vorliegen eines besonderen Mangels an Lehrkräften abhängig machen.

2. Der Eingriff ist nicht gerechtfertigt, soweit einem Studienbewerber oder einer Studienbewerberin die Immatrikulation in einen Studiengang „unabhängig von den belegten Fächern“ versagt werden kann, wenn er oder sie eine nach der Prüfungsordnung erforderliche Prüfung endgültig nicht bestanden hat.

a) Aufgrund des Gesetzesvorbehalts in Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG kann das Recht auf freie Wahl des Berufs durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes näher ausgestaltet und eingeschränkt werden (vgl. BVerfGE 33, 303, 336 f.; 43, 291, 313 f.; 59, 172, 199; 134, 1, 14). Das gilt auch für die freie Wahl der Ausbildungsstätte (BVerwGE 115, 32, 37 f. m.w.N.). Dieser Schrankenvorbehalt und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten auch – obwohl Art. 8 BremLV keinen expliziten Regelungsvorbehalt kennt – für Art. 8 Abs. 2 BremLV (BremStGH, *Entsch. v. 23.9.1974 – St 1, 2/1973, BremStGHE 2, 38, 45*). Die eingreifende Norm muss durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BVerfGE 68, 319, 327; 84, 133, 151 ff.; 85, 360, 373 ff.; 95, 193, 214). Nach der vom Bundesverfassungsgericht im Apothekenurteil entwickelten sogenannten Drei-Stufen-Theorie ist die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der gesetzlichen Regelung bei steigender Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung an entsprechend höherwertigen Gemeinwohlbelangen auszurichten (BVerfGE 7, 377, 405 ff.). Die Drei-Stufen-Theorie gilt für das gesamte, einheitliche Berufsgrundrecht. Sie gilt nicht nur für die Freiheit der Berufswahl, sondern auch für Eingriffe in die Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte (vgl. BremStGH, *Entsch. v. 23.9.1974 – St 1, 2/1973, BremStGHE 2, 38, 45; BVerwGE 157, 46 Rn. 8*).

Nach der Drei-Stufen-Theorie ist der Gesetzgeber am freiesten, „wenn er eine *reine* Ausübungsregelung trifft, die auf die Freiheit der Berufswahl nicht zurückwirkt, vielmehr nur bestimmt, in welcher Art und Weise die Berufsangehörigen ihre Berufstätigkeit im Einzelnen zu gestalten haben“ (BVerfGE 7, 377, 405 f.). Steht eine Regelung der näheren Modalitäten der Berufsausübung in Rede, ist sie mit der Berufsfreiheit vereinbar, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie zweckmäßig erscheinen lassen und die Betroffenen durch die Regelung nicht unzumutbar belastet werden. Eine Regelung, die die Aufnahme der Berufstätigkeit von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängig macht und die damit die Freiheit der Berufswahl berührt, ist nur gerechtfertigt, soweit dadurch ein Gemeinschaftsgut, das der Freiheit des Einzelnen vorgeht, geschützt werden soll (BVerfGE 7, 377, 406). Regelungen, die subjektive Voraussetzungen für die Berufsaufnahme normieren, sind nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig und am Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu messen, d.h. sie dürfen zu dem angestrebten Zweck

der ordnungsgemäßen Erfüllung der Berufstätigkeit und insoweit nur qualifizierten Bewerbern und Bewerberinnen den Beruf zu eröffnen, nicht außer Verhältnis stehen (BVerfGE 7, 377, 406 f.; BVerwG, Beschl. v. 7.3.1991 – 7 B 178.90, juris Rn. 14). Hingegen sind an die Notwendigkeit objektiver Zulassungsbeschränkungen besonders strenge Anforderungen zu stellen. Sie können nur zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut den Eingriff in die freie Berufswahl legitimieren (BVerfGE 7, 377, 406).

Das Immatrikulationshindernis des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG stellt eine subjektive Zulassungsbeschränkung in Bezug auf die freie Wahl der Ausbildungsstätte und die (spätere) Freiheit der Berufswahl dar und ist daher nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig. Die Vorschrift knüpft an ein von den Studierenden selbst beherrschbares Kriterium an und versagt, wenn dieses nicht vorliegt, das (weitere) Studium an bremischen Hochschulen. Die streitgegenständliche Norm führt insoweit ohne Ausnahme- oder Härtefallregelungen dazu, dass die frei gewählte Hochschule für den frei gewählten Ausbildungszweig nicht mehr besucht werden kann.

**b)** § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit darin einer Studienbewerberin oder einem Studienbewerber die Immatrikulation in dem Studiengang, in dem er oder sie eine erforderliche Prüfung endgültig nicht bestanden hat, auch unabhängig von den belegten Fächern versagt wird. Um dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu genügen, muss die Norm einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein (BVerfGE 67, 157, 173; 120, 378, 427; 153, 152, 239 f. Rn. 141).

**aa)** § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ist nach Zweck und Inhalt darauf gerichtet, die Ausbildungskapazitäten einer sachgerechten und schonenden Nutzung zuzuführen.

**(1)** Dem Gesetzgeber ging es bei der Änderung des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG im Jahr 2003 erkennbar um den Zweck, Ausbildungskapazitäten zu schonen, indem verhindert wird, „dass der Studiengang Lehramt mit immer neuen Fächerkombinationen studiert werden kann, ohne dass je ein Immatrikulationshindernis nach § 37 festgestellt werden könnte“ (Bremische Bürgerschaft, Drs. 15/1363, S. 37). Die Studierenden des Studiengangs Lehramt sollen zu einem möglichst frühzeitigen Wechsel der gewählten Fächer und damit zu einem zügigen Abschluss ihres Studiums angehalten werden.

Die Schonung universitärer Ausbildungskapazitäten ist nicht nur im Falle der Kapazitätsererschöpfung, sondern wegen des wirtschaftlichen Einsatzes staatlicher Mittel und der Funktionsfähigkeit der Universitäten in Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Forschung, Lehre und Studium grundsätzlich ein legitimes Ziel einer subjektiven Zulassungsschranke (BVerfGE 54, 173, 191; BayVGh, Beschl. v. 2.2.2012 – 7 CE 11.3019, juris Rn. 16; OVG Bremen, Urt. v. 28.9.2011 – 2 A 56/09, juris Rn. 39 ff.; wohl auch OVG NRW, Beschl. v. 13.11.2014 – 13 A 1589/14, juris Rn. 5). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Schonung der Ausbildungskapazitäten kein Selbstzweck ist. Sie muss einen legitimen Anknüpfungspunkt aufweisen.

Dem Gesetzgeber ist es vor diesem Hintergrund nicht verwehrt, auch ohne Erschöpfung der Kapazitätsgrenzen vorhandene universitäre Kapazitäten zu schonen, indem sie nur denjenigen zugutekommen, die den angestrebten Abschluss auch erreichen können. Die Schonung der Ausbildungskapazitäten liegt mithin nur dann im Interesse der Allgemeinheit und ist ein legitimer Zweck einer subjektiven Zulassungsbeschränkung, wenn sie darauf zielt, Studierende, die nach einer auf einer tragfähigen Prognose getroffenen Beurteilung nicht die Fähigkeiten aufweisen, das Studium erfolgreich abzuschließen, von der Fortsetzung des Studiums auszuschließen (BVerfG, Kammerbeschl. v. 26.6.2015 – 1 BvR 2218/13, Rn. 24; BVerwG, Beschl. v. 23.9.2015 – 2 B 73.14, juris Rn. 11 m.w.N.; BayVGh, Beschl. v. 2.2.2012 – 7 CE 11.3019, juris Rn. 23; Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 769).

Die Schonung der universitären Kapazitäten kann darüber hinaus auch dann als legitimer Zweck einer subjektiven Zulassungsbeschränkung angesehen werden, wenn damit Studierende dazu bewegt werden sollen, ihr Studium in angemessener Zeit abzuschließen (OVG Bremen, Urt. v. 28.9.2011 – 2 A 56/09, juris Rn. 48). Steuerungsinstrumente, die das Ziel haben, die Studierenden zu einem möglichst zügigen Studium anzuhalten und ein überlanges Studium zu vermeiden, sind legitim. Sie sollen Studienzeiten verkürzen und die Ressourcen der Hochschulen schonen (vgl. zu der verhaltenslenkenden Wirkung von Langzeitstudiengebühren: BVerfG, Beschl. v. 31.3.2006 – 1 BvR 1750/01, juris Rn. 24 ff.; BVerwGE 115, 32, 37; OVG Bremen, Urt. v. 28.9.2011 – 2 A 56/09, juris Rn. 39 ff.; zur Abhängigmachung des Mehrfachwechsels vom Vorliegen eines wichtigen Grundes: BayVerfGH, Entscheidung v. 2.7.1997 – Vf. 10-VII-94, juris Rn. 63 ff.).

Der Zweck des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ist darauf beschränkt, universitäre Ausbildungskapazitäten zu schonen, nicht indes darauf gerichtet, die Gefahr einer Erschöpfung ihrer Kapazitäten zu vermeiden oder zu minimieren. Das wäre etwa anzunehmen, wenn die Norm auf zulassungsbeschränkte Fächer begrenzt wäre. Die Vorschrift findet jedoch auf

zulassungsbeschränkte und nicht zulassungsbeschränkte Fächer Anwendung. Eine Begrenzung ihrer Anwendung auf zulassungsbeschränkte Fächer bezweckt die Vorschrift weder nach ihrem Wortlaut („unabhängig von den belegten Fächern“), noch kann sie aus der Entstehungsgeschichte abgeleitet werden.

**(2)** Auch die Qualität staatlicher Schulausbildung ist ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut und kann grundsätzlich ein legitimes Ziel einer subjektiven Zulassungsvoraussetzung darstellen. Der Schutz der Qualität staatlicher Schulbildung wird sowohl von Art. 7 Abs. 1 GG (vgl. hierzu grundsätzlich Thiel, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 7 Rn. 22 ff.) als auch von Art. 27 BremLV umfasst (vgl. zu objektivrechtlichen Pflichten Eickenjäger, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 27 Rn. 6). Es ist daher zulässig, Personen, die sich als nicht hinreichend geeignet für das Lehramt erwiesen haben, von dem weiteren Lehramtsstudium auszuschließen.

**bb)** Zur Erreichung des legitimen Zwecks, die Qualität der staatlichen Schulbildung zu schützen, ist § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG offensichtlich nicht geeignet ((1)). Auch hinsichtlich des Zwecks einer sachgerechten Nutzung der Ausbildungskapazitäten bestehen zumindest erhebliche Zweifel an der Eignung ((2)). Geeignet ist eine Maßnahme, wenn durch ihren Einsatz der angestrebte Erfolg zumindest gefördert werden kann (BVerfGE 16, 147, 183; 30, 292, 316; 33, 171, 187; 67, 157, 175; 96, 10, 23).

**(1)** § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ist nicht geeignet, die Qualität der Schulausbildung zu schützen. Die Norm beinhaltet keine Anforderungen an die Lehramtsausbildung, die auf die Qualität der Schulausbildung zielen. Eine Immatrikulationsbeschränkung zielt dann auf die Gewährleistung der Qualität der Schulausbildung, wenn die betroffene Person ihrer Qualifikation nach den Anforderungen des angestrebten Berufs nicht genügt, es also etwa beim Lehramtsstudium um das Nichtbestehen solcher Prüfungen geht, die für das Lehramtsstudium und den Lehrerberuf als solchen erforderlich sind. Dies sind vor allem fachspezifische Prüfungen mit erziehungswissenschaftlichem Anteil. Sind hingegen fachspezifische Prüfungen ohne einen erziehungswissenschaftlichen Anteil betroffen, folgt aus dem Nichtbestehen in einem Fach offensichtlich nicht schon die mangelnde Qualifikation für den Lehrerberuf insgesamt. Eine solche Bewertung unterfällt entgegen der Auffassung des Senats auch nicht etwa dem Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Zwar hat der Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Spielraum, wenn er berufliche oder akademische Mindestanforderungen aufstellt. Die getroffene Einschätzung ist allerdings dann nicht mehr vom Spielraum gedeckt, wenn sie sachlich nicht vertretbar erscheint (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 10.11.2015 – 6 B 608/15, juris Rn. 16; BayVerfGH, Entsch. v. 7.3.2014 – Vf. 54-VI-13, juris Rn. 36). Dies ist hier der Fall. Sachgerechte und

tragfähige Erwägungen, die aus dem Nichtbestehen in einem zunächst gewählten Unterrichtsfach den Schluss auf die mangelnde Qualifikation für den Lehrerberuf insgesamt zu lassen, sind nicht ersichtlich.

(2) Es erscheint zudem zweifelhaft, ob § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG geeignet ist, das Interesse des Staates an einer sachgerechten Nutzung der Ausbildungskapazitäten zu schützen.

(a) § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG erweist sich zunächst in Bezug auf Mehr-Fächer-Studiengänge als ungeeignet, Hochschulen von denjenigen Studierenden zu entlasten, die nicht die Fähigkeiten aufweisen, das Studium erfolgreich abzuschließen.

Zwar kann die Regelung des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG nach ihrer Grundkonzeption dazu führen, Personen von der weiteren universitären Ausbildung in einem Studiengang auszuschließen, dessen fachlichen Anforderungen sie nicht genügen.

Dies gilt bei Ein-Fach-Studiengängen, wie der juristischen oder medizinischen Ausbildung. In solchen Studiengängen, die lediglich ein (Haupt-)Fach – wie etwa Medizin oder Jura – beinhalten, kann davon ausgegangen werden, dass das endgültige Nichtbestehen etwa bei der Zwischenprüfung oder dem ersten Staatsexamen aufgrund der zu Tage getretenen mangelnden Fähigkeiten und Kenntnisse eine negative Prognose für einen erfolgreichen Abschluss des Studiums zulassen. Insoweit kann von dem Nichtbestehen von Einzel- oder Teilprüfungen auch auf die fehlenden fachlichen Fähigkeiten der Studierenden und ein nicht erfolgreiches Abschließen des Studiums geschlossen werden. Dies ist bei einem Zwei-Fächer-Bachelor-Studiengang nicht der Fall. Das endgültige Nichtbestehen in einem Fach – etwa Englisch – lässt keine Prognose zu, mit welchem Erfolg der/die Studierende in einem anderen Studienfach – etwa Kunst – abschneiden wird. Aus dem endgültigen Nichtbestehen einer rein fachspezifischen Prüfung im Falle eines Zwei-Fächer-Bachelorstudiengangs lässt sich nicht ableiten, ob und mit welchem Erfolg Studierende in einem anderen – nicht fachlich entsprechenden – Studienfach abschneiden würden. Das Immatrikulationshindernis des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG setzt mithin keine tragfähige negative Prognose bezüglich des Abschlusses des (Gesamt-)Studiums mit einer anderen Fächerkombination voraus.

Im Jahr 2010 hat die Universität Bremen entschieden, sich strukturell der Lehramtsausbildung anderer Universitäten in Deutschland anzupassen und ein sogenanntes Equal-Modell mit zwei durchgängig gleichwertig zu studierenden Fächern anzubieten. Seit der Ak-



akkreditierung kann ein „Zwei-Fächer-Bachelorstudium (polyvalent, Profulfach, Komplementärfach oder Lehramtsoption)“ gewählt werden. Hierzu zählt auch der Studiengang „Zwei-Fächer-Bachelor, Lehramtsoption Gymnasium/Oberschule“. Wird in einem der belegten Fächer eine nach der Prüfungsordnung erforderliche Prüfung endgültig nicht bestanden, so genügt nach § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG dieses endgültige Nichtbestehen in einem Fach, um für den gesamten Studiengang ein Immatrikulationshindernis zu begründen. Das gilt „unabhängig von den belegten Fächern“. Nach dem Wortlaut dieses Satzteils kommt es nicht auf die Bedeutung und Funktion der jeweiligen Prüfung für das Studium insgesamt oder für die fachliche Eignung der Studierenden für den später mit dem Studium angestrebten Lehrerberuf an, etwa weil der hierfür relevante erziehungswissenschaftliche Teil des Studiums nicht bestanden worden ist. Für das Vorliegen eines Immatrikulationshindernisses reicht das Nichtbestehen einer fachspezifischen Prüfung in dem jeweiligen Fach aus und führt zur Versagung des Immatrikulationsanspruchs. Liegt das Immatrikulationshindernis vor, so ist weder ein Wechsel in ein anderes Fach noch eine Fortsetzung des Lehramtsstudiums an der Universität Bremen möglich. § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG schont insoweit zwar die Kapazitäten der bremischen Hochschulen, indem Lehramtsstudierende nicht mehr die Möglichkeit haben, sich in ein anderes Fach einzuschreiben und das Lehramtsstudium fortzusetzen. Dieses Immatrikulationshindernis setzt aber keine tragfähige Prognose voraus, ob der/die Studierende das Lehramtsstudium insgesamt erfolgreich beenden wird oder ungeeignet für den späteren Lehrberuf ist. Denn das Immatrikulationshindernis stellt nicht auf die Eignung oder Fähigkeit der Studierenden ab.

Die zur Prüfung gestellte Regelung bewirkt im Übrigen nicht, dass ein häufiger Fachwechsel von Studierenden mit zweifelhafter Eignung unterbleibt. Insbesondere in einem Fach schwache oder potentiell ungeeignete Studierende werden den Weg wählen, das Fach rechtzeitig zu wechseln, anstatt ein endgültiges Nichtbestehen in einem Fach und damit das endgültige Ausscheiden aus dem Studiengang zu riskieren. Ein mehrfacher Fachwechsel ist derzeit ohne Beschränkung zulässig.

**(b)** Im Hinblick auf eine universitäre Kapazitätsschonung durch Vermeidung unverhältnismäßig langer Studiendauer ist die Eignung des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG jedenfalls zweifelhaft.

Häufige Fachwechsel, die das Studium in die Länge ziehen, werden durch § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG kaum verhindert. Den Studierenden bleibt gerade die Möglichkeit, ohne Angabe von Gründen vor der Wahrnehmung ihrer letzten Prüfungsmöglichkeit in einem Fach dieses zu wechseln. Ein solcher Fachwechsel kann nach dem Bremischen Hochschulrecht beliebig häufig erfolgen, solange kein endgültiges Nichtbestehen in einem Fach vorliegt.

§ 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG knüpft gerade nicht an die Häufigkeit des Fachwechsels an, sondern an das endgültige Nichtbestehen in einem Fach. Diese Vorschrift setzt einen Anreiz, das in ihr verkörperte Immatrikulationshindernis gezielt zu vermeiden, indem ein Fach vor dem letzten zulässigen Prüfungsversuch gewechselt wird. Es erscheint daher fraglich, ob die Regelung im Ergebnis einen Beitrag zu einer Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer leisten kann. Zweifel daran wecken auch die Zahlen der Universität. Während im Durchschnitt 2% wegen endgültigen Nichtbestehens einer Fachprüfung exmatrikuliert werden, wechseln 14% aller Lehramtsstudierenden im Laufe des Studiums ein Studienfach. Der durch § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG gesetzte Anreiz, das endgültige Nichtbestehen in einem Fach durch einen vorherigen Fachwechsel zu vermeiden, könnte sogar zu einer stärkeren Inanspruchnahme universitärer Kapazitäten führen und somit einer Ressourcenschonung entgegenwirken. § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG setzt einen Anreiz für Studierende, die Gefahr der Verwirklichung des Immatrikulationshindernisses abzuwenden, indem sie den letzten zulässigen Wiederholungsversuch in einem Fach nicht wahrnehmen, obwohl dieser hätte erfolgreich sein können. Durch den vorzeitigen vorsorglichen Wechsel werden die in das bisher studierte Fach investierten universitären Kapazitäten obsolet. Der Anspruch auf einen (anlasslosen) Fächerwechsel kann dazu führen, dass Studierende neue universitäre Kapazitäten in Anspruch nehmen und damit ihr Studium verlängern, ohne dass sämtliche Möglichkeiten eines früheren Abschlusses in Anspruch genommen wurden.

**cc)** Zweifel bestehen auch hinsichtlich der Erforderlichkeit der zur Prüfung gestellten Vorschrift im Hinblick auf den legitimen Zweck, Studienzeiten zu verkürzen. Die Erforderlichkeit beinhaltet das Gebot, aus den zur Erreichung des angestrebten Zwecks gleich gut geeigneten Mitteln das mildeste, das gegenläufige Recht am wenigsten beeinträchtigende Mittel auszuwählen (BVerfGE 30, 292, 316; 70, 278, 286; 81, 156, 192; 92, 262, 273; 100, 313, 375).

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass insbesondere die Einführung von Gebühren für Langzeitstudierende ein milderer, mindestens ebenso gut geeignetes Mittel zur Vermeidung überlanger Studienzeiten darstellen würde. Solche verhaltenslenkenden Maßnahmen sind grundsätzlich verfassungsmäßig (BVerfG, Beschl. v. 31.3.2006 – 1 BvR 1750/01, juris Rn. 28 ff.). Sie werden als flexibler angesehen, sollen die Ausbildungsfreiheit weniger beeinträchtigen als Immatrikulationsverbote und zudem zur Finanzierung der öffentlichen Einrichtung beitragen (BVerfG, Beschl. v. 31.3.2006 – 1 BvR 1750/01, juris Rn. 32; OVG Bremen, Urte. v. 28.9.2011 – 2 A 56/09, juris Rn. 43 m.w.N.).

**dd)** Jedenfalls aber ist die zur Prüfung gestellte Regelung nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (vgl. BVerfGE 155, 119, 178 Rn. 128; stRspr). Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen (vgl. BVerfGE 156, 11, 48 Rn. 95).

Vorliegend steht die durch die streitgegenständliche Regelung auferlegte Belastung im Einzelfall außer Verhältnis zu dem mit der Regelung verfolgten Zweck einer Verhinderung überlanger Studiendauer. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wirkung der Regelung im Hinblick auf den angestrebten Zweck allenfalls gering ist (siehe hierzu bb)). Die Regelung wirkt sich ohnedies nur auf wenige Studierende aus, insbesondere auf die diejenigen, die einen Studiengang Zwei-Fächer-Bachelor mit Lehramtsoption studieren. Zudem wird die Wirkung dadurch konterkariert, dass die Studierenden vor dem endgültigen Nichtbestehen einen Fachwechsel vornehmen können und dies zudem beliebig oft.

Demgegenüber wiegen die mit der Regelung für die betroffenen Studierenden einhergehenden Einschränkungen ihrer Freiheit, die Ausbildungsstätte zu wählen, und ihrer Berufswahlfreiheit schwer. Sie sind von dem Lehramtsstudiengang in Bremen endgültig ausgeschlossen, ohne dass im Einzelfall feststeht, dass sie eine überlange Studienzeit in Anspruch genommen oder sich als ungeeignet für den Studiengang erwiesen haben.

Schließlich fehlt der Regelung eine Rechtfertigung dafür, dass gerade bei Lehramtsstudierenden auf die Studiendauer eingewirkt werden soll, ohne vergleichbare Maßnahmen zur Vermeidung überlanger Studienzeiten in anderen Studiengängen zu ergreifen.

**3.** Eine verfassungskonforme Auslegung in Form der Reduktion der Norm ist, soweit diese auf Studiengänge „unabhängig von den belegten Fächern“ Anwendung findet, nicht möglich.

Eine verfassungsrechtliche Auslegung kommt in Betracht, wenn eine auslegungsfähige Norm nach den üblichen Interpretationsregeln mehrere Auslegungen zulässt, von denen eine oder mehrere mit der Verfassung übereinstimmen, während andere zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen. Solange eine Norm verfassungskonform ausgelegt werden kann und in dieser Auslegung sinnvoll bleibt, darf sie nicht für nichtig erklärt werden. Eine verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenze, wenn sie das gesetzgeberische

Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen, an die Stelle der Gesetzesvorschrift inhaltlich eine andere setzen oder den normativen Regelungsinhalt erst schaffen oder neu bestimmen würde. Insbesondere darf der eindeutige gesetzgeberische Wille nicht im Wege der verfassungskonformen Auslegung überspielt werden (vgl. bereits I.2.b)dd)).

Der gesetzgeberische Wille („dass der Studiengang Lehramt mit immer neuen Fächerkombinationen studiert werden kann, ohne dass je ein Immatrikulationshindernis nach § 37 festgestellt werden könnte“, Bremische Bürgerschaft, Drs 15/1363, S. 37) zielte darauf, den Fächerwechsel nach Nichtbestehen einer Prüfung für Lehramtsstudierende zu erschweren bzw. unmöglich zu machen. Unter Berücksichtigung dieses gesetzgeberischen Willens ist der Wortlaut des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG dahingehend zu verstehen, dass (allein) das endgültige Nichtbestehen einer Prüfung in einem Fach ausreicht, um ein Immatrikulationshindernis für den gesamten Studiengang, gegebenenfalls auch beschränkt auf ein neu angewähltes Fach eines Mehr-Fächer-Studiengangs, zu begründen. Der Wortlaut der Norm lässt nicht die Auslegung zu, dass dies nur gelten soll, wenn das endgültige Nichtbestehen der konkreten Prüfung den Schluss zulässt, dass eine Ungeeignetheit der Studierenden vorliegt. Er lässt ferner nicht den Schluss zu, dass dieses Immatrikulationshindernis nur für zulassungsbeschränkte Fächer gelten soll. Eine derartige Auslegung stünde dem gesetzgeberischen Willen entgegen.

### III.

§ 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ist mit Art. 8 Abs. 2 BremLV insoweit nicht vereinbar, als darin der Zusatz „unabhängig von den belegten Fächern“ aufgenommen worden ist. Die Nichtigkeit beschränkt sich auf den Zusatz „unabhängig von den gewählten Fächern“ in Nr. 3 des § 37 Abs. 1 BremHG. Der Landesgesetzgeber kann die in § 37 Abs. 1 BremHG geregelten sonstigen Immatrikulationsanforderungen aufrechterhalten. Denn sie werden durch die Teilnichtigkeit der Vorschrift weder sinnlos, noch fehlt dem Rest der Norm dadurch der erforderliche Bezugspunkt.

IV.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Sperlich      gez. Prof. Dr. Schlacke      gez. Anuschewski      gez. Grotheer

gez. Goldmann

gez. Dr. Koch

gez. Ülsmann

**Beglaubigt:**  
Bremen, 09.06.2022

Gerhard  
Justizfachangestellte  
als Urkundsbeamt



Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen, an die Stelle der Gesetzesvorschrift inhaltlich eine andere setzen oder den normativen Regelungsinhalt erst schaffen oder neu bestimmen würde. Insbesondere darf der eindeutige gesetzgeberische Wille nicht im Wege der verfassungskonformen Auslegung überspielt werden (vgl. bereits I.2.b)dd)).

Der gesetzgeberische Wille („dass der Studiengang Lehramt mit immer neuen Fächerkombinationen studiert werden kann, ohne dass je ein Immatrikulationshindernis nach § 37 festgestellt werden könnte“, Bremische Bürgerschaft, Drs 15/1363, S. 37) zielte darauf, den Fächerwechsel nach Nichtbestehen einer Prüfung für Lehramtsstudierende zu erschweren bzw. unmöglich zu machen. Unter Berücksichtigung dieses gesetzgeberischen Willens ist der Wortlaut des § 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG dahingehend zu verstehen, dass (allein) das endgültige Nichtbestehen einer Prüfung in einem Fach ausreicht, um ein Immatrikulationshindernis für den gesamten Studiengang, gegebenenfalls auch beschränkt auf ein neu angewähltes Fach eines Mehr-Fächer-Studiengangs, zu begründen. Der Wortlaut der Norm lässt nicht die Auslegung zu, dass dies nur gelten soll, wenn das endgültige Nichtbestehen der konkreten Prüfung den Schluss zulässt, dass eine Ungeeignetheit der Studierenden vorliegt. Er lässt ferner nicht den Schluss zu, dass dieses Immatrikulationshindernis nur für zulassungsbeschränkte Fächer gelten soll. Eine derartige Auslegung stünde dem gesetzgeberischen Willen entgegen.

### III.

§ 37 Abs. 1 Nr. 3 BremHG ist mit Art. 8 Abs. 2 BremLV insoweit nicht vereinbar, als darin der Zusatz „unabhängig von den belegten Fächern“ aufgenommen worden ist. Die Nichtigkeit beschränkt sich auf den Zusatz „unabhängig von den gewählten Fächern“ in Nr. 3 des § 37 Abs. 1 BremHG. Der Landesgesetzgeber kann die in § 37 Abs. 1 BremHG geregelten sonstigen Immatrikulationsanforderungen aufrechterhalten. Denn sie werden durch die Teilnichtigkeit der Vorschrift weder sinnlos, noch fehlt dem Rest der Norm dadurch der erforderliche Bezugspunkt.

IV.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Anuschewski

gez. Grotheer

gez. Goldmann

gez. Dr. Koch

gez. Ülsmann

Beglaubigt:  
Bremen, 09.06.2022

Gerhard  
Justizfachangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

