Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.87/2003 /kil

Urteil vom 10. April 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Rektorat der Universität Zürich, Rämistrasse 71,
8006 Zürich,
Rekurskommission der Universität Zürich, Walchetor, 8090 Zürich.

Gegenstand
Art. 5, 8, 9, 10 und 36 BV (Zulassung zum Doppelstudium),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss
der Rekurskommission der Universität Zürich vom
27. Februar 2003 sowie gegen die Richtlinien der Universitätsleitung vom 28. November 2002 über die Modalitäten des Immatrikulationsverfahrens und der Semestereinschreibung.

Es wird festgestellt und in Erwägung gezogen:
1.
1.1 A._____ studierte während zwei Semestern gleichzeitig Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in Wien. Im Herbst 2001 setzte er das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Zürich fort. Am 31. Juli 2002 stellte er ein Gesuch um Zulassung zum Doppelstudium, welches mit Schreiben vom 10. September 2002 des Leiters Ressort Studierende der Universität Zürich abgelehnt wurde. Mit Beschluss vom 27. Februar 2003 wies die Rekurskommission der Universität Zürich einen dagegen erhobenen Rekurs ab.
1.2 Mit Eingabe vom 28. März 2003 führt A._____ staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht, mit der er einerseits den abschlägigen Entscheid der Rekurskommission und andererseits im Sinne der abstrakten Normenkontrolle die Richtlinien der Universitätsleitung vom 28. November 2002 über die Modalitäten des Immatrikulationsverfahrens und der Semestereinschreibung (im Folgenden: Richtlinien) anficht. A._____ hat seine Beschwerde innert der Beschwerdefrist mit Eingabe vom 4. April 2003 ergänzt.
1.3 Die Einreichung von zwei Beschwerden gegen zwei verschiedene Anfechtungsobjekte in der gleichen Rechtsschrift erscheint zwar eher ungewöhnlich, ist aber nicht unzulässig. Eine Auftrennung des Verfahrens rechtfertigt sich angesichts der klaren Rechtslage anderseits auch nicht.
2. Beschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission
2.1 Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde tritt das Bundesgericht auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid nicht ein (BGE 125 I 492 E. 1b S. 495, mit Hinweisen). Die vom Beschwerdeführer eingereichte Beschwerdeschrift erschöpft sich in weiten Teilen in appellatorischer Kritik am angefochtenen Entscheid der Rekurskommission, weshalb insoweit darauf nicht eingetreten werden kann.

2.2 Soweit sich der Beschwerdeführer auf die persönliche Freiheit nach Art. 10 BV und auf die Voraussetzungen der Einschränkung von Grundrechten gemäss Art. 36 BV beruft, ist festzuhalten, dass er über keinen grundrechtlich geschützten Anspruch auf Zugang zur Universität und damit auch keinen Anspruch auf Zulassung zum Doppelstudium verfügt (vgl. BGE 125 I 173 E. 3; 121 I 22 E. 2). Das gilt namentlich für die persönliche Freiheit. Im Übrigen stellt die Verweigerung eines Doppelstudiums mitnichten einen Eingriff in den Kernbereich der Persönlichkeitsentfaltung dar, wie der Beschwerdeführer behauptet, bleibt ihm doch der Universitätszugang erhalten und die Möglichkeit eines gestaffelten Zweitstudiums offen.
2.3 Soweit der Beschwerdeführer das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV und den Grundsatz der Wahrung von Treu und Glauben nach Art. 9 BV anruft, ist nicht ersichtlich, inwiefern er einerseits im Vergleich zu anderen Studierenden in vergleichbarer Lage benachteiligt worden sein sollte und dass ihm andererseits die Zulassung zum Doppelstudium in einer Art und Weise, welche eine Vertrauensgrundlage schaffen könnte, zugesichert worden wäre.
2.4 Nach Art. 5 Abs. 1 und 2 BV hat staatliches Handeln auf der Grundlage des Rechts zu beruhen, im öffentlichen Interesse zu liegen und verhältnismässig zu sein.
2.4.1 Das Verbot des Doppelstudiums stellt keinen wichtigen bildungs- und hochschulpolitischen Entscheid wie etwa die Einführung genereller Zulassungsbeschränkungen (namentlich numerus clausus) dar, der zumindest in den Grundzügen auf der Stufe des formellen Gesetzes getroffen werden müsste (vgl. BGE 125 I 173 E. 4 S. 176 ff.). Es genügt, wenn sich dieses Verbot aus einer willkürfreien Auslegung des Gesetzes ableiten lässt und auf unterer Erlassstufe geregelt wird. Zwar ist fraglich, ob das Gesetz vom 15. März 1998 über die Universität Zürich (UniG) mangels entsprechender ausdrücklicher Regelung die Zulassung zu einem Doppelstudium grundsätzlich geradezu ausschliesst, wie die Rekurskommission anzunehmen scheint. Es ist aber jedenfalls nicht unhaltbar, § 9 des Reglements vom 10. Januar 2000 über die Zulassung zum Studium an der Universität Zürich (RZS), wonach der gleichzeitige Besuch eines vollen Lehrveranstaltungsprogramms einer anderen Fakultät (Doppelstudium) der Zustimmung beider Fakultäten bedarf, auf Art. 13 UniG zurückzuführen, der unter anderem vorsieht, dass die Studierenden mit der Immatrikulation zum Studium zugelassen werden und der Universitätsrat das Verfahren der Immatrikulation regelt. Der angefochtene Entscheid
beruht insoweit auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage und ist auch nicht willkürlich (Art. 9 BV).
2.4.2 Sodann liegt es im öffentlichen Interesse, zum Doppelstudium nur Studierende zuzulassen, die sich über eine bestimmte Qualifikation ausweisen. Eine solche Regelung dient der vernünftigen Bewirtschaftung der beschränkten Mittel der Universität, und gleichzeitig werden die Studierenden davor geschützt, sich selber zu überfordern. Die Zulassung zum Doppelstudium von einer hervorragenden Qualifikation abhängig zu machen, die aus dem Bestehen der Vorprüfung im ersten Fach mit einer Note 5.5 zum Ausdruck kommt, liegt somit durchaus im öffentlichen Interesse und erscheint nicht unverhältnismässig. Da der Beschwerdeführer die erforderliche Qualifikation nicht zu erbringen vermochte, erweist sich der angefochtene Entscheid insoweit als verfassungskonform. Daran ändert auch nichts, dass der Beschwerdeführer an den Vorlesungen gemäss den vorhandenen Kapazitäten allenfalls als Hörer teilnehmen kann und letztlich nur von den Prüfungen im Zweitfach ausgeschlossen bleibt, bringen doch gerade die Vorbereitung und Durchführung von Examen eine besondere Belastung für die Universität wie auch die Studierenden mit sich.
2.5 Im Übrigen sind die für die Bewilligung des Doppelstudiums verwendeten Kriterien möglicherweise neu, doch handelt es sich nicht um eine unzulässige Vorwirkung der erst später erlassenen entsprechenden Richtlinien. Die Universitätsorgane konnten die Kriterien vielmehr im Rahmen ihres Ermessens festlegen. Dass die im Falle des Beschwerdeführers verwendeten Gesichtspunkte mit den in den späteren Richtlinien enthaltenen übereinstimmen, zeigt nachgerade das Bemühen, allgemein gültige und rechtsgleiche Kriterien anzuwenden. Der Beschwerdeführer belegt sodann auch nicht, dass die Praxis der Universitätsorgane in seinem Falle eine unzulässige Änderung erfahren habe.
2.6 Schliesslich bieten die vom Beschwerdeführer angerufenen Bestimmungen der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (KV) im vorliegenden Zusammenhang keinen weiter gehenden Schutz als die Bundesverfassung. Das gilt insbesondere für Art. 2 KV (Rechtsgleichheit) und Art. 7 KV (persönliche Freiheit). Was den in Art. 62 Abs. 2 KV enthaltenen Grundsatz betrifft, die höheren Lehranstalten den Bedürfnissen der Gegenwart anzupassen, ist nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführer daraus einen Anspruch auf ein gleichzeitiges Doppelstudium ableiten könnte. Soweit gemäss Art. 28 Abs. 2 KV Inhalt und Umfang staatlicher Leistungen in Gesetzesform zu kleiden sind, geht dies im vorliegenden Zusammenhang ebenfalls nicht über die Anforderungen des Bundesverfassungsrechts hinaus.

3. Beschwerde gegen die Richtlinien der Universitätsleitung
3.1 Soweit der Beschwerdeführer im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle die Richtlinien über die Modalitäten des Immatrikulationsverfahrens und der Semestereinschreibung vom 28. November 2002 anficht, behauptet er, diese Richtlinien seien bisher nicht publiziert worden. Ob dies zutrifft und ob die Richtlinien bereits Anwendung finden, ist unbekannt, kann aber offen bleiben.
3.2 Zunächst fragt es sich, ob es sich überhaupt um Richtlinien mit Aussenwirkung handelt und nicht um eine rein interne Verwaltungsverordnung, die als solche gar nicht anfechtbar ist und auch nicht publiziert zu werden braucht. In der Tat spricht Einiges dafür, dass mit diesen Richtlinien vor allem festgelegt wird, wie die Universitätsorgane das ihnen zustehende Ermessen handhaben wollen, und dass die in Anwendung dieser Grundsätze ergehenden Verfügungen in zumutbarer Weise angefochten werden können. Die staatsrechtliche Beschwerde wäre insoweit ausgeschlossen (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3 S. 171; 122 I44 E. 2a S. 45). Immerhin dürfte einzelnen Bestimmungen die Aussenwirkung nicht abzusprechen sein, so insbesondere § 13 Abs. 3 der Richtlinien, wonach Studierende, die ein Doppelstudium absolvieren, die doppelte Kollegiengeldpauschale bezahlen. Solche Bestimmungen müssten auch gesetzeskonform publiziert werden (BGE 120 Ia 1 E. 4 S. 7 ff.).
3.3 Sollte es sich bei den Richtlinien um einen anfechtbaren Erlass handeln, müsste der Beschwerdeführer im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen des Doppelstudiums als davon virtuell betroffen und damit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert gelten (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3 S. 172). Die Richtlinien wären insoweit aber nicht verfassungswidrig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sie verfassungskonform auszulegen wären und mit grosser Wahrscheinlichkeit auch verfassungstreu angewendet würden (vgl. BGE 124 I 193 E. 3c S. 196).
3.3.1 Soweit der Beschwerdeführer die Regelung des Doppelstudiums (§ 13 Abs. 1 und 2 der Richtlinien) anficht, kann auf das bereits in seinem konkreten Fall Dargelegte verwiesen werden. Es ist nicht ersichtlich, dass die Universitätsorgane die Richtlinien verfassungswidrig anwenden würden. Daran ändern auch die mit der Beschwerdeergänzung eingereichten Unterlagen nichts; im Gegenteil kann daraus geschlossen werden, dass das Kriterium der hervorragenden Qualifikation als Voraussetzung für die Bewilligung eines gleichzeitigen Doppelstudiums auch an anderen Fakultäten angewendet wird.
3.3.2 Analoges gilt für die Anforderungen, die an die Bewilligung eines vollen Lehrveranstaltungsprogramms an einer zweiten Universität gestellt werden, decken sich diese doch mit denjenigen an ein zeitgleiches Doppelstudium (§ 14 Abs. 2 der Richtlinien).
Der Beschwerdeführer leitet aus § 14 Abs. 2 der Richtlinien auch ab, ein Doktorand der Universität Zürich könne nur unter den gleich strengen Voraussetzungen ein Nachdiplomstudium an einer anderen Universität absolvieren. Die vom Beschwerdeführer vorgenommene Interpretation der Richtlinien ist aber nicht zwingend, sondern bezieht sich auf eine zwar theoretisch denkbare, aber nicht im Vordergrund stehende, die Ausnahme darstellende besondere Fallkonstellation. Dabei ist davon auszugehen, dass die Universitätsorgane die Bestimmung massvoll und dem jeweiligen Einzelfall angemessen und damit verfassungskonform anwenden.
3.4 Schliesslich erachtet der Beschwerdeführer § 13 Abs. 3 der Richtlinien als verfassungswidrig, wonach Studierende, welche ein Doppelstudium absolvieren, die doppelte Kollegiengeldpauschale bezahlen. Insofern ist der Beschwerdeführer aber nicht zur Beschwerdeführung legitimiert. Nachdem er in seinem ersten Studium die für ein Doppelstudium erforderliche Qualifikation nicht erreicht hat, erscheint die Möglichkeit, dass er zum von ihm gewünschten Doppelstudium zugelassen und mit der angefochtenen doppelten Kollegiengeldpauschale belegt wird, zurzeit als höchst unwahrscheinlich. Der Beschwerdeführer ist daher von der entsprechenden Bestimmung nicht einmal virtuell betroffen. Sollte diese dennoch wider Erwarten einmal auf ihn angewendet werden, könnte er sie immer noch im Einzelfall anfechten.
4.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich als offensichtlich unbegründet und ist ohne weiteren Schriftenwechsel im vereinfachten Verfahren nach Art. 36a OG abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bezüglich des angefochtenen Entscheids der Rekurskommission kann ergänzend auf die darin enthaltenen Ausführungen verwiesen werden (vgl. Art. 36a Abs. 3 OG), soweit sie hier nicht präzisiert werden.

Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1, Art. 153 und 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht

im Verfahren nach Art. 36a OG:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 500.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Rektorat und der Rekurskommission der Universität Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. April 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: