Urteilskopf

102 Ia 321

46. Urteil vom 21. September 1976 i.S. X gegen Rektorat der Universität Bern und Erziehungsdirektion des Kantons Bern
Regeste (de):
Zulassung zur Universität; Erfordernis des guten Leumundes. Persönliche Freiheit; Art. 4 BV; Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Überprüfung einer Anordnung, durch die einem Maturanden wegen in der Rekrutenschule begangener militärischer Delikte (Aufforderung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten, Untergrabung der militärischen Disziplin usw.) die Immatrikulation an der Universität Bern für die Dauer eines Jahres verweigert wird.

1. Die Massnahme berührt weder den Schutzbereich der persönlichen Freiheit (E. 3a) noch jenen der Meinungsäusserungsfreiheit (E. 3b). Ihre Zulässigkeit beurteilt sich einzig nach Art. 4 BV (E. 3c).

2. Prüfung der Verfassungsmässigkeit der angewendeten Reglementsbestimmung, wonach an der Universität nur zugelassen wird, wer sich über einen "guten Leumund" ausweist:

a) Mit der Aufstellung dieses Erfordernisses hat der Regierungsrat die ihm durch das kantonale Universitätsgesetz übertragenen Kompetenzen nicht willkürlich überschritten (E. 4a).

b) Pflicht zur vorherigen Anhörung des Senates (E. 4b).

Regeste (fr):
Immatriculation à l'université; exigence de la bonne réputation. Liberté personnelle; art. 4 Cst; principe de la proportionnalité.

Examen d'une décision refusant pour un an l'immatriculation à l'Université de Berne du bachelier condamné en école de recrues pour des infractions de caractère militaire (provocation et incitation a la violation des devoirs militaires, menées contre la discipline militaire, etc.).

1. Une telle mesure ne porte pas atteinte au domaine protégé par la liberté personnelle (consid. 3a), ni à celui que protège la liberté d'expression (consid. 3b). Son admissibilité ne s'apprécie qu'au regard de l'art. 4 Cst (consid. 3c).

2. Examen de la constitutionnalité de la disposition réglementaire selon laquelle n'est immatriculé que celui qui justifie d'une bonne réputation:

a) En imposant une telle exigence, le Conseil exécutif n'a pas excédé arbitrairement les compétences que lui attribue la loi cantonale sur l'université (consid. 4a).

b) Devoir de consulter au préalable le Sénat (consid. 4b).

Regesto (it):
Immatricolazione all'università; esigenza della buona reputazione. Libertà personale; art. 4 Cost; principio della proporzionalità.

Esame di un provvedimento con cui è rifiutata per un anno l'immatricolazione all' Università di Berna di uno studente che aveva terminato il liceo ed era stato condannato per reati militari commessi durante la scuola

reclute (provocazione alla violazione degli obblighi militari, mene contro la disciplina militare, ecc.).

1. Tale provvedimento non tocca l'ambito protetto della libertà personale (consid. 3a), né quello della libertà d'espressione (consid. 3b). La sua ammissibilità va valutata esclusivamente sotto il profilo dell'art. 4 Cost (consid. 3c).

2. Esame della costituzionalità della disposizione regolamentare secondo cui può essere immatricolato soltanto chi dimostri di godere di buona reputazione:

a) Nell'imporre tale condizione il Consiglio di Stato non ha ecceduto arbitrariamente la competenza attribuitagli dalla legge cantonale sull'università (consid. 4a).

b) Obbligo di consultare previamente il Senato accademico (consid. 4b).

Sachverhalt ab Seite 322

BGE 102 Ia 321 S. 322

Der im Kanton St. Gallen wohnhafte X rückte im Frühjahr 1975 als Rekrut in eine Luftschutzrekrutenschule ein. Er

BGE 102 Ia 321 S. 323

beteiligte sich zusammen mit vier anderen Rekruten an der Herausgabe einer Kasernenzeitung, von der zwei Nummern erschienen. Wegen des Inhaltes dieser Kasernenzeitung wurde X am 12. Juni 1975 vom Divisionsgericht 3 der Aufforderung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten, der Untergrabung der militärischen Disziplin und der Nichtbefolgung von Dienstvorschriften schuldig gesprochen und zu sieben Monaten Gefängnis verurteilt, unter Gewährung des bedingten Strafvollzuges mit einer Probezeit von drei Jahren. Das Urteil erwuchs in Rechtskraft. Am 29. September 1975 stellte X das Gesuch um Zulassung zum Studium an der philosophisch-historischen Fakultät der Universität Bern; er wies dabei auf seine Vorstrafe hin und lieferte dem Rektor auf dessen Verlangen nachträglich noch ein Exemplar des begründeten Strafurteils und einen Auszug aus dem Zentralstrafregister. Am 24. November 1976 verfügte der Rektor unter Hinweis auf die erwähnte Vorstrafe, dass X für die Dauer eines Jahres (gerechnet vom Tag der militärgerichtlichen Verurteilung an) nicht zur Immatrikulation zugelassen werde. X focht diese Verfügung bei der Erziehungsdirektion des Kantons Bern erfolglos an. Er führt im Anschluss an deren Beschwerdeentscheid vom 8. April 1976 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der persönlichen Freiheit, der Meinungsäusserungsfreiheit und von Art. 4 BV.

Erwägungen

Erwägungen:

1. (Erschöpfung des Instanzenzuges; Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses).

2. (Rüge der formellen Rechtsverweigerung wegen Nichtbehandlung des im kantonalen Beschwerdeverfahrens gestellten Gesuches um aufschiebende Wirkung).

3. a) In der Sache selber macht der Beschwerdeführer in erster Linie geltend, der Entscheid der Erziehungsdirektion verletze das Grundrecht der persönlichen Freiheit. Nur ein Mensch, der sich gemäss seinen Fähigkeiten ausbilden könne, erlange die Möglichkeit, seine volle Persönlichkeit zu entfalten. Auch wenn sich aus dem Grundrecht der persönlichen Freiheit kein allgemeines Recht auf Bildung ableiten lasse, stelle es doch einen Eingriff in dieses Grundrecht dar, wenn ein Maturand durch die Behörde gezwungen werde, seinen

Studienbeginn um ein Jahr zu verschieben. Je länger sein Studium hinausgezögert werde, umso länger bleibe er wirtschaftlich abhängig, sei es vom Elternhaus, sei es von öffentlichen Stipendien. Ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen die Nichtzulassung zu einem akademischen Studium das Grundrecht der persönlichen Freiheit berühren könnte, braucht hier nicht in allgemeiner Weise untersucht zu werden (vgl. dazu BGE 100 Ia 194 E. 3c mit Hinweisen; A. GRISEL, La liberté personnelle et les limites du pouvoir judiciaire, in: Revue internationale de droit comparé, 1975 S. 549 ff., insbes. S. 569/70). Im vorliegenden Fall erscheint dieses Grundrecht jedenfalls nicht als berührt. Ein Eingriff in die Bewegungsfreiheit oder in die körperliche Integrität des Beschwerdeführers liegt nicht vor. Es lässt sich aber auch nicht sagen, dass die angefochtene Massnahme in anderer Weise geeignet sei, die Menschenwürde oder elementare Möglichkeiten und Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung, welche nach der neueren Praxis des Bundesgerichtes ebenfalls den Schutz dieses Grundrechtes geniessen, zu gefährden oder zu beschränken. Dem Beschwerdeführer wird das angestrebte Hochschulstudium nicht schlechtweg verunmöglicht oder ernstlich erschwert; wie es sich in diesem Falle verhielte, bleibe dahingestellt. Mit der streitigen Anordnung wird dem Beschwerdeführer lediglich verwehrt, zu dem von ihm gewünschten Zeitpunkt an der von ihm gewählten Hochschule ein bestimmtes Studium zu beginnen. Es bleibt ihm rechtlich und faktisch die Möglichkeit, dasselbe Studium an einer anderen schweizerischen Universität zu beginnen - dass er anderswo mit ähnlichen Sanktionen zu rechnen hätte, wird nicht behauptet - und er kann überdies nach Ablauf der streitigen einjährigen Karenzfrist auch bei der Universität Bern erneut die Immatrikulation beantragen. Wohl mag die angefochtene Massnahme den Beschwerdeführer mehr oder weniger hart treffen und ihn zwingen, seine angestrebte akademische Ausbildung anders zu gestalten, als es seinen ursprünglichen Vorstellungen und wünschen entsprach. Hierin liegt aber keine Beeinträchtigung der menschlichen würde, und es handelt sich auch nicht um einen Eingriff in jenen Kernbereich der Persönlichkeitsentfaltung, für welchen gestützt auf die Garantie der persönlichen Freiheit ein besonderer verfassungsrechtlicher Schutz beansprucht werden

könnte. Dieses dem ungeschriebenen Bundesverfassungsrecht angehörende Grundrecht hat nicht die Funktion einer allgemeinen Handlungsfreiheit, auf die sich der Einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf seine persönliche Lebensgestaltung mittelbar oder unmittelbar in irgendeiner Weise auswirkt, berufen könnte (JÖRG MÜLLER, Bemerkungen zur Schweizerischen Rechtsprechung des Jahres 1971, ZSR 91/1972 I S. 216 f.; SALADIN, Grundrechte im Wandel, S. 98). Es schützt nicht jede denkbare Wahl- oder Betätigungsmöglich-

keit des Menschen, sondern greift als subsidiäres Freiheitsrecht erst Platz, wenn "elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung" in Frage stehen (BGE 101 Ia 346 mit Hinweisen auf frühere Urteile). Diese Voraussetzung ist bei einem Eingriff der vorliegenden Art nicht erfüllt. Aus Art. 73 der bernischen Staatsverfassung, welcher die persönliche Freiheit ausdrücklich gewährleistet, ergibt sich kein weitergehender Schutz. b) Der angefochtene Entscheid berührt auch nicht die Meinungsäusserungsfreiheit. Aufgrund des in Rechtskraft erwachsenen militärgerichtlichen Strafurteils steht fest, dass es sich bei den mit der fraglichen Kasernenzeitung verbreiteten Texten um Meinungsäusserungen handelte, die bundesgesetzlich verboten waren. Auch der Beschwerdeführer anerkennt dies. Welche Folgen die Universität Bern an die strafrechtliche Verurteilung des Beschwerdeführers knüpfen durfte, ist keine Frage, die unter dem Gesichtswinkel der Meinungsäusserungsfreiheit zu prüfen wäre. c) Der Beschwerdeführer rügt im weitern, dass es der ihm gegenüber angewendeten Bestimmung des Eintrittsreglementes an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage fehle; überdies verletze der angefochtene Entscheid den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Da, wie ausgeführt, kein Eingriff in ein spezielles Grundrecht in Frage steht, prüft das Bundesgericht die Handhabung dieser allgemeinen Justizgrundsätze im folgenden nur unter dem Gesichtswinkel von Art. 4 BV, das heisst nach Massgabe des Willkürverbotes und der Rechtsgleichheit (BGE 102 Ia 71).

4. Rektorat und Erziehungsdirektion stützten ihre Entscheide auf Art. 18bis des regierungsrätlichen Reglementes über den Eintritt in die Universität Bern (Eintrittsreglement)

BGE 102 Ia 321 S. 326

in der revidierten Fassung vom 2. September 1975. Diese Bestimmung lautet: "An der Universität Bern wird nur zugelassen, wer sich über einen guten Leumund ausweist. Der Leumund kann beeinträchtigt sein, wenn:
- Vorstrafen vorliegen;
- Strafverfahren hängig sind;
- Störendes oder disziplinwidriges Verhalten an einer andern Universität vorliegt. Das Rektorat ist befugt, die zur Feststellung des Leumunds erforderlichen Auskünfte einzufordern." Der Beschwerdeführer bestreitet die Verfassungsmässigkeit dieser Reglementsbestimmung sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht. Diese Rüge kann, wiewohl die Frist zur direkten Anfechtung der Vorschrift bereits verstrichen ist, im Anschluss an einen gestützt darauf ergangenen Anwendungsakt noch erhoben werden; erweist sie sich als begründet, hebt das Bundesgericht allerdings nur den angefochtenen Anwendungsakt auf, nicht auch die Vorschrift als solche (BGE 101 Ia 194 E. 1a; BGE 100 Ia 173). a) Das erwähnte Reglement stützt sich gemäss seinem Ingress auf Art. 11 des kantonalen Gesetzes über die Universität vom 7. November 1954 (Universitätsgesetz, UG), welcher bestimmt: "In die Universität kann aufgenommen (immatrikuliert) werden, wer sich über eine genügende Vorbildung ausweist. Die Bedingungen für die Immatrikulation und für die Zulassung zu den Universitätsprüfungen sowie die Disziplin an der Universität ordnet der Regierungsrat nach Anhörung des Senates durch Reglement. Die Studierenden verpflichten sich bei der Immatrikulation, die an der Universität geltenden Vorschriften einzuhalten." Die Verfassungsmässigkeit dieser Gesetzesbestimmung ist nicht bestritten. Hingegen macht der Beschwerdeführer geltend, dass Art. 18bis des regierungsrätlichen Reglementes, welches die Zulassung zur Universität vom guten Leumund des Bewerbers abhängig mache, in Art. 11 des Universitätsgesetzes keine Grundlage finde. Art. 11 UG verlange einzig eine "genügende Vorbildung". Daraus, dass im gleichen Artikel die Regelung der Anstaltsdisziplin an den Regierungsrat delegiert werde, lasse sich nicht folgern, dass dieser befugt sei, auch Anforderungen an diszipliniertes Verhalten vor Studienbeginn

BGE 102 Ia 321 S. 327

zu stellen und daraus eine Aufnahmebedingung zu machen.
Dieser Einwand dringt, jedenfalls unter dem Gesichtswinkel der Willkür, nicht durch. Liest man Art. 11 UG im ganzen Zusammenhang, so lässt sich ohne Zwang annehmen, der Gesetzgeber habe dem Regierungsrat nicht nur die nähere Umschreibung des Erfordernisses der "genügenden Vorbildung" übertragen, sondern ihn auch zur Festsetzung weiterer Zulassungsbedingungen ermächtigt, die der Erfüllung des Zweckes der Hochschule dienlich sein könnten. Jedenfalls schliesst der Wortlaut der Vorschrift, die in Abs. 2 nur von den "Bedingungen für die Immatrikulation" spricht, eine solche Auslegung nicht klarerweise aus. Auch aufgrund der Entstehungsgeschichte, wie sie vom Beschwerdeführer selbst dargelegt wird, drängt sich keine abweichende Auslegung auf. Es ist richtig, dass sich der Parlamentsdebatte nicht entnehmen lässt, die Mehrheit des Grossen Rates habe das Erfordernis des guten Leumundes gewünscht; doch spricht auch nichts für das Gegenteil. Es verhielt sich vielmehr wohl so, dass der Grosse Rat, entsprechend dem Votum des Kommissionspräsidenten, die Regelung dieser Frage dem Regierungsrat überlassen wollte. Jedenfalls kann nicht gesagt werden, dass der Regierungsrat mit dem Erlass der fraglichen Reglementsbestimmung die ihm in diesem Bereiche zustehenden Kompetenzen offensichtlich überschritten und damit gegen das Willkürverbot verstossen habe. b) Auch die Rüge, der Senat sei vor der Reglementsänderung vom 2. September 1975 (Einfügung von Art. 18bis) unter Verletzung von Art. 11 Abs. 2 UG nicht richtig angehört worden, schlägt unter dem Gesichtswinkel der Willkür nicht durch. Wohl schreibt Art. 11 UG vor, dass der Regierungsrat vor Erlass des Reglementes den Senat anzuhören habe, doch wird über die Form dieser Anhörung nichts Näheres bestimmt. Es ist unbestritten, dass der Regierungsrat die streitige Revisionsvorlage - wenn auch mitten in den Semesterferien und nur zwei Tage vor einer bereits angesetzten Sitzung - dem Senat unterbreitet hat. Damit hat er getan, was das Gesetz von ihm verlangt. Dass der Senat auf das Geschäft nicht eingetreten ist, ändert nichts, zumal er sich nicht als beschlussunfähig erklärt, sondern an der betreffenden Sitzung andere Geschäfte behandelt und entschieden hat. Von einer

offensichtlichen Verletzung des für Reglementsänderungen vorgeschriebenen Verfahrens kann unter diesen Umständen nicht die Rede sein. c) Was die inhaltliche Zulässigkeit der Vorschrift anbelangt, so ist hier nicht in genereller Weise zu prüfen, welche verfassungsrechtlichen Schranken gegenüber einer Regelung dieser Art in Betracht fallen können. Im Rahmen der konkreten Normenkontrolle ist einzig zu entscheiden, ob die betreffende Vorschrift, so wie sie im zu beurteilenden Einzelfall von der kantonalen Behörde ausgelegt und angewendet worden ist, vor dem berührten Grundrecht - d.h. hier vor Art. 4 BV - standhält. Zunächst wird jedoch vom Bundesgericht geprüft, ob der angefochtene Einzelakt gemessen an der Vorschrift als solcher haltbar ist. Erst wenn feststeht, dass er auf einer willkürfreien und dem Gleichbehandlungsgebot entsprechenden Handhabung des Gesetzes beruht, stellt sich die weitere, Gegenstand der konkreten Normenkontrolle bildende Frage, ob die damit im Einzelfall zur Anwendung gebrachte Norm ihrerseits mit Art. 4 BV vereinbar ist (BGE 98 Ia 59, BGE 95 I 134, 121; BGE 94 I 652; BGE 91 I 85; BGE 87 I 119; BONNARD, Problèmes relatifs au recours de droit public, ZSR 81/1962 II S. 483 f.). Wo der betreffende Rechtssatz, wie hier, der rechtsanwendenden Behörde einen weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum einräumt, lassen sich allerdings diese beiden Fragen nicht ohne weiteres voneinander trennen. Wieweit der angefochtene Entscheid unter den soeben dargelegten Gesichtspunkten verfassungsmässig ist, wird nachfolgend zu prüfen sein.

5. a) Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass in vergleichbaren anderen Fällen von der Auferlegung einer Karenzfrist abgesehen und Art. 18bis des Eintrittsreglementes ihm gegenüber in einer gegen das Gleichbehandlungsgebot verstossenden Weise gehandhabt worden sei. Es kann sodann auch nicht gesagt werden, dass die getroffene Massnahme in Art. 18bis des Reglementes zum vornherein keine Grundlage finde. Eine Verurteilung zu sieben Monaten Gefängnis ist geeignet, den guten Leumund des Betroffenen in Frage zu stellen, und da nach jener Bestimmung bei beeinträchtigtem Leumund die Immatrikulation überhaupt verweigert werden darf, muss es an sich auch zulässig sein, einen Bewerber wenigstens während einer bestimmten Zeit auszusperren.

BGE 102 Ia 321 S. 329

Lässt sich die angefochtene Massnahme in diesem Sinne formell auf die herangezogene Reglementsbestimmung abstützen, so bleibt zu untersuchen, ob sie auf einer haltbaren Betätigung des Ermessens beruht und ob die Anwendung dieser Vorschrift im Ergebnis vor Art. 4 BV standhält. b) Die in Art. 18bis des Eintrittsreglementes aufgestellte Zulassungsbedingung des "guten Leumundes" hat nach Auffassung der Erziehungsdirektion zunächst den Zweck, an der Universität einen ungestörten akademischen Lehrbetrieb zu sichern. Von dieser anstaltspolizeilichen Funktion abgesehen solle damit aber auch der gute Ruf der Universität sowie das öffentliche Ansehen des Studenten und Akademikers geschützt werden. Wieweit dieser letztere Gesichtspunkt bei der Behandlung von Immatrikulationsbegehren berücksichtigt werden darf, ist hier nicht weiter zu prüfen, da ihm die Erziehungsdirektion selber im vorliegenden Fall - wohl zu Recht - keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen hat. Im angefochtenen Entscheid wird nicht behauptet und dargetan, dass die Zulassung von Studierenden, welche wegen militärischer Delikte der hier in Frage stehenden Art vorbestraft sind, den Ruf der Universität gefährden würde. Die Erziehungsdirektion begründet die dem Beschwerdeführer auferlegte einjährige Karenzfrist vielmehr mit Überlegungen anstaltspolizeilicher Art. Sie nimmt an, dass die Zulassung des Beschwerdeführers im Hinblick auf dessen Verhalten in der Rekrutenschule und die erfolgte militärgerichtliche Verurteilung für den Betrieb und die Ordnung an der Universität ein erhöhtes Risiko bedeuten würde und es daher gerechtfertigt sei, ihm die Immatrikulation erst nach Ablauf einer einjährigen Karenzfrist zu gestatten, während welcher er Gelegenheit habe, den Willen zu künftigem Wohlverhalten zu beweisen. Damit werden im konkreten Fall die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten. Wohl ist es den Kantonen unter dem Gesichtswinkel von Art. 4 BV nicht verwehrt, den Eintritt in die Universität nicht nur von einer genügenden Vorbildung abhängig zu machen, sondern zur Sicherung eines ungestörten Hochschulbetriebes auch an die charakterliche Eignung des Bewerbers gewisse Anforderungen zu stellen. Bei der Handhabung derartiger anstaltspolizeilich und disziplinarrechtlich motivierter Zulassungsbeschränkungen ist jedoch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.

BGE 102 Ia 321 S. 330

Im zu beurteilenden Falle lagen bei sachlicher Würdigung der Umstände keine ernstlichen Anhaltspunkte dafür vor, dass der Beschwerdeführer für den Lehrbetrieb an der Universität oder für die anderen Anstaltsbenützer ein besonderes Risiko darstellen könnte. Zwar hat er in der Rekrutenschule in nicht leicht zu nehmender Weise gegen die militärische Ordnung und gegen militärische Pflichten verstossen und er ist deswegen zu einer mehrmonatigen, wenn auch bedingt ausgesprochenen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Dieses strafrechtlich verfolgte Verhalten war indessen an die besonderen äusseren Bedingungen des Militärdienstes geknüpft und erlaubt schon für sich allein gesehen kaum den Schluss, dass sich der Beschwerdeführer allenfalls auch gegen die Anstaltsordnung der Universität auflehnen könnte; ein relevanter Zusammenhang mit dem Hochschulbetrieb lässt sich schwerlich erblicken. Im Urteil des Divisionsgerichtes wird festgestellt, dass der zivile Leumund aller fünf Angeklagten "durchwegs gut" sei. Es ist des weitern auch unbestritten und durch ein militärisches Führungszeugnis des Einheitskommandanten vom 6. Januar 1976 belegt, dass der Beschwerdeführer anschliessend an die militärgerichtliche Verurteilung in der Zeit vom August bis November 1975 den Rest der Rekrutenschule anstandslos vollendet hat. Unter diesen Umständen erscheint die der angefochtenen Massnahme zugrunde liegende Vermutung, der Beschwerdeführer könnte für die Ordnung und den Lehrbetrieb an der Universität Bern ein besonderes Risiko darstellen, nicht als hinreichend begründet. Jedenfalls wiegt dieses Risiko hier nicht derart schwer, dass es sich rechtfertigen liesse, ihm die Immatrikulation an der Universität - und sei es auch nur für eine beschränkte Dauer - zum vornherein zu verweigern. Die berührten schutzwürdigen Interessen der Hochschule sind in einem Falle wie dem vorliegenden durch die den Universitätsorganen verbleibende Möglichkeit,

einen immatrikulierten Studenten wegen disziplinwidrigen Verhaltens nachträglich wegzuweisen, hinreichend gewahrt. Die Auferlegung einer einjährigen Karenzfrist, die für den Betroffenen immerhin einschneidende Wirkung haben kann, verletzt unter den gegebenen Umständen in klarer Weise das Verhältnismässigkeitsprinzip und damit das in Art. 4 BV verankerte Willkürverbot. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher gutzuheissen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 8. April 1976 aufgehoben.