

BVerfGE 33, 303 - numerus clausus I

Bundesverfassungsgericht

Urteil

18. Juli 1972

- 1. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung absoluter, durch Erschöpfung der gesamten Ausbildungskapazität gekennzeichnete Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger einer bestimmten Fachrichtung (hier: absoluter numerus clausus für das Medizinstudium).**
- 2. Aus dem in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Recht auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip folgt ein Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium. Dieses Recht ist durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes einschränkbar.**
- 3. Absolute Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger einer bestimmten Fachrichtung sind nur verfassungsmäßig,**
 - a) wenn sie in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten angeordnet werden und**
 - b) wenn die Auswahl und Verteilung der Bewerber nach sachgerechten Kriterien mit einer Chance für jeden an sich hochschulreifen Bewerber und unter möglichster Berücksichtigung der individuellen Wahl des Ausbildungsortes erfolgen.**
- 4. Die wesentlichen Entscheidungen über die Voraussetzungen für die Anordnung absoluter Zulassungsbeschränkungen und über die anzuwendenden Auswahlkriterien hat der Gesetzgeber selbst zu treffen. Die Hochschulen können zur Regelung der weiteren Einzelheiten innerhalb bestimmter Grenzen ermächtigt werden.**
- 5. § 17 des hamburgischen Universitätsgesetz vom 25. April 1969 ist insoweit mit dem Grundgesetz unvereinbar, als der Gesetzgeber seinerseits für den Fall absoluter Zulassungsbeschränkungen keine Bestimmungen über Art und Rangverhältnis der Auswahlkriterien getroffen hat.**
- 6. Art. 3 Abs. 2 des bayerischen Zulassungsgesetzes vom 8. Juli 1970 ist mit dem Grundgesetz unvereinbar, soweit Studienbewerbern mit bayerischem Wohnsitz, die einen in Bayern oder an einer der nächsterreichbaren Bildungseinrichtungen von Nachbarländern erworbenen Vorbildungsnachweis besitzen, generell und auch für den Fall absoluter Erschöpfung der Ausbildungskapazitäten ein Studium an heimatnahen Universitäten ermöglicht werden soll und zu diesem Zweck eine Vergünstigung hinsichtlich des durch den Eignungsgrad bestimmten Zulassungsranges gewährt wird.**
- 7. Zur gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern für die Verteilung aller freien Studienplätze durch eine überregionale Stelle unter Anwendung**

einheitlicher Auswahlkriterien. Stelle unter Anwendung einheitlicher Auswahlkriterien.

Urteil

des Ersten Senats vom 18. Juli 1972 auf die mündliche Verhandlung vom 3. Mai 1972

– 1 BvL 32/70 und 25/71 –

in den Verfahren 1. wegen verfassungsrechtlicher Prüfung des § 17 des Gesetzes über die Universität Hamburg (Universitätsgesetz - UniG) vom 25. April 1969 (GVBL. S. 61), Vorlagebeschluß des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 21. August 1970 (IV VG 615/70) - 1 BvL 32/70 -; 2. wegen verfassungsrechtlicher Prüfung des Art. 4 des Gesetzes über die Zulassung zu den bayerischen Hochschulen vom 8. Juli 1970 (GVBl. S. 273), Vorlagebeschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 26. April 1971 (3006/71) - 1 BvL 25/71 -.

Entscheidungsformel:

I. 1. § 17 des Gesetzes über die Universität Hamburg (Universitätsgesetz - UniG) vom 25. April 1969 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsbl. S. 61) ist mit dem Grundgesetz unvereinbar, soweit der Gesetzgeber für den Fall absoluter Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger keine Bestimmungen über Art und Rangverhältnis derjenigen Maßstäbe getroffen hat, die bei der Auswahl der Bewerber anzuwenden sind.

Die Vorschrift darf jedoch insoweit noch bis zum Erlaß einer neuen gesetzlichen Regelung, längstens bis zum Beginn des Sommersemesters 1973, angewandt werden.

2. Hinsichtlich der sonstigen Voraussetzungen für den Erlaß von absoluten Zulassungsbeschränkungen ist die in § 17 getroffene Regelung in der sich aus den Urteilsgründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar.

II. 1. Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes über die Zulassung zu den bayerischen Hochschulen vom 8. Juli 1970 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsbl. S. 273) ist mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig, soweit diese Vorschrift auch im Fall absoluter Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger anzuwenden ist.

2. Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 3 Absatz 1 und Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 4 des Gesetzes über die Zulassung zu den bayerischen Hochschulen sind in der sich aus den Urteilsgründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

In zwei Verfahren wegen Zulassung zum Medizinstudium an den Universitäten Hamburg und München begehren die zuständigen Verwaltungsgerichte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber, ob bestimmte landesrechtliche Vorschriften über Zulassungsbeschränkungen für das Hochschulstudium (numerus clausus) mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

I.

1. In der Zeit von 1952 bis 1967 war die Zahl der Studierenden an den wissenschaftlichen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland um weit mehr als das Doppelte auf ca. 270 000, die Zahl der Studienanfänger von ca. 25 000 auf ca. 51 000 gestiegen. Mit dieser Zunahme hielt der Ausbau der Hochschulen nicht Schritt, für den in der Zeit zwischen Währungsreform und Ende 1967 Bund, Länder und andere Stellen insgesamt 7,7 Milliarden DM zur Verfügung gestellt hatten (vgl. Leistungen für den Hochschulausbau 1948-1967, herausgegeben vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, S. 68). Daher griffen in den sechziger Jahren immer mehr Hochschulen auf den schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit angewandten Behelf des numerus clausus zurück, für den anfangs in allen Bundesländern gesetzliche Grundlagen fehlten. Nach einer vorübergehenden Entspannung als Folge der geburtenschwachen Kriegsjahrgänge führte das erneute Anschwellen der Bewerberzahlen ab 1968 zu Zulassungsbeschränkungen für fast alle naturwissenschaftlichen und auch einige andere Fächer.

Von diesen Zulassungsbeschränkungen ist vor allem das Studium der Humanmedizin betroffen, für das sämtliche Ausbildungsstätten den numerus clausus eingeführt haben. Die Ausbildung der Mediziner, die nach der Bundesärzteordnung vom 4. Februar 1970 (BGBl. I S. 237) in Verbindung mit der Approbationsordnung vom 28. Oktober 1970 (BGBl. I S. 1458) intensiviert werden soll, erfordert besonders aufwendige Einrichtungen. So waren nach Angaben der Bundesregierung nach dem Stand des Jahres 1970 je Studienplatz an Kosten anzusetzen bei Medizinern 175 000 DM für Investitionen und jährlich 41 500 DM für laufende Unterhaltung, bei Geisteswissenschaftlern hingegen 17 800 und 6500 DM. Obwohl über ein Drittel der seit der Währungsreform aufgewandten Investitionsausgaben für den Hochschulausbau in den Bereich der Humanmedizin geflossen und das wissenschaftliche Personal in den Jahren zwischen 1960 und 1969 verdoppelt worden war, ging nach Angaben des Wissenschaftsrates die Zahl der erstimmatrikulierten Studienanfänger, die im Jahre 1962 einen Höchststand von ca. 7700 erreicht hatte, als Folge der Zulassungsbeschränkungen auf etwa die Hälfte im Jahre 1969 zurück. Dementsprechend stieg der Anteil der Ablehnungen nach Angaben der zentralen Registrierstelle von ca. 50 % im Sommersemester 1967 auf über 70 % im Wintersemester 1970/ 71, so daß in diesem Semester von etwa 11 000 Bewerbern nur rund 3000 zum Medizinstudium zugelassen wurden. Diese Zulassungspraxis hatte seit 1969 eine rasch ansteigende Zahl von Prozessen zur Folge.

2. In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre verstärkten sich die Bestrebungen zur Überwindung der entstandenen Schwierigkeiten.

a) Der Wissenschaftsrat, dessen Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen aus dem Jahre 1960 den wesentlichen Ausgangspunkt für die weiteren Planungen darstellten, befaßte sich insbesondere mit der Berechnung der vorhandenen Kapazitäten und der Ermittlung des künftigen Bedarfs an

Studienplätzen. In seinen "Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau der medizinischen Forschungs- und Ausbildungsstätten" aus dem Jahre 1968 bezifferte er die damals vorhandene, nach Modellvorstellungen für ein qualifiziertes Medizinstudium beurteilte Ausbildungskapazität mit lediglich 1760 Studienanfängern pro Jahr, der zur Sicherung einer angemessenen "Arztdichte" ein jährlicher Bedarf von ca. 5000 Studienplätzen für Anfänger gegenüberstehe (vgl. auch die vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit im Jahre 1970 herausgegebene "Ärzteanalyse", S. 408).

Um eine Koordinierung der Auswahlkriterien bemühte sich namentlich die Ständige Konferenz der Kultusminister in ihren Beschlüssen vom 3. Oktober 1968 und 12. März 1970. Danach sollten bis zu 10 % der Studienplätze nach Härtegesichtspunkten und an Ausländer vergeben werden, die übrigen zu 60 % nach dem Leistungsprinzip und zu 40 % nach dem Jahrgangsprinzip. Diese Empfehlungen wurden auch im Grundsatz befolgt. Da aber die seit 1968 in den meisten Ländern erlassenen Hochschulgesetze die nähere Regelung zumeist den Exekutivorganen des Landes oder den Hochschulen übertrugen und diese mancherlei Berechnungsarten für die Abiturnoten sowie die verschiedensten Vergünstigungen im Rahmen des Leistungs- und des Jahrgangsprinzips einführten, blieb es bei der inzwischen eingetretenen erheblichen Zersplitterung des Zulassungswesens.

Die Westdeutsche Rektorenkonferenz, die den numerus clausus seit ihrer ersten EntschlieÙung vom 27. März 1968 wiederholt als zu befristende Notmaßnahme gewürdigt hatte und die seit einigen Jahren jährlich zweimal Berichte über den Stand der Zulassungsbeschränkungen veröffentlicht, richtete Anfang 1967 eine zentrale Registrierstelle ein, die inzwischen die Bearbeitung der Studienbewerbungen für Mediziner, Zahnmediziner, Tiermediziner, Pharmazeuten, Architekten, Psychologen, Biologen und Chemiker übernommen hat und die Entscheidungen der Hochschulen vorbereitet. In ihrer EntschlieÙung vom 5. Oktober 1971 stellt die Rektorenkonferenz u.a. fest, daß die Vielfalt der Zulassungsrichtlinien und Termine das Zulassungswesen bis zur Lähmung behindern könne, daß das gegenwärtige Zulassungssystem offensichtliche Unsachlichkeiten aufweise und daß wegen des generellen numerus clausus in einzelnen Fächern die Abgewiesenen zunehmend auf andere Fächer auswichen und diese überfüllten. Da ein Teil der Abgewiesenen einen Studienbeginn im Ausland versucht, mußte sich nach Mitteilung des Generalsekretärs der Westdeutschen Rektorenkonferenz der zuständige Ausschuß des Europarates im Sommer 1971 mit der Gefahr befassen, daß der numerus clausus auf diese Weise von der Bundesrepublik auf andere Staaten übergreift.

b) Nach Meinung des Wissenschaftsrates kann die Problematik der Zulassungsbeschränkungen sinnvoll nur für das gesamte Bundesgebiet gelöst werden. Der Bund hatte im Rahmen der Finanzreform durch Grundgesetzänderungen in den Jahren 1969 und 1970 das Recht erlangt, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) und beim Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken als Gemeinschaftsaufgabe mitzuwirken (Art. 91a GG). In ihrem Bildungsbericht 1970 (BTDruks. VI/925) schlug die Bundesregierung vor, einen Fünfjahresplan zur dauerhaften Beseitigung des numerus clausus zu entwickeln; solange Zulassungsbeschränkungen noch bestünden, dürften sie jeweils nur auf ein Jahr befristet sein, nur in einem geordneten Verfahren und nur auf Grund einer vorhergehenden Kapazitätsberechnung eingeführt werden. Entsprechend äußerte sich die Bundesregierung in ihrer Antwort vom 16. Januar 1970 auf eine den

numerus clausus betreffende große Anfrage (BTDrucks. VI/246) und in ihrem ersten Bericht über Sofortmaßnahmen zum Abbau des numerus clausus vom 30. Oktober 1970 (BTDrucks. VI/1338). Im Fortsetzungsbericht über Sofortmaßnahmen zum Abbau des numerus clausus vom 3. Februar 1972 wird u. a. auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich der Einführung einheitlicher Kapazitätsberechnungen entgegenstellen.

Als Maßnahmen, die im Rahmen einer umfassenden Bildungsreform auch zur Überwindung des numerus clausus beitragen sollen, sind zu nennen die Berufung einer gemeinsamen Bund-Länder-Kommission gemäß Verwaltungsabkommen vom 25. Juni 1970, die einen Bildungsgesamtplan aufstellen und den hierfür erforderlichen Finanzbedarf ermitteln soll, ferner das Hochschulstatistikgesetz vom 31. August 1971 (BGBl. I S. 1473), das Unterlagen für die Hochschulplanung schaffen soll, das Graduiertenförderungsgesetz vom 2. September 1971 (BGBl. I S. 1465), das eine Förderung des wissenschaftlichen, vornehmlich des Hochschullehrernachwuchses bezweckt, und insbesondere das Hochschulbauförderungsgesetz vom 1. September 1969 (BGBl. I S. 1556, geändert durch Gesetz vom 3. September 1970 - BGBl. I S. 1301 -), wonach in Zusammenarbeit von Bund und Ländern und unter Beteiligung des Wissenschaftsrates gemeinsame Rahmenpläne zu erstellen sind, die die Länder unter hälftiger Kostenbeteiligung des Bundes auszuführen haben. Der auf Grund dieses Gesetzes beschlossene erste Rahmenplan sieht für einen Planungszeitraum von 1972 bis 1975 Ausgaben von über 16 Milliarden DM vor, durch die die Zahl der Studienplätze von insgesamt 458 000 für Studierende aller Art im Jahre 1969 auf 665 000 im Jahre 1975 erhöht werden soll. Bei Realisierung dieses Planes werden - so heißt es im bereits erwähnten Fortsetzungsbericht der Bundesregierung über Sofortmaßnahmen zum Abbau des numerus clausus - ab 1975 genügend Studienplätze zur Verfügung stehen, um die Gesamtnachfrage befriedigen zu können. Der Zugang zum Studium der Humanmedizin werde allerdings auch dann noch Einschränkungen unterliegen, obwohl rund ein Drittel der bereitgestellten Gelder für medizinische Vorhaben vorgesehen sei. Auch werde weiterhin ein Teil der Studienbewerber nicht an der Hochschule seiner Wahl studieren können, so daß es auch auf längere Sicht erforderlich sein werde, die Studienplätze zur rechtzeitigen Nutzung der Kapazitäten über ein zentrales Nachweisverfahren zu vermitteln.

Der Entwurf für ein Hochschulrahmengesetz des Bundes (BTDrucks. VI/1873, letzte Fassung auf Grund der Beratung des Bundestagsausschusses für Bildung und Wissenschaft - BTDrucks. VI/3506 -) geht ebenfalls davon aus, daß sich bis zum Wirksamwerden der Hochschulreform und des verstärkten Ausbaus der Hochschulen Zulassungsbeschränkungen in bestimmten Fachrichtungen nicht werden vermeiden lassen. Nach diesem Entwurf ist "jeder Deutsche im Sinne des Grundgesetzes zu dem von ihm gewählten Hochschulstudium berechtigt, wenn er die für dieses Studium erforderliche Qualifikation nachweist". Um "die gegenwärtigen Zulassungsbeschränkungen bundeseinheitlich so zu regeln, daß keine Willkür entsteht und die Zulassungskriterien objektiviert werden", sind - namentlich für den Fall einer Erschöpfung der Ausbildungskapazität im gesamten Bundesgebiet- "Vorschriften für die Landesgesetzgebung" vorgesehen, die sich mit den Voraussetzungen für Zulassungsbeschränkungen, den Kapazitätsberechnungen und der Auswahl der Bewerber befassen. Ferner soll die Unabhängigkeit der Zulassung von der Landeszugehörigkeit und als unmittelbar geltendes Recht die Vermittlung freier Studienplätze über eine von den Ländern bestimmte Stelle vorgeschrieben werden.

II.

Für das medizinische Studium an den Universitäten Hamburg und München bestehen seit Jahren Zulassungsbeschränkungen. Über die zentrale Registrierstelle wurden im Sommersemester 1970 in Hamburg nur 209 und in München nur 230 Studienanfänger zugelassen, im Wintersemester 1970/71 in Hamburg von 2575 Bewerbern nur 38 und in München von rund 4500 Bewerbern nur 240. Die Zulassungsbeschränkungen sind in diesen Ländern wie folgt geregelt:

1. Das hamburgische Universitätsgesetz vom 25. April 1969 (GVBl. S. 61) - im folgenden: UniG - bestimmt folgendes:

"§ 17

(1) Die Zulassung kann für einzelne Fachrichtungen beschränkt werden, wenn und solange dies mit Rücksicht auf die Aufnahmefähigkeit der Universität erforderlich ist, um ein ordnungsgemäßes Studium in der betreffenden Fachrichtung zu gewährleisten. Vor der Einführung einer Zulassungsbeschränkung ist insbesondere zu prüfen, ob und wieweit die Universität Maßnahmen, vor allem auf dem Gebiet der Studienreform, treffen kann, die geeignet sind, eine Zulassungsbeschränkung zu vermeiden.

(2) Zulassungsbeschränkungen werden durch Zulassungsordnungen geregelt, in denen auch Bestimmungen über die Auswahl und die Zahl der zuzulassenden Bewerber zu treffen sind. Nach Ablauf von jeweils sechs Monaten ist zu überprüfen, ob die Voraussetzungen des Absatzes 1 noch gegeben sind.

(3) Zulassungsordnungen werden vom Akademischen Senat nach Anhörung der beteiligten Fachbereiche beschlossen. Auf Verlangen der zuständigen Behörde ist er verpflichtet, die Frage der Einführung einer Zulassungsbeschränkung für eine bestimmte Fachrichtung innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist zu erörtern.

(4) Zulassungsordnungen können auch vom Senat durch Rechtsverordnung erlassen werden. Der Akademische Senat und die beteiligten Fachbereiche sind vorher zu hören."

Zulassungsordnungen der Universität bedürfen gemäß § 64 der Genehmigung der zuständigen Behörde, die die Genehmigung "aus Rechtsgründen oder aus Gründen der Zweckmäßigkeit, insbesondere im Interesse der Einheitlichkeit im Hochschulwesen" versagen kann. Soweit der Staat nach dem Universitätsgesetz im Bereich der Selbstverwaltung an Stelle der Universität handeln kann, darf davon gemäß § 67 nur subsidiär Gebrauch gemacht werden.

Am 14. Februar 1970 beschloß der Akademische Senat der Universität eine "Ordnung für die Zulassung deutscher Bewerber zum Studium der Medizin und der Zahnmedizin in den vorklinischen Semestern", die von der Schulbehörde für das Sommersemester 1970 genehmigt wurde (Amtlicher Anzeiger 1970 S. 521) und die am 14. Mai 1970 erneut beschlossen und für das Wintersemester 1970/71 genehmigt wurde (Amtlicher Anzeiger 1970 S. 1261). Nach dieser Zulassungsordnung sind die für deutsche Bewerber zur Verfügung stehenden Studienplätze grundsätzlich zu 60 % nach Leistungsgesichtspunkten und zu 40 % nach dem Jahrgangsprinzip zu vergeben; doch kann ein für jedes Semester festzusetzender Teil der Plätze für außerordentliche Härtefälle vorbehalten bleiben. Die Auswahl nach Leistungsgesichtspunkten richtet sich grundsätzlich nach der Durchschnittsnote des Reifezeugnisses, die u. a. für Bewerber mit einer in Hamburg abgelegten Reifeprüfung um 0,5 Punkte verbessert wird. Bei der Auswahl nach dem

Jahrgangsprinzip werden Bewerber, die den Dienst in der Bundeswehr oder im zivilen Ersatzdienst abgeleistet haben, mit Vorrang zugelassen.

2. Das Gesetz über die Zulassung zu den bayerischen Hochschulen vom 8. Juli 1970 (GVBl. S. 273) lautet in seinen hier wesentlichen Bestimmungen wie folgt:

"Art. 2

(1) Die Immatrikulation an den Hochschulen setzt eine Eignung voraus, die durch eine Vorbildung nach Maßgabe der bestehenden Vorschriften nachgewiesen wird.

(2) Die Zahl der für die einzelnen Studienrichtungen aufzunehmenden Studenten und Gaststudierenden kann nur beschränkt werden, wenn dies zur Aufrechterhaltung eines geordneten Studienbetriebes im Hinblick auf die Aufnahmefähigkeit der Hochschuleinrichtungen zwingend erforderlich ist. Die Zulassungszahlen können jeweils nur für die Dauer eines Jahres begrenzt werden.

Art. 3

(1) Bei Begrenzung der Zulassungszahlen nach Art. 2 Abs. 2 erfolgt die Zulassung grundsätzlich nach dem Grad der Eignung, der nach Maßgabe näherer Vorschriften durch Leistungen in den in Art. 2 Abs. 1 genannten Vorbildungsnachweisen oder in Testverfahren nachgewiesen wird. Dabei kann für einen Teil der Studienplätze vorgesehen werden, daß sie zur Berücksichtigung älterer Studienbewerber nach dem Jahrgang des Vorbildungsnachweises (Art. 2 Abs. 1) besetzt werden; die Reihenfolge innerhalb der Bewerber des gleichen Jahrgangs bestimmt sich nach Satz 1.

(2) Studienbewerbern, die einen im Freistaat Bayern erworbenen Vorbildungsnachweis besitzen und ihren Wohnsitz im Freistaat Bayern haben, soll das Studium in der von ihnen gewählten Fachrichtung an einer der ihrem Wohnsitz nächstgelegenen bayerischen Hochschulen ermöglicht werden. Zu diesem Zweck sind nach Maßgabe näherer Vorschriften solchen Studienbewerbern Vergünstigungen hinsichtlich des durch den Eignungsgrad bestimmten Zulassungsranges zu gewähren. Gleiches gilt für Abiturienten mit bayerischem Wohnsitz, wenn sie ihren Vorbildungsnachweis an einer der nächsterreichbaren Bildungseinrichtungen von Nachbarländern erworben haben.

(3) Abweichend von Absatz 1 kann nach Maßgabe näherer Vorschriften ein Teil der zur Verfügung stehenden Studienplätze 1. für sonstige Fälle sozialer Härte, 2. für ausländische Studienbewerber vorab bereitgestellt werden.

Art. 4

Die näheren Vorschriften zu Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 sowie zum Zulassungsverfahren werden vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus im Benehmen mit der betroffenen Hochschule durch Rechtsverordnung erlassen. Hierbei kann der Erlaß von Rechtsvorschriften zu Art. 2 Abs. 2 ganz oder teilweise den Hochschulen übertragen werden mit der Maßgabe, daß die zu erlassenden Satzungen des Einvernehmens des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus bedürfen."

Auf Grund dieses Gesetzes erließ das Staatsministerium für Unterricht und Kultus eine Ausführungsverordnung vom 31. Juli 1970 (GVBl. S. 386, geändert durch Verordnungen vom 15. Januar 1971 - GVBl. S. 60 - und vom 25. Mai 1972 - GVBl. S. 222 -), die am 15. August 1970 in Kraft trat (§ 15). Bis zum Erlaß der nach dieser Verordnung vorgesehenen Universitätssatzung, spätestens bis zum 31. Dezember 1970 sollten die bisherigen Zulassungsrichtlinien in Kraft bleiben, die die Universitäten ohne gesetzliche Ermächtigung erlassen hatten und die als Anlage zu der Ausführungsverordnung veröffentlicht wurden.

Auch nach dieser Ausführungsverordnung ist die Gesamtzahl der Studienplätze, die nach Abzug eines Teils der Plätze für Fälle sozialer Härten und für ausländische Bewerber verbleibt, zu 60 % nach Eignung und Leistung und zu 40 % nach dem Jahrgangsprinzip zu vergeben. Die nach dem Leistungsprinzip grundsätzlich maßgebende Durchschnittsnote des Reifezeugnisses wird je nach Bedeutung der Unterrichtsfächer für das beabsichtigte Studium verändert. Die danach ermittelte Durchschnittsnote wird für bayerische Bewerber im Sinne des Art. 3 Abs. 2 des Zulassungsgesetzes bei Bewerbungen an einer der ihrem Wohnsitz nächstgelegenen bayerischen Hochschulen um einen Punkt verbessert. Studienanfänger, die den Wehr- oder Ersatzdienst abgeleistet haben, sind bevorzugt im Rahmen der Härtequote zu berücksichtigen, wenn vor ihrer Einberufung in dem von ihnen gewählten Fach keine Zulassungsbeschränkungen bestanden haben.

III.

1. Der Kläger des Hamburger Ausgangsverfahrens, der im Mai 1969 in Itzehoe die Reifeprüfung mit der Durchschnittsnote 3,25 bestanden hatte, beantragte nach erfolgloser Bewerbung für das Wintersemester 1969/70 erneut zum Sommersemester 1970 die Zulassung zum Studium der Medizin. Nachdem auch dieser Antrag unter Mitteilung der Rangstelle wegen Mangels an Studienplätzen abgelehnt worden war, erhob der Kläger nach erfolglosem Widerspruch Klage auf Feststellung, daß die Ablehnung rechtswidrig gewesen sei. Nach Meinung des Klägers ist es verfassungswidrig, den schon seit Jahren bestehenden numerus clausus weiterhin beizubehalten, obwohl in verschiedenen ärztlichen Berufszweigen dringend Mediziner gesucht würden, in früheren Jahren erheblich mehr Studienanfänger zugelassen worden seien und hinreichend Zeit zur Erweiterung der Ausbildungskapazität zur Verfügung gestanden habe.

Der Kläger des Münchener Ausgangsverfahrens, der seine Reifeprüfung im Juni 1969 mit einem Gesamtnotendurchschnitt von 3,25 in Bayern bestanden hatte, bewarb sich bei der Universität München um die Zulassung zum Medizinstudium im Wintersemester 1970/71. Dieser Antrag und ebenso der Widerspruch wurden unter Angabe der Rangstelle auf Grund der noch für anwendbar erklärten Zulassungsrichtlinien der Universität und auch unter Berücksichtigung der "Landeskindervergünstigung" zurückgewiesen. Mit seiner Klage begehrt der Kläger Aufhebung der Ablehnungsbescheide und Zulassung zum Medizinstudium, hilfsweise erneute Bescheidung durch den Beklagten unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts. Nach seiner Auffassung sind sowohl die früheren Zulassungsrichtlinien der Universität als auch die Ausführungsverordnung des Staatsministeriums mangels ausreichender gesetzlicher Ermächtigung nichtig; im übrigen seien Zulassungsregelungen allenfalls nach Leistungskriterien, nicht jedoch nach dem Anciennitätsprinzip statthaft.

2. Die angerufenen Verwaltungsgerichte haben die Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt.

a) Das Verwaltungsgericht Hamburg begehrt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber, ob § 17 UniG mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar ist. Die einzelnen Vorschriften der Zulassungsordnung seien als solche rechtlich nicht zu beanstanden. Sie hielten sich im Rahmen der "sehr weiten Ermächtigung" des § 17 UniG und seien im wesentlichen frei von Ermessensfehlern. Ob die Vergünstigung für Hamburger Abiturienten, die gleichrangige Wertung aller Abiturnoten, das

Freihalten von Studienplätzen für Ausländer und die Kapazitätsfeststellung bedenkenfrei seien, könne im Blick auf die ungünstige Rangstellung des Klägers offenbleiben; denn die Entscheidung hänge allein davon ab, ob § 17 UniG mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sei.

Dies sei zu verneinen. Art. 12 Abs. 1 GG erschöpfe sich nicht in einem bloßen Abwehrrecht gegen berufslenkende Maßnahmen, sondern verpflichte den Staat - jedenfalls dann, wenn er wie beim Arztberuf ein Ausbildungsmonopol innehatte -, Ausbildungsstätten entsprechend dem Bedarf zur Verfügung zu stellen. Die Einführung eines numerus clausus sei daher verfassungsrechtlich stets bedenklich. Zulassungsbeschränkungen könnten sich zwar als notwendig erweisen, um das noch größere Übel einer Überfüllung und eines daraus folgenden Zusammenbruchs des Ausbildungsapparates zu vermeiden. Doch dürfe der numerus clausus niemals den Charakter einer vorübergehenden Maßnahme verlieren und zu einer ständigen, das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf freie Berufswahl aushöhlenden Einrichtung werden. Da § 17 UniG eine unbeschränkte Dauer des numerus clausus ermögliche und das Gesetz selbst keine Verpflichtung des Staates zur Schaffung ausreichender Ausbildungsplätze enthalte, sei diese Bestimmung mangels zeitlicher Begrenzung des numerus clausus verfassungswidrig.

b) Das Verwaltungsgericht München begehrt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber, ob Art. 4 des Gesetzes über die Zulassung zu den bayerischen Hochschulen mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Bei faktisch begrenzten Ausbildungsmöglichkeiten könnten zwar trotz des Grundrechts der freien Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätten gemäß Art. 12 Abs. 1 GG Zulassungsbeschränkungen für das Studium eingeführt werden, da die beschränkte Aufnahmekapazität eine tatsächliche Grenze des Rechts auf Ausbildung darstelle. Für die Einführung solcher Zulassungsbeschränkungen habe aber den Universitäten keine Notkompetenz zugestanden, da im Bayerischen Landtag ein zuständiges und handlungsfähiges Regelungsorgan gegeben sei und der Gesetzgeber auch genügend Zeit gehabt habe, das Zulassungswesen der Hochschulen rechtlich zu ordnen. Daher hätten die ursprünglichen Zulassungsrichtlinien der Universität niemals Rechtswirksamkeit erlangt. Sie seien auch nicht als etwaiger Bestandteil der Ausführungsverordnung des Staatsministeriums wirksam geworden, da diese ihrerseits auf einer verfassungswidrigen Ermächtigung beruhe. Rechtsverordnungen dürften nur auf Grund einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsvorschrift erlassen werden, die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt sein müsse. Der Sinn dieses Bestimmtheitserfordernisses gebiete eine strenge Handhabung, zumal es im vorliegenden Fall um eine Ermächtigung zu Eingriffen in den Grundrechtsbereich gehe. Obwohl Bildung und Ausbildung zu den Existenzfragen des Staates gehörten, begnüge sich der Gesetzgeber im Bildungswesen weithin mit einer Art "Zahlvaterschaft", während über Bildungsangebot, Schularten und -ordnungen, Prüfungsbestimmungen, Unterrichtsreform, Zulassungsvoraussetzungen für das Studium, Vergabe von Förderungsmitteln und vieles andere Wichtige mehr ausschließlich oder doch im wesentlichen die Ministerialbürokratie entscheide.

Im Hinblick auf die vorliegende Problematik sei der Gesetzgeber gehalten gewesen, die Ermächtigung zur rechtssätzlichen Beschränkung des Zugangs zur Hochschule so eindeutig auszusprechen, daß die Voraussetzungen der Zulassung oder ihrer Verweigerung schon aus der Ermächtigungsnorm selbst und nicht erst aus der auf sie gestützten Verordnung ersichtlich seien und daß zumindest die Grenzen der dem Verordnungsgeber übertragenen Rechtsetzungsbefugnis fest umrissen seien. Art. 4

des Zulassungsgesetzes erteile dem Verordnunggeber mehr als eine derart bemessene Regelungsbefugnis. Soweit Art. 4 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1 die Zulassung grundsätzlich vom Grad der Eignung abhängig mache, bleibe es dem Verordnunggeber überlassen, bei der Bildung des Notendurchschnitts einzelne im Vorbildungsnachweis aufgeführte Fächer überhaupt nicht und andere mehrfach zu bewerten. Besonders bedenklich sei, daß Art. 4 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 keinerlei Begrenzungen für das Maß an Vergünstigungen vorsehe, die den Landeskindern hinsichtlich ihres durch den Eignungsgrad bestimmten Zulassungsranges zu gewähren seien, und daß daher im Ergebnis nicht der Gesetzgeber, sondern die ermächtigte Exekutive über den Zugang zu bayerischen Hochschulen entscheiden könne. Nicht hinreichend bestimmt sei auch das Ausmaß der Ermächtigung des Art. 4 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3, wonach es dem Verordnunggeber überlassen bleibe, die Zulassung von Ausländern und die Berücksichtigung von Härtefällen nach seinem Belieben zu ordnen. Weil sonach der Gesetzgeber die maßgebenden Festlegungen nicht selbst getroffen, sondern sich insoweit seines Rechts begeben und seine Pflicht vernachlässigt habe, sei die Ermächtigungsvorschrift des Art. 4 verfassungswidrig.

IV.

Zum Vorlagebeschluß des Verwaltungsgerichts Hamburg haben die Bundesregierung, der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Bayerische Staatsregierung, der Wissenschaftsrat, die Westdeutsche Rektorenkonferenz, die Bundesassistentenkonferenz sowie die Universität Hamburg als Beklagte des Ausgangsverfahrens Stellung genommen, zum Vorlagebeschluß des Verwaltungsgerichts München der Bayerische Landtag, der Bayerische Senat und die Bayerische Staatsregierung.

1. a) Die Bundesregierung, der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Bayerische Staatsregierung und der Wissenschaftsrat gehen übereinstimmend davon aus, daß es einen verfassungskräftig verbürgten Leistungsanspruch des Einzelnen auf Schaffung von Studienplätzen auch für solche Berufe nicht gebe, für die staatliche Ausbildungsvorschriften bestehen und für die der Staat ein faktisches Ausbildungsmonopol besitzt. Sofern und soweit eine allgemeine Pflicht zur Erweiterung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten anzunehmen sei, brauche diese schon deshalb nicht verbindlicher Gegenstand der landesrechtlichen Hochschulgesetzgebung zu sein, weil diese Aufgabe nur gemeinsam von Bund und Ländern auf Grund gemeinsamer Rahmenplanung zu lösen und über Umfang und Prioritäten des Ausbaus im Rahmen der politischen Gesamtverantwortung zu entscheiden sei. Dabei könne die individuelle Nachfrage nicht ausschlaggebend sein, weil anderenfalls ein Bruchteil der Gesamtbevölkerung über die Verwendung der Haushaltsmittel bestimme und das besonders aufwendige Medizinstudium zum Nachteil anderer Fachrichtungen, für die ein vorrangiger Bedarf bestehe, ungebührlich bevorzugt werde. Im übrigen seien tatsächlich erhebliche Anstrengungen zur Beseitigung des Mangels an Ausbildungsplätzen gerade auch für Mediziner unternommen worden und - wie die Bundesregierung und der Wissenschaftsrat im einzelnen darlegen - weiterhin verstärkt beabsichtigt. Daher sei die Sorge unbegründet, die Länder könnten sich ohne das - im übrigen untaugliche - Mittel der Befristung der Zulassungsbeschränkungen ihrer Verantwortung für den Ausbau des Hochschulwesens entziehen.

Die Stellungnahmen gehen ferner übereinstimmend davon aus, daß ein Rechtsanspruch des Einzelnen auf Zulassung zum Studium seiner Wahl im Rahmen der vorhandenen Ausbildungskapazitäten, den die Bundesregierung ausdrücklich anerkennt und den die Landesregierungen von Hamburg und Bayern unterstellen, jedenfalls begrenzt ist. Wenn nämlich die Aufnahmefähigkeit der vorhandenen Hochschulen tatsächlich erschöpft sei, dann seien zur Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit Zulassungsregelungen erforderlich, um die freie Wahl von Ausbildung und Beruf so gerecht wie möglich und in geregelter Abfolge zu verwirklichen. Die für die Universität Hamburg getroffene Regelung halte sich in den Grenzen des Zulässigen. Sie sei nicht der Universitätsverwaltung überlassen, sondern vom Gesetzgeber getroffen worden. Dabei werde die Einführung von Zulassungsbeschränkungen ausdrücklich davon abhängig gemacht, daß sie zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Studiums erforderlich seien und daß Maßnahmen der Hochschule zu ihrer Vermeidung nicht getroffen werden könnten. Auch sei alle sechs Monate, also für jedes Semester, zu prüfen, ob diese Voraussetzungen noch gegeben seien. Zudem unterliege der Erlass von Zulassungsordnungen der staatlichen Genehmigung. Das Universitätsgesetz lasse auch Spielraum für solche Regelungen, die die Zulassung eines Teils der Bewerber nach dem Anciennitätsprinzip erlaubten, um einen dauernden Ausschluß der Bewerber mit schlechteren Noten zu vermeiden.

b) Im wesentlichen in die gleiche Richtung weisen die Ausführungen der Verfassungsgerichtshöfe der Länder Hamburg und Saarland sowie der zuständigen Senate des Bundesverwaltungsgerichts, des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, des Hamburgischen Obergerichtsverwaltungsgerichts und des Obergerichtsverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, die sich gemäß § 82 Abs. 4 Satz 2 BVerfGG geäußert haben.

Nach Mitteilung des VII. Senats des Bundesverwaltungsgerichts hat dieses Gericht bisher angenommen, daß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zu einer gesetzlichen Beschränkung der Zulassung zu einer Ausbildungsstätte ermächtige. Die normative oder verwaltungsmäßige Beschränkung des Grundrechts sei aber dann mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn Zulassungsbeschränkungen nicht einer Berufslenkung dienen, sondern der Gefahr einer übermäßigen Inanspruchnahme der Einrichtungen durch Überfüllung wehren sollten (vgl. BVerwGE 6, 13; BVerwG, JZ 1963, S. 675).

Die zuständigen Senate des Hamburgischen Obergerichtsverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sind übereinstimmend der Auffassung, daß die Zulassungsregelung des § 17 UniG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Das Universitätsgesetz anerkenne - so legt der III. Senat des Hamburgischen Obergerichtsverwaltungsgerichts dar - die Pflicht des Staates, der Universität die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen; auch lasse die Entstehungsgeschichte des Gesetzes den für seine Auslegung wesentlichen Willen des Gesetzgebers erkennen, den numerus clausus nicht zu einer Dauereinrichtung werden zu lassen. Auch nach Meinung des V. Senats des Obergerichtsverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen ist ein numerus clausus zulässig. Allerdings habe die Entwicklung zu einem Wirrwarr im Zulassungswesen geführt, der die Gleichheit der Ausbildungschancen aufgelöst und einen umfassenden effektiven Rechtsschutz unmöglich gemacht habe; selbst das bislang praktizierte zentrale Zulassungsverfahren habe sich im Falle von Mehrfachbewerbungen als unbefriedigend erwiesen, da die zentrale Registrierstelle

die abschließende Entscheidung den Universitäten überlasse und dadurch den Rechtsschutz außerordentlich erschwere.

c) Die Universität Hamburg, die Westdeutsche Rektorenkonferenz und die Bundesassistentenkonferenz halten Zulassungsbeschränkungen nach Art des § 17 UniG für verfassungswidrig.

Die Universität Hamburg und die Westdeutsche Rektorenkonferenz erblicken die Verfassungswidrigkeit darin, daß der numerus clausus generell und zeitlich unbefristet ermöglicht werde. Nach ihrer insoweit übereinstimmenden Ansicht wird der Staat durch das Verfassungsgebot, Grundrechte nicht leerlaufen zu lassen, und durch seine aus dem Sozialstaatsprinzip herzuleitende Garantenstellung für den materiellen Vollzug der Grundrechte dazu verpflichtet, genügend Studienplätze zur Verfügung zu stellen, damit jeder geeignete Deutsche das in Art. 12 Abs. 1 GG garantierte Recht zur freien Wahl der Ausbildungsstätte ausüben könne. Das Sozialstaatsprinzip finde seine Bedeutung im Grundrechtsbereich gerade darin, daß der Staat alles in seinen Kräften Stehende tun müsse, damit der Staatsbürger die verfassungskräftig verbürgten Freiheitsrechte auch ausüben könne.

Diese staatliche Verpflichtung gilt nach Meinung der Universität Hamburg in bezug auf das Recht zur freien Wahl der Ausbildungsstätte namentlich dort, wo der Staat - wie bei der Ausbildung von Medizinern - über ein faktisches Ausbildungsmonopol verfüge. Dieses Freiheitsrecht werde allerdings durch das tatsächliche Unvermögen des Staates eingeschränkt, Studienplätze sofort in der erforderlichen Zahl zu schaffen, und könne auch deshalb nicht gänzlich unbeschränkt sein, weil der Staat die Ausbildungskapazität nicht immer sofort den wechselnden Bedürfnissen anpassen müsse. Die Beschränkungen dürften sich aber weder an einem gesellschaftspolitisch für notwendig erachteten Bedarf orientieren, da das Interesse der Studienbewerber ausschlaggebend bleiben müsse, noch dürften sie den Ausnahmecharakter einer vorübergehenden Notmaßnahme verlieren und zu einer vollständigen oder unverhältnismäßig langen Unterdrückung der Individualinteressen führen. Vielmehr müßten Vorschriften über Zulassungsbeschränkungen die Verpflichtung des Staates zur Ermittlung nachhaltig erkennbarer Studieninteressen und zur Anpassung der Kapazität durch Ausbau innerhalb bestimmter Fristen enthalten.

Nach Meinung der Westdeutschen Rektorenkonferenz entspricht der genannten staatlichen Gewährleistungspflicht zwar kein subjektiver Anspruch des Einzelnen auf Errichtung bestimmter Ausbildungsstätten. Andererseits beschränke sich diese staatliche Pflicht auch nicht auf die Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten für solche Berufe, zu deren Ausübung der Staat zwingende Ausbildungsvorschriften erlassen habe, da dies zur Ungleichbehandlung der Studiengänge führen könne. Die nur als Notmaßnahmen akzeptierbaren Zulassungsbeschränkungen verletzen die Wesensgehaltsgarantie des Rechts auf freie Wahl der Ausbildungsstätte, wenn sie auf unabsehbare Zeit eine nicht unerhebliche Zahl von Bewerbern nur wegen Erschöpfung der Kapazitäten vom gewählten Studium ausschließen. Zugleich nähmen sie den Charakter einer Freizeichnung von einer sozialstaatlichen Verpflichtung an, wenn die Regelung nicht aus sich selbst heraus erkennen lasse, daß nur für eine befristete Übergangszeit ein geordnetes Verfahren zur Steuerung eines Engpasses statuiert werden solle und was der Staat an Anstrengungen unternehme, um die Voraussetzungen zum Abbau der Zulassungsbeschränkungen zu schaffen.

Die Bundesassistentenkonferenz unterscheidet zwischen einem strukturellen numerus clausus, der zulässigerweise eingeführt werde, um in der Aufbauphase neuer Hochschulen im Rahmen ihres besonderen Widmungszweckes Reformmodelle zu erproben, und dem numerischen numerus clausus wegen Überfüllung bestimmter Fächer, der nicht nur wegen fehlender zeitlicher Befristung, sondern unter den gegenwärtigen Bedingungen generell verfassungswidrig sei. Solche numerischen Zulassungsbegrenzungen schränkten den Anspruch des Einzelnen auf Zulassung zu den vorhandenen Hochschulen ein, der als Teilhaberecht aus Art. 12 Abs. 1 GG herzuleiten sei, weil der moderne Sozialstaat im Bereich der öffentlich-rechtlich organisierten Hochschulausbildung eine Monopolstellung auch als Verteiler von Lebenschancen innehat. Zugleich werde die wissenschaftliche Lernfreiheit beschränkt, die in Art. 5 Abs. 3 GG als untrennbarer Bestandteil der umfassenden Wissenschaftsfreiheit geschützt sei und die den freien Zugang zum wissenschaftlichen Studium gewährleiste. Soweit man diese Einschränkungen mit der tatsächlichen Erschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten zu rechtfertigen versuche, werde häufig verkannt, daß der Begriff Ausbildungskapazität keine feste tatsächliche Größe sei, sondern ganz überwiegend auf normativen Daten beruhe und lediglich besage, daß bei Zugrundelegung der im Kapazitätsmodell gesetzten Normen nur eine bestimmte Studentenzahl ausgebildet werden könne. Derartige normative Einschränkungen seien aber nur zulässig, wenn sie zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter notwendig seien. Die beanstandeten numerischen Zulassungsbeschränkungen seien in ihrer derzeitigen Gestalt schon nicht erforderlich, um die Funktionsfähigkeit der Hochschule und eine ordnungsgemäße Ausbildung der zugelassenen Studenten zu sichern; denn sie würden nur mit Engpässen bei einigen wenigen Lehrveranstaltungen begründet, schlossen aber ohne Not eine Vielzahl von Bewerbern auch bei all den zahlreichen anderen Veranstaltungen aus und nähmen ihnen die Möglichkeit, sich mit gleichen Chancen um die Zulassung bei Engpaßveranstaltungen zu bewerben. Diese Regelung, die unter Verletzung der Chancengleichheit einigen Privilegierten alles gewähre, den übrigen alles vorenthalte, sei sogar schädlich, weil sie eine dem gesellschaftlichen Bedarf entgegengerichtete Wanderungsbewegung zu anderen Fächern erzeuge und damit die Nachfragesituation als Grundlage der Ausbauplanung verfälsche. Bis zur Beseitigung der Engpässe genüge das zwar ebenfalls problematische, aber weniger belastende Mittel, den Zugang zu einzelnen Veranstaltungen durch Zulassungsziffern zu begrenzen oder von besonderen sachgerechten Voraussetzungen abhängig zu machen und im übrigen Abiturienten und Studenten über die Lage in dem gewählten Fach und über Alternativen zu informieren.

2. Zu der Frage, welche Anforderungen an gesetzliche Ermächtigungen zum Erlaß von Zulassungsbeschränkungen zu stellen sind, gehen die Stellungnahmen zu der Vorlage des Verwaltungsgerichts München im Anschluß an die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVfGH 24, 1) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH n.F. 22, 144) davon aus, daß Zulassungsbeschränkungen der gesetzlichen Grundlage bedürfen und daß nach dem Rechtsstaatsprinzip Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsvorschriften nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein müssen. Nach Ansicht der Bayerischen Staatsregierung genügt das bayerische Hochschulzulassungsgesetz diesen Anforderungen. Die in ihm enthaltenen Ermächtigungen seien weitaus stärker konkretisiert als die entsprechenden Vorschriften in anderen Bundesländern; die

Regelung im einzelnen folge den Empfehlungen der Kultusministerkonferenz und habe die zuvor bestehende erhebliche Rechtsunsicherheit beseitigt.

Auch die meist fälschlich als Landeskinder-Vergünstigung bezeichnete Regelung des Art. 3 Abs. 2 sei - so führt die Staatsregierung in Übereinstimmung mit dem Bayerischen Landtag, der erwähnten Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und der Stellungnahme des IV. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus - weder formell noch materiell zu beanstanden. Dabei sei zu berücksichtigen, daß an den bayerischen Hochschulen seit langem ein "Studentenimportüberschuß" von rund 8000 Studierenden zu verzeichnen sei mit der Folge, daß Bewerber mit bayerischem Wohnsitz in überproportionaler Weise mit Bewerbern aus anderen Bundesländern in Konkurrenz treten müßten. Um die geminderten Chancen einheimischer Bewerber wiederherzustellen und um die sozialstaatlich gerechtfertigte Absicht zu verwirklichen, ein Studium in der Nähe des Wohnortes zu ermöglichen, sei die in Art. 3 Abs. 2 vorgesehene Vergünstigung notwendig gewesen; sie verstoße nicht gegen die Art. 3 und 33 Abs. 1 GG und sei als zulässige subjektive Zulassungsregelung im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 12 Abs. 1 GG zu werten. Auch in anderen Ländern mit Studentenimportüberschüssen, insbesondere in Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg, seien ähnliche Ortspräferenzen üblich. In formeller Hinsicht möge zwar - wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung bemerkt habe - eine präzisere Fassung der Ermächtigungsnorm wünschenswert gewesen sein. Bereits in dieser Entscheidung sei aber des näheren dargelegt worden, daß diese Ermächtigung nicht nur nach Inhalt, Mittel und Zweck, sondern auch in ihrem Ausmaß hinlänglich bestimmt sei, wenn man dabei berücksichtige, daß Zulassungsregelungen eine gewisse Elastizität aufweisen müßten. Das Ausmaß der Vergünstigung erfahre nämlich eine ausreichende Begrenzung durch den Zweck der Regelung, den begünstigten Personenkreis, die Art der Vergünstigung und insbesondere dadurch, daß grundsätzlich das Eignungsprinzip erhalten und die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben müßten.

B. – I.

Die Vorlagen sind zulässig.

1. Nach der Auffassung der Bayerischen Staatsregierung ist die Vorlage des Verwaltungsgerichts München unzulässig, soweit sie mit einem Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG begründet wird. Diese Bestimmung gelte unmittelbar nur für Bundesgesetze; soweit inhaltsgleiche Rechtsgrundsätze als Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zum Bestandteil des Landesverfassungsrechts geworden seien, sei das Bundesverfassungsgericht im Blick auf die Kompetenzverteilung in Art. 100 Abs. 1 GG nicht dazu berufen, Landesgesetze an diesem Maßstab zu messen.

Diese Bedenken greifen nicht durch. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 GG ist unabhängig davon, ob auch das Verfassungsgericht eines Landes die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Normen der Landesverfassung zu prüfen hat, die mit Normen des Grundgesetzes inhaltsgleich sind, und ob bereits eine entsprechende Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts vorliegt (vgl. BVerfGE 2, 380 [388]; 17, 172 [179 f.]; 23, 353 [364 f.]).

2. Die Verfassungsmäßigkeit der zur Nachprüfung gestellten landesrechtlichen Vorschriften ist erheblich für die Entscheidung der Ausgangsverfahren. Nach den Erwägungen der vorlegenden Gerichte kommt es für die Entscheidung der Ausgangsverfahren auf die Gültigkeit des § 17 des hamburgischen Universitätsgesetzes und des Art. 4 in Verbindung mit Art. 3 des bayerischen Zulassungsgesetzes deshalb an, weil die Zulassungsansprüche bei Gültigkeit dieser Gesetzesbestimmungen und der darauf beruhenden Zulassungsregelungen zu Recht abgelehnt worden seien, während bei Ungültigkeit dieser Bestimmungen anders zu entscheiden wäre:

a) Der Kläger des Hamburger Ausgangsverfahrens müsse - so führt das Verwaltungsgericht aus - bei Ungültigkeit des § 17 UniG obsiegen. Ohne gesetzliche Grundlage dürfe in die Freiheit des Klägers, das Medizinstudium zu ergreifen und einen entsprechenden Beruf zu wählen, nicht eingegriffen werden. Dem Kläger stehe dann ein Recht auf Immatrikulation zu.

Dieser Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit läßt sich entgegen der Ansicht des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg nicht entgegenhalten, daß Zulassungsansprüche auf jeden Fall an der tatsächlichen Unmöglichkeit der Aufnahme scheitern müßten und daß daher auch bei Verfassungswidrigkeit des § 17 UniG kein anderes Ergebnis in Betracht komme. Das Begehren des Klägers ist auf die Feststellung gerichtet, daß der Ablehnungsbescheid, den die beklagte Universität auf der Grundlage ihrer gemäß § 17 UniG erlassenen Zulassungsordnung erteilt hatte, rechtswidrig gewesen sei. An dieser Feststellung hat der Kläger nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts ein berechtigtes Interesse, weil sie seine Rechtslage für die Zukunft verbessere; denn die Beklagte dürfe ihn dann künftig nicht mehr aus denselben, dem ablehnenden Bescheid zugrunde liegenden Erwägungen zurückweisen. Nach dieser Auffassung wäre also die Entscheidung bei Ungültigkeit des § 17 UniG nicht die gleiche wie im Falle seiner Verfassungsmäßigkeit. Daß diese Auffassung nicht offensichtlich unhaltbar ist, folgt aus den Unterschieden zwischen Zulassungsbeschränkungen auf gesetzlicher Grundlage und solchen Zulassungsbeschränkungen, die unter Inanspruchnahme einer Ersatzzuständigkeit als Notmaßnahmen zur Abwehr eines drohenden Zusammenbruchs jeder geordneten Ausbildung erlassen werden. Dafür, daß eine solche Notkompetenz keine länger dauernden Zulassungsbeschränkungen im derzeitigen Umfang rechtfertigen würde, spricht bereits der Umstand, daß die medizinischen Fakultäten - ohne daß ihr Ausbildungsbetrieb dabei zusammengebrochen wäre - Anfang der sechziger Jahre trotz erheblich geringeren Personalbestands wesentlich mehr Studienanfänger zugelassen haben als nach der allgemeinen Einführung des numerus clausus.

b) Das Verwaltungsgericht München, das lediglich die gesetzlichen Vorschriften bezüglich der anzuwendenden Auswahlkriterien zur Nachprüfung stellt, ist ebenfalls der Auffassung, daß die Klage bei Ungültigkeit dieser Vorschriften - anders als im Falle ihrer Gültigkeit - nicht abgewiesen werden dürfe. Sei nämlich die gesetzliche Ermächtigung zur Regelung der Auswahlkriterien unwirksam, dann müsse die Auswahl der Bewerber unter unmittelbarem Rückgriff auf Verfassungsrecht allein nach dem Leistungsprinzip erfolgen. In diesem Falle habe der Kläger einen Anspruch auf Zulassung; die Universität dürfe ihm keine Bewerber mit einem schlechteren Vorbildungsnachweis vorziehen.

Auch diese Begründung der Entscheidungserheblichkeit ist nicht offensichtlich unhaltbar. Es kommt für die Zulässigkeit der Normenkontrolle nicht darauf an, ob der Kläger, falls nur die Begünstigung bestimmter bayerischer Bewerber verfassungswidrig sein sollte, keine bessere Rechtsposition erlangen würde, weil er selbst zu dem begünstigten Personenkreis zählt. Denn das vorliegende Gericht hat die gesetzliche Ermächtigung in Art. 4 des Zulassungsgesetzes nicht ausschließlich wegen der genannten Vergünstigung, sondern auch in bezug auf andere Auswahlkriterien beanstandet. Diese wiederum stehen in einem solchen Verhältnis zueinander, daß sich bei Fortfall schon eines der Kriterien die Quoten für die nach den anderen Kriterien zuzulassenden Bewerber und deren Zulassungschancen verändern.

II.

1. Gegenstand der verfassungsrechtlichen Nachprüfung ist allein der durch eine Erschöpfung der gesamten Ausbildungskapazität verursachte absolute numerus clausus für Studienanfänger einer bestimmten Fachrichtung, während lokale und strukturelle Beschränkungen, die nur die Wahl einer bestimmten Universität erschweren, oder Beschränkungen, die lediglich die bereits zugelassenen Studierenden höherer Semester berühren, außer Betracht bleiben können. Von diesen Beschränkungen unterscheidet sich der absolute numerus clausus durch seine besonders einschneidenden Auswirkungen. Denn er führt dazu, daß eine mehr oder minder große Zahl der Bewerber den Beginn des gewünschten Studiums auf mehr oder weniger lange Zeit hinausschieben muß. Bei starker Nachfrage und entsprechend langen Wartezeiten beeinträchtigen derartige Zulassungsbeschränkungen nicht nur die Wahl der Ausbildungsstätte, sondern können zugleich die Berufswahl bis hin zur Preisgabe der ursprünglichen Absichten beeinflussen. Sozial schwächere Bewerber haben dabei nicht die gleichen Möglichkeiten wie die wohlhabenderen, längere Wartezeiten zu überbrücken oder eine Ausbildung im Ausland zu versuchen.

2. Artikel 4 des bayerischen Zulassungsgesetzes ermächtigt sowohl zum Erlaß näherer Vorschriften zu den in Art. 3 genannten Auswahlkriterien als auch zu den in Art. 2 Abs. 2 genannten besonders wichtigen Voraussetzungen für die Anordnung von Zulassungsbeschränkungen. Die Entscheidung darüber, ob die Ermächtigung zur näheren Regelung der Auswahlkriterien im Falle eines absoluten numerus clausus verfassungsrechtlich unbedenklich ist, setzt die Prüfung voraus, ob die Anordnung absoluter Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger überhaupt statthaft ist und ob das bayerische Zulassungsgesetz insoweit den aus dem Grundgesetz herzuleitenden formell- und materiellrechtlichen Anforderungen genügt. Die Prüfung ist daher auf Art. 4 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 des Zulassungsgesetzes zu erstrecken und demgemäß die bayerische Regelung im gleichen Umfang wie die hamburgische zu untersuchen.

C.

Die in Hamburg und Bayern bestehenden Regelungen über die Zulassung zum Hochschulstudium sind nicht in vollem Umfang mit dem Grundgesetz vereinbar.

I.

1. Als Prüfungsmaßstab für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Zulassungsbeschränkungen ist, wie auch in Rechtsprechung und Schrifttum angenommen wird (vgl. den Überblick über die Rechtsprechung bei Schmitt, DVBl. 1971, S. 382 und bei Wunsch, WissR, Bd. 5 Heft 1, 1972, S. 16 ff.), in erster Linie das in Art. 12 Abs. 1 GG verbürgte Recht aller Deutschen heranzuziehen, die Ausbildungsstätte frei zu wählen.

Bei der Einfügung dieses Rechts in das Grundgesetz und ebenso bei seiner anfänglichen Auslegung stand zunächst der Gedanke im Vordergrund, Art. 12 Abs. 1 GG gewähre dem Einzelnen ein Abwehrrecht gegen Freiheitsbeschränkungen im Ausbildungswesen. So wurde bei den Beratungen im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates betont, es müsse unter allen Umständen die Freiheit gesichert werden, zwischen den verschiedenen Universitäten wählen und bei besonders hervorragenden Lehrern hören zu können, um sich entsprechend vielseitig auszubilden; auch sei zu verhindern, daß einzelne Länder an ihren Universitäten nur Landeskinder studieren ließen (StenBer. über die 44. Sitzung des Hauptausschusses vom 19. Januar 1949, S. 575 ff.). Damit ist in der Tat ein wesentlicher Teilaspekt des Grundrechtsschutzes umschrieben, der auch dann so weit wie möglich zu berücksichtigen ist, wenn infolge Erschöpfung der gesamten Ausbildungskapazität die planmäßige Verteilung der Bewerber auf verschiedene Ausbildungsstätten unvermeidbar wird.

Bei völliger Erschöpfung der Ausbildungskapazität tritt ein weiterer wesentlicher Aspekt des Rechts auf freie Wahl der Ausbildungsstätte hervor, der auf dessen engem Zusammenhang mit dem ebenfalls in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Recht der freien Berufswahl beruht. In der Regel ist die Ausbildung die Vorstufe einer Berufsaufnahme, beide sind integrierende Bestandteile eines zusammengehörenden Lebensvorganges. Demgemäß ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG schon früher betont worden, daß nicht nur die dort verwendeten Begriffe Berufswahl und spätere Berufsausübung untrennbar sind und einen einheitlichen Komplex der beruflichen Betätigung als Grundlage der Lebensführung ansprechen, sondern daß zur rechtlichen Ordnung dieser beruflichen Betätigung auch Vorschriften über die vorherige Ausbildung für einen Beruf gehören (vgl. BVerfGE 7, 377 [401, 406]). Aus dieser engen Verknüpfung hatte das Bundesverwaltungsgericht bereits zutreffend hergeleitet, daß Beschränkungen bei der Zulassung zur Ausbildung nicht einer Berufslenkung dienen dürfen (JZ 1963, S. 675; vgl. auch BVerwGE 6, 13 und 7, 287). Darüber hinaus nötigt dieser enge Zusammenhang zu der weiteren Folgerung, daß zumindest dann, wenn die Aufnahme eines Berufes - wie bei Ärzten - eine bestimmte Ausbildung voraussetzt, Beschränkungen im freien Zugang zu der vorgeschriebenen Ausbildung ähnlich streng zu beurteilen sind wie Zulassungsvoraussetzungen für den Beruf selbst.

Der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz im Bereich des Ausbildungswesens erschöpft sich indessen nicht in der den Freiheitsrechten herkömmlich beigemessenen Schutzfunktion gegen Eingriffe der öffentlichen Gewalt. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach ausgesprochen, daß die Grundrechte zugleich als objektive Normen eine Wertordnung statuieren, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts Geltung beansprucht, und daß daher die Grundrechte nicht nur Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat sind (BVerfGE 21, 362 [372] mit weiteren Nachweisen). Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger

zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen. Diese Entwicklung zeigt sich besonders deutlich im Bereich des Ausbildungswesens, das sich insoweit trotz des im übrigen bestehenden engen Zusammenhanges mit der Berufswahl von dieser unverkennbar abhebt: Die Berufsfreiheit verwirklicht sich gegenwärtig - abgesehen von dem der Sonderregelung des Art. 33 GG unterliegenden öffentlichen Dienst (vgl. dazu BVerfGE 7, 377 [398]; 17, 371 [379 f.]) - vorwiegend im Bereich der privaten Berufs- und Arbeitsordnung und ist hier vornehmlich darauf gerichtet, die eigenpersönliche, selbstbestimmte Lebensgestaltung abzuschirmen, also Freiheit von Zwängen oder Verboten im Zusammenhang mit Wahl und Ausübung des Berufes zu gewährleisten. Demgegenüber zielt die freie Wahl der Ausbildungsstätte ihrer Natur nach auf freien Zugang zu Einrichtungen; das Freiheitsrecht wäre ohne die tatsächliche Voraussetzung, es in Anspruch nehmen zu können, wertlos. Demgemäß geht der Entwurf für ein Hochschulrahmengesetz von der Berechtigung eines jeden Deutschen aus, das von ihm gewählte Hochschulstudium durchzuführen, wenn er die für dieses Studium erforderliche Qualifikation nachweist.

Die Anerkennung dieser Berechtigung steht nicht im Belieben des Gesetzgebers. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob "Teilhaberechte" in gewissem Umfang bereits daraus hergeleitet werden könnten, daß der soziale Rechtsstaat eine Garantienstellung für die Umsetzung des grundrechtlichen Wertsystems in die Verfassungswirklichkeit einnimmt (vgl. dazu BVerfGE 27, 360 zur Privatschulfinanzierung). Selbst wenn grundsätzlich daran festzuhalten ist, daß es auch im modernen Sozialstaat der nicht einklagbaren Entscheidung des Gesetzgebers überlassen bleibt, ob und wieweit er im Rahmen der darreichenden Verwaltung Teilhaberechte gewähren will, so können sich doch, wenn der Staat gewisse Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, aus dem Gleichheitssatz in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip Ansprüche auf Zutritt zu diesen Einrichtungen ergeben. Das gilt besonders, wo der Staat - wie im Bereich des Hochschulwesens - ein faktisches, nicht beliebig aufgebbares Monopol für sich in Anspruch genommen hat und wo - wie im Bereich der Ausbildung zu akademischen Berufen - die Beteiligung an staatlichen Leistungen zugleich notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung von Grundrechten ist. Hier kann es in einem freiheitlichen Rechts- und Sozialstaat nicht mehr der freien Entscheidung der staatlichen Organe überlassen bleiben, den Kreis der Begünstigten nach ihrem Gutdünken abzugrenzen und einen Teil der Staatsbürger von den Vergünstigungen auszuschließen, zumal dies im Ergebnis auf eine Berufslenkung hinauslaufen würde. Hier folgt vielmehr daraus, daß der Staat Leistungen anbietet, ein Recht jedes hochschulreifen Staatsbürgers, an der damit gebotenen Lebenschance prinzipiell gleichberechtigt beteiligt zu werden. Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsgebot gewährleistet also ein Recht des die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllenden Staatsbürgers auf Zulassung zum Hochschulstudium seiner Wahl.

2. Nach verbreiteter Ansicht soll dieses Zulassungsrecht seiner Natur nach von vornherein und ausschließlich auf einen Anspruch auf Teilhabe an den vorhandenen Ausbildungsmöglichkeiten beschränkt sein. Demgegenüber geht das Verwaltungsgericht Hamburg in seinem Vorlagebeschluß von einer Pflicht zur Erweiterung der Ausbildungskapazität aus und folgert daraus, daß die Anordnung zumindest eines absoluten numerus clausus für Studienanfänger nur dann statthaft

sei, wenn zugleich die Erfüllung jener Pflicht innerhalb bestimmter Fristen ausdrücklich gesetzlich anerkannt wird. Bei beiden Auffassungen kommen indessen Gesichtspunkte zu kurz, die für den Grundrechtsschutz im vorliegenden Zusammenhang wesentlich sind:

Die Problematik absoluter Zulassungsbeschränkungen ist dadurch gekennzeichnet, daß die vorhandene Kapazität nicht ausreicht, um jedem hochschulreifen Zulassungsberechtigten seinen Studienplatz zuzuteilen. Würde sich die verfassungsrechtliche Betrachtung von Anfang an auf die Teilhabe am Vorhandenen verengen, ginge sie daher am Kern der Schwierigkeiten vorbei. Während im Normalfall sozialstaatlicher Teilhabegewährung, nämlich bei finanziellen Begünstigungen, die nachteiligen Folgen einer Beschränkung auf vorhandene Mittel durch Umverteilung einigermaßen aufgefangen werden können, führt der absolute numerus clausus zu der krassen Ungleichheit, daß ein Teil der Bewerber alles und der andere Teil - zumindest für eine mehr oder weniger lange und für die weitere Lebensentscheidung möglicherweise ausschlaggebenden Dauer - nichts erhält. Übersteigt die Zahl der Abgewiesenen wie beim Medizinstudium sogar weit mehr als die Hälfte der Bewerber, dann droht der verfassungsrechtlich geschützte Zulassungsanspruch weitgehend leerzulaufen. Wegen dieser Auswirkungen ist nicht zu bestreiten, daß sich der absolute numerus clausus am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren bewegt. Da diesen Auswirkungen nachhaltig nur durch Erweiterung der Kapazitäten begegnet werden kann, ließe sich fragen, ob aus den grundrechtlichen Wertentscheidungen und der Inanspruchnahme des Ausbildungsmonopols ein objektiver sozialstaatlicher Verfassungsauftrag zur Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten für die verschiedenen Studienrichtungen folgt. Ob diese Frage zu bejahen wäre und ob sich aus diesem Verfassungsauftrag unter besonderen Voraussetzungen ein einklagbarer Individualanspruch des Staatsbürgers auf Schaffung von Studienplätzen herleiten ließe, bedarf jedoch hier keiner Entscheidung. Denn verfassungsrechtliche Konsequenzen kämen erst bei evidenter Verletzung jenes Verfassungsauftrages in Betracht. Eine solche läßt sich namentlich für den Bereich des Medizinstudiums derzeit nicht feststellen:

Auch soweit Teilhaberechte nicht von vornherein auf das jeweils Vorhandene beschränkt sind, stehen sie doch unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann. Dies hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu beurteilen, der bei seiner Haushaltswirtschaft auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen und nach der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 109 Abs. 2 GG den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat. Ihm obliegt auch die Entscheidung über Umfang und Prioritäten des Hochschulausbaus, wobei zu beachten ist, daß Ausbau und Neubau von Hochschulen gemäß Art. 91a GG zu den im Zusammenwirken von Bund und Ländern zu erfüllenden Gemeinschaftsaufgaben gehören. Bei diesen Entscheidungen werden sich die zuständigen Organe einerseits an erkennbaren Tendenzen der Nachfrage nach Studienplätzen zu orientieren haben, da eine ausschließliche Ausrichtung an den ohnehin schwierigen Bedarfsermittlungen auf eine unzulässige Berufslenkung und Bedürfnisprüfung hinauslaufen könnte, bei der die Bedeutung freier Selbstbestimmung als konstitutivem Element einer freiheitlichen Ordnung verkürzt würde. Andererseits verpflichtet ein etwaiger Verfassungsauftrag aber nicht dazu, für jeden Bewerber zu jeder Zeit den von ihm gewünschten Studienplatz bereitzustellen und auf diese Weise die aufwendigen Investitionen im

Hochschulbereich ausschließlich von der häufig fluktuierenden und durch mannigfache Faktoren beeinflussbaren individuellen Nachfrage abhängig zu machen. Das liefe auf ein Mißverständnis von Freiheit hinaus, bei dem verkannt würde, daß sich persönliche Freiheit auf die Dauer nicht losgelöst von Funktionsfähigkeit und Gleichgewicht des Ganzen verwirklichen läßt und daß ein unbegrenztes subjektives Anspruchsdenken auf Kosten der Allgemeinheit unvereinbar mit dem Sozialstaatsgedanken ist. Das Grundgesetz hat - wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt im Zusammenhang mit dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit hervorgehoben hat (vgl. BVerfGE 4, 7 [15]; 8, 274 [329]; 27, 344 [351]) - die Spannung Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden; der Einzelne muß sich daher diejenigen Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen, die der Gesetzgeber zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des allgemein Zumutbaren vorsieht, vorausgesetzt, daß dabei die Eigenständigkeit der Person gewahrt bleibt. Diese Erwägungen beanspruchen erst recht im Bereich staatlicher Teilhabegewährung Geltung. Hier würde es dem Gebot sozialer Gerechtigkeit, das sich im Gleichheitssatz konkretisiert, geradezu zuwiderlaufen, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel unter Vernachlässigung anderer wichtiger Gemeinschaftsbelange bevorzugt einem privilegierten Teil der Bevölkerung zugute kommen zu lassen. Dem Gesetzgeber kann es daher nicht verwehrt sein, sich auch am vordringlichen Kräftebedarf für die verschiedenen Berufe zu orientieren, sofern es nicht gelingt, individuelle Nachfrage und gesamtgesellschaftlichen Bedarf durch das Mittel der Studienberatung in Deckung zu bringen.

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, ist eine Verfassungsverletzung nicht ersichtlich. Die Verpflichtung, im Rahmen des Möglichen beschleunigt das Notwendige zu tun, wird von keinem Verantwortlichen in den staatlichen Organen geleugnet. In § 2 des Hochschulbauförderungsgesetzes wird ausdrücklich anerkannt, daß Bund und Länder bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen" auf die Schaffung eines nach Fachrichtungen, Zahl, Größe und Standort zusammenhängenden Systems an wissenschaftlichen Hochschulen hinzuwirken haben, "durch das ein ausreichendes und ausgeglichenes Angebot an Forschungs- und Ausbildungsplätzen gewährleistet wird". Was die Erfüllung dieser Verpflichtung anbelangt, so ist zwar nach verbreiteter Ansicht die derzeitige Notlage nicht allein auf objektive Schwierigkeiten zurückzuführen, sondern auch darauf, daß einer durch Bildungswerbung noch verstärkten Nachfrage nicht die adäquaten Maßnahmen in Hochschulausbau und Studienreform entsprachen. Schon in der Vergangenheit ist jedoch ein beträchtlicher Teil der zur Verfügung stehenden Mittel gerade für den Ausbau der besonders aufwendigen medizinischen Studieneinrichtungen verwendet worden; das wissenschaftliche Personal an den medizinischen Ausbildungsstätten wurde in den Jahren zwischen 1960 und 1969 verdoppelt. Im Vergleich zu anderen westlichen Staaten konnte daher eine noch recht günstige Arztdichte erreicht werden (vgl. die "Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Struktur und zum Ausbau der medizinischen Forschungs- und Ausbildungsstätten", 1968, S. 265 f. und S. 204 f. der "Ärzteanalyse"). Auch haben seit Erkennen der Schwierigkeiten verstärkte Anstrengungen zu ihrer Überwindung eingesetzt, wobei insbesondere auf den ersten Rahmenplan nach dem Hochschulbauförderungsgesetz hinzuweisen ist. Für die Länder Hamburg und Bayern kommt hinzu, daß hier der Anteil an der Gesamtzahl der Medizinstudenten höher liegt als der Anteil an der Einwohnerzahl der Bundesrepublik.

3. Wenn nach den vorstehenden Erwägungen die ausdrückliche gesetzliche Anerkennung der Verpflichtung, die Ausbildungskapazitäten innerhalb von Fristen zu erweitern, derzeit keine verfassungsrechtlich gebotene Zulässigkeitsvoraussetzung für den absoluten numerus clausus darstellt, dann ist um so dringender zu fordern, daß der Zugang zu den bereits *vorhandenen* Ausbildungsstätten nur unter strengen formell- und materiellrechtlichen Voraussetzungen beschränkt werden darf.

a) Daß das Recht hochschulreifer Bewerber auf Zulassung zum Studium ihrer Wahl beschränkbar ist, ergibt sich - soweit dieses Recht auf Art. 12 Abs. 1 GG gestützt wird - bereits aus dem Regelungsvorbehalt in Satz 2. Dieser umfaßt auch das Recht zur freien Wahl der Ausbildungsstätte, wie schon die Entstehungsgeschichte erweist; denn in der bereits erwähnten Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates hatten mehrere Sprecher ausdrücklich betont, daß ein numerus clausus für Hochschulen mit der beschlossenen Fassung des Art. 12 Abs. 1 GG nicht unvereinbar sei. Auch aus der bereits erörterten Einheitlichkeit des Art. 12 Abs. 1 GG folgt, daß der Regelungsvorbehalt sich nicht nur auf die Berufsausübung bezieht, sondern sich dem Grunde nach auch auf die Berufswahl (so schon BVerfGE 7, 377 [402 ff.]) und ebenso auf die der Berufswahl vorgelagerte Wahl der Ausbildungsstätte erstreckt. Wird der Zulassungsanspruch als Teilhaberecht aufgefaßt, dann folgt seine Beschränkbarkeit daraus, daß Teilhaberechte - wie bereits erwähnt - unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen und notwendig regelungsbedürftig sind.

b) Die sonach grundsätzlich zulässigen Einschränkungen des Zulassungsrechts sind nur durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes verfassungsrechtlich statthaft. Der gelegentlich vertretenen Meinung, für den auf faktischer Kapazitätserschöpfung beruhenden numerus clausus sei überhaupt kein Rechtssatz erforderlich, kann schon deshalb nicht beigetreten werden, weil absolute Zulassungsbeschränkungen ein Recht begrenzen und zudem die Kapazitätsberechnung - wie noch auszuführen sein wird - normative Faktoren einschließt. Soweit die Befugnis zu derartigen Einschränkungen aus dem Regelungsvorbehalt in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG herzuleiten ist, folgt das genannte formelle Erfordernis bereits unmittelbar aus dieser Grundgesetzbestimmung. Wenn schon die dort erwähnten Berufsausübungsregelungen der gesetzlichen Grundlage bedürfen, dann erst recht solche Begrenzungen der freien Wahl der Ausbildungsstätte, die sich auf die Freiheit der Berufswahl auswirken können. Wird der Anspruch auf Zulassung zu den vorhandenen Hochschulen als Teilhaberecht aufgefaßt, ergibt sich auch in diesem Zusammenhang nichts anderes. Dabei kann offenbleiben, ob die rechtsstaatlichen Grundsätze vom Vorbehalt des Gesetzes und von der Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns regelmäßig nur für die Eingriffs- und nicht gleichermaßen für die Leistungsverwaltung gelten (vgl. dazu BVerfGE 8, 155 [167 f.]). Denn hier ist eine gesetzliche Grundlage deshalb erforderlich, weil die Beteiligung an staatlichen Leistungen die notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung von Grundrechten darstellt. Hier muß der Gesetzgeber als derjenige, von dessen Entschließungen der Umfang des Leistungsangebots abhängt, selbst die Verantwortung dafür übernehmen, wenn als Folge unzureichender Kapazitäten der Kreis der Begünstigten unter Inkaufnahme schwerwiegender Ungleichbehandlungen einzuschränken ist.

c) In materiellrechtlicher Hinsicht folgt schon aus den bisherigen Erwägungen, daß an absolute Zulassungsbeschränkungen strenge Anforderungen zu stellen sind. Nach der sogenannten Stufentheorie des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 7, 377 [401 ff.]; 30, 292 [315 ff.]) ist die Regelungsbefugnis gemäß Art. 12 Abs. 1 GG

um so enger begrenzt, je mehr sie auch die Freiheit der Berufswahl berührt. Da von der Wahl der Ausbildung zugleich die Wahl des späteren Berufes abhängt und da ein auf der Erschöpfung der Ausbildungskapazität beruhender absoluter numerus clausus für eine bestimmte Fachrichtung einer objektiven Zulassungsvoraussetzung im Sinne der Stufentheorie (vgl. BVerfGE 7, 377 [407 f.]) gleichkommt, ist eine Anordnung schon nach den zu Art. 12 Abs. 1 GG entwickelten allgemeinen Grundsätzen nur zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut und nur unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig, wobei die bedenklichen Nebenfolgen - Abwanderung in andere Fächer und Übergreifen auf das Ausland - nicht außer acht gelassen werden dürfen. Vom am Gleichheitssatz orientierten Gedanken des Teilhaberechts her gesehen ergeben sich eher noch strengere Anforderungen, da Zulassungsbeschränkungen der in Rede stehenden Art Verteilung von Lebenschancen bedeuten können.

Im einzelnen ist ein absoluter numerus clausus für Studienanfänger nach dem Stand der bisherigen Erfahrungen nur verfassungsmäßig, wenn er

(1.) in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen, mit öffentlichen Mitteln geschaffenen Ausbildungskapazitäten angeordnet wird (vgl. dazu unten II) und wenn

(2.) Auswahl und Verteilung nach sachgerechten Kriterien mit einer Chance für jeden an sich hochschulreifen Bewerber und unter möglichster Berücksichtigung der individuellen Wahl des Ausbildungsortes erfolgen (vgl. dazu unten III).

II.

Bei verfassungskonformer Anwendung entsprechen die beanstandeten landesrechtlichen Regelungen der zuvor genannten ersten Voraussetzung.

1. Bei der Prüfung dieser Voraussetzung ist zwischen der vorsorglichen Setzung normativer Regelungen für den Fall von Zulassungsbeschränkungen einerseits und der jeweiligen Beschlußfassung über die Notwendigkeit ihrer Anordnung andererseits zu unterscheiden. Die Setzung normativer Regelungen gehört zum Verantwortungsbereich des Gesetzgebers. Insoweit bestimmen § 17 Abs. 1 des hamburgischen Universitätsgesetzes und Art. 2 Abs. 2 des bayerischen Zulassungsgesetzes sachlich übereinstimmend, daß die Zulassung für einzelne Fachrichtungen nur beschränkt werden darf, wenn und solange dies mit Rücksicht auf die Aufnahmefähigkeit der Hochschuleinrichtungen (zwingend) erforderlich ist, um ein ordnungsgemäßes Studium zu gewährleisten.

Diese Regelung trägt den verfassungsrechtlichen Erfordernissen insoweit Rechnung, als der Zulassungsanspruch nur zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes - der Funktionsfähigkeit der Universität als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Studienbetriebes - und nur unter strenger Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzt werden darf. Diesem Grundsatz entspricht es, daß die Begrenzung jeweils nur in solchen Fachrichtungen erfolgen darf, wo sie wirklich notwendig ist, und daß ferner - wie es in § 17 UniG ausdrücklich heißt - vor Einführung von Zulassungsbeschränkungen geprüft werden muß, ob die Universität andere, schonendere Maßnahmen, vor allem auf dem Gebiet der Studienreform, zur Vermeidung von Zulassungsbeschränkungen treffen kann. Die Bemessung der Zulassungszahlen nach bestimmten Engpässen

wäre jedenfalls dann unvereinbar mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn der Engpaß durch gezielten Einsatz sachlicher und personeller Mittel bis hin zu Parallelveranstaltungen, der Verteilung von Pflichtveranstaltungen auf mehrere Semester oder der Einrichtung von Ferienkursen behebbar wäre und dadurch die Zahl der zuzulassenden Bewerber erhöht werden könnte.

Normative Regelungen der genannten Art müssen aber auch dann, wenn man sie im zuvor genannten Sinne versteht, bei ihrer Anwendung in erheblichem Umfang näher ausgefüllt werden, so daß der Übergang von Setzung zu Anwendung der Norm fließend wird. Schon das Schutzobjekt selbst - die Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Studiums - ist von der jeweiligen Studienordnung abhängig und damit veränderbar. Ob und in welchem Umfang ferner Zulassungsbeschränkungen zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Studiums zwingend erforderlich sind, richtet sich insbesondere danach, auf Grund welcher Kriterien die vorhandene Ausbildungskapazität beurteilt wird und bei welchem Grad an Kapazitätsauslastung ein solches Studium noch gewährleistet erscheint. Diese Kapazitätsbemessung ist nicht etwa eine von rein tatsächlichen Gegebenheiten - wie Personal-, Raum- und Mittelbestand, Bettenzahl und Studienverhalten - abhängige empirische Größe, sondern weitgehend normativ bestimmt: angefangen von Vorschriften über Studienpläne, über die Zahl der Pflichtveranstaltungen und deren höchstzulässige Teilnehmerzahl unter Berücksichtigung didaktischer Erfordernisse, über die Lehrbefähigung und zumutbare Belastung des Personals unter Berücksichtigung der Forschungsaufgaben und der Beanspruchung durch öffentliche oder privatnützige Nebentätigkeiten sowie die Art der Universitätsorganisation bis hin zu der Frage, in welchem zeitlichen Ausmaß die vorhandenen Räume und Einrichtungen genutzt werden müßten.

Die Art und Weise der Kapazitätsermittlung gehört zum Kern des Zulassungswesens. Daher fällt auch die Festlegung objektiver, nachvollziehbarer Kriterien für die Kapazitätsermittlung an sich in den Verantwortungsbereich des Gesetzgebers. Damit steht in Einklang, daß der Bundesrat anlässlich der Beratungen des Hochschulrahmengesetzes die Bundesregierung um die Prüfung ersucht hat, ob nicht Maßstäbe für die Berechnung von Ausbildungskapazitäten bundeseinheitlich festgelegt werden könnten (BRDrucks. 689/3/70 - neu - und S. 28 des Berichtes über die 361. Sitzung vom 29. Januar 1971). Das Bedürfnis nach einer solchen Festlegung wird dadurch verstärkt, daß bei generellen Zulassungsbeschränkungen davon die Gleichmäßigkeit der Belastung der Universitäten abhängt und die Entwicklung brauchbarer Kapazitätskriterien ohnehin für die Planung des Hochschulausbaus erforderlich ist. Diese Festlegung stößt aber - wie im zweiten Bericht der Bundesregierung über Sofortmaßnahmen zum Abbau des numerus clausus ausgeführt und in der mündlichen Verhandlung bestätigt worden ist - nach dem derzeitigen Erfahrungsstand offenbar noch auf solche Schwierigkeiten, daß der Gesetzgeber zu einer normativen Regelung einstweilen noch nicht in der Lage ist. Der Entwurf für ein Hochschulrahmengesetz begnügt sich daher in § 30 mit der Forderung, "im Zusammenwirken zwischen Hochschulen, Land und Bund für alle Hochschulen und Fachrichtungen einheitliche Berechnungen der Ausbildungskapazitäten zu entwickeln und anzuwenden", um eine einheitliche Zulassungspraxis zu erreichen; auch sollen die für eine Ausbauplanung festgelegten Kapazitäten für die Folgezeit verbindlich sein. Wenn und solange es sich aber bei der Regelung des Zulassungswesens als unvermeidbar erweist, die materiellrechtlichen Voraussetzungen durch ausfüllungsbedürftige Normbegriffe zu umschreiben, dann ist um so wichtiger die Frage, wer über die Ausfüllung und Anwendung dieser Begriffe

entscheidet und wie dieses Entscheidungsverfahren gestaltet ist. Ausfüllungsbedürftige materiellrechtliche Normen, die in den Grundrechtsschutz eingreifen, erscheinen eher tragbar, wenn durch ein formalisiertes, gerichtlich kontrollierbares Verfahren dafür vorgesorgt wird, daß die wesentlichen Entscheidungsfaktoren geprüft und die mit der Norm angestrebten Ziele wirklich erreicht werden.

2. Eine Beurteilung der beanstandeten Regelungen in Hamburg und Bayern unter den vorstehend genannten Gesichtspunkten ergibt folgendes:

a) In beiden Ländern hat der Gesetzgeber die Ermächtigung zur Regelung der weiteren Einzelheiten durch eigene Vorschriften ergänzt. Insbesondere hat er durch Befristung der jeweiligen Zulassungsbeschränkungen Vorsorge für eine ständige Überprüfung und Anpassung der Kapazitätsermittlungen getroffen. Ferner ist vorgeschrieben, daß die Zulassungsbeschränkungen rechtsförmig durch Rechtsverordnung oder Satzung und im Zusammenwirken zwischen Hochschulen und staatlichen Behörden anzuordnen sind, wobei Universitätssatzungen der Genehmigung oder des Einvernehmens der zuständigen Behörde bedürfen. Der Vorzug eines kritischen Zusammenwirkens mehrerer voneinander unabhängiger Stellen wird in den "Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970" (Bd. II, S. 283) zutreffend wie folgt umschrieben: Es "würde einerseits dazu führen, den Hochschulen deutlich zu machen, daß sie alle Möglichkeiten ausschöpfen müssen, um möglichst vielen Studienbewerbern ein Studium zu erschließen; es würde andererseits den Kultusverwaltungen und damit mittelbar allen politisch verantwortlichen Stellen zeigen, wo die tatsächlichen Grenzen der Leistungsfähigkeit einer Hochschule liegen und welcher zusätzlicher Maßnahmen es gegebenenfalls bedarf, um zusätzliche Studienmöglichkeiten zu schaffen".

Gegen eine Beteiligung der Universitäten, die herkömmlich Träger von Satzungsautonomie sind, bestehen im vorliegenden Zusammenhang keine durchgreifenden Bedenken. Verleihung und Ausübung von Satzungsautonomie haben ihren guten Sinn u. a. darin, gesellschaftliche Kräfte unter Entlastung des Gesetzgebers zur Regelung solcher Angelegenheiten heranzuziehen, die sie betreffen, die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können und auf deren Veränderungen der Gesetzgeber seinerseits oft nicht rasch genug reagieren könnte. Die grundgesetzliche Ordnung setzt zwar - wie das Bundesverfassungsgericht in der Facharzt-Entscheidung vom 9. Mai 1972 - 1 BvR 518/62 und 308/64 ausgeführt hat - der Verleihung und Ausübung von Satzungsgewalt bestimmte Grenzen, die um so enger sind, je intensiver in die Berufsfreiheit eingegriffen wird und je mehr schutzwürdige Interessen der Allgemeinheit und außenstehender Dritter berührt werden. Die Beteiligung der Universitäten an der Kapazitätsfeststellung bleibt hier aber innerhalb dieser Grenzen; insbesondere wird der Rückwirkung auf Außenstehende und den mit der Ermächtigung autonomer Körperschaften verbundenen spezifischen Gefahren durch das Erfordernis staatlicher Mitwirkung Rechnung getragen.

b) Weitere Vorschriften, die geeignet wären, einen Zwang zur Ausschöpfung und richtigen Beurteilung der vorhandenen Kapazitäten zu bewirken, sind im bayerischen Zulassungsgesetz nicht enthalten. Auch der hamburgische Gesetzgeber hat insoweit lediglich die Universität verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Behörde die Einführung von Zulassungsbeschränkungen innerhalb einer zu bestimmenden Frist

zu erörtern. Diese Minimalregelung mag sich - wie der Vertreter des Wissenschaftsrates in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat - daraus erklären, daß im Zeitpunkt der Verabschiedung der Gesetze noch wenig Erfahrungen vorlagen.

Weitere regelungsfähige und regelungsbedürftige Gesichtspunkte sind offenbar erst im Laufe der späteren Erfahrungen deutlicher sichtbar geworden. Dazu gehört insbesondere, daß die Universität die Notwendigkeit von Zulassungsbeschränkungen und ihres Umfanges, namentlich die Art der Kapazitätsermittlung näher darlegt. Nach dem Entwurf für ein Hochschulrahmengesetz muß diese Darlegung u. a. die Angabe enthalten, wie sich die Zahl der Studierenden und der Studienanfänger sowie die Zahl des Personals in den letzten fünf Jahren entwickelt hat. Wesentlich ist ferner, daß sich die staatliche Genehmigung nicht in einem formalen Akt erschöpft, sondern eine eigene Prüfung durch die Genehmigungsbehörde einschließt. Dazu heißt es in einer Antwort der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen auf eine Große Anfrage zur Hochschulplanung (Landtagsdrucks. 7/1162 vom 19. Oktober 1971, S. 34), in Ermangelung geeigneter Richtlinien zur Berechnung der Ausbildungskapazität sei zwar bislang das von den antragstellenden Hochschulen angewendete Berechnungsverfahren zugrunde gelegt worden, doch sei durch Vergleich in jedem einzelnen Fall geprüft worden, ob andere Hochschulen mit anderer Studienorganisation eine höhere Aufnahmequote ermöglichen; dabei werde solchen Anträgen die Zustimmung versagt, die nicht von einer Unterrichtsleistung an der jeweiligen oberen Grenze der Unterrichtsverpflichtung der Hochschullehrer ausgingen oder bei denen die Aufnahmekapazität an Hand von Engpässen bestimmt werde, die von den Hochschullehrern eines Studienfaches innerhalb ihres Faches und durch Verteilung der übrigen Stellen für wissenschaftliches Personal ausgeglichen werden könnten.

Die einschneidenden Auswirkungen absoluter Zulassungsbeschränkungen lassen es grundsätzlich angezeigt erscheinen, verfahrensrechtliche Maßnahmen der genannten Art ausdrücklich anzuordnen, zumal ein formalisiertes Entscheidungsverfahren Belastungsvergleiche zwischen den Universitäten und die verwaltungsgerichtliche Kontrolle erleichtert. Daß bei den in Rede stehenden Ländergesetzen derartige Vorschriften fehlen, macht diese Gesetze aber noch nicht verfassungswidrig. Denn die materiellrechtliche Regelung, wonach Zulassungsbeschränkungen unbedingt erforderlich sein müssen, im Verein mit den verfahrensrechtlichen Vorschriften über das Zusammenwirken von Hochschule und Behörde ermöglichen nicht nur ein dem jeweiligen Stand der Erfahrungen entsprechendes Ermittlungs- und Entscheidungsverfahren, sondern machen bei verfassungskonformer Handhabung diese Möglichkeit zur Pflicht für die Beteiligten. Insbesondere schließt das Genehmigungsverfahren und das im bayerischen Zulassungsgesetz vorgeschriebene "Einvernehmen" zwischen Hochschule und Ministerium ein, daß auf jeden Fall zunächst eine genaue Kapazitätsermittlung in der jeweils betroffenen Fachrichtung erfolgen muß, daß Notwendigkeit und Umfang der Zulassungsbeschränkungen näher zu begründen sind und daß die staatliche Behörde die Angaben selbst nachzuprüfen hat. Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung wird in Bayern auch tatsächlich so verfahren, mit der Folge, daß Zulassungszahlen wiederholt über die beantragte Zahl hinaus erhöht wurden. Ob im übrigen Zulassungsbeschränkungen auf ausreichenden, dem jeweiligen Stand der Erfahrungen entsprechenden Ermittlungen und Prüfungen beruhen, unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Je mehr Mängel dabei sichtbar werden, desto sorgsamer wird der Gesetzgeber seinerseits zu erwägen haben, ob ältere

Regelungen für die Voraussetzungen von Zulassungsbeschränkungen ergänzungsbedürftig sind.

III.

1. Die Regelung über die Auswahl der Bewerber gehört neben den zuvor erörterten Voraussetzungen für die Anordnung von Zulassungsbeschränkungen ebenfalls zum Kern des Zulassungswesens. Ihre Problematik wird materiellrechtlich dadurch gekennzeichnet, daß aus einem Kreis prinzipiell gleichberechtigter hochschulreifer Anwärter auszuwählen ist, wer durch Zulassung privilegiert und wer abgewiesen und damit am Ausbildungsbeginn, möglicherweise sogar an der Wahl eines bestimmten Berufes gehindert wird. Dabei bedarf es in diesem Zusammenhang keiner Erörterung, welche Bedeutung das Abitur als Abschluß der allgemeinen Schulbildung hat und ob der Erwerb der Hochschulreife reformbedürftig ist. Wo immer die Grenze für die Hochschulreife gezogen wird, es stellt sich beim absoluten numerus clausus in jedem Fall das Problem der Auswahl zwischen solchen Bewerbern, die sämtlich die subjektiven Immatrikulationsvoraussetzungen erfüllen.

Da eine solche Auswahl ohnehin mit einer Ungleichbehandlung an sich Gleichberechtigter verbunden ist, kann bei der Auswahlregelung der Gestaltungsspielraum, den der Gleichheitssatz normalerweise läßt, nicht mehr erheblich sein. Daß die Regelung frei von Willkür im Sinne evidenten Unsachlichkeit sein muß, versteht sich von selbst. Gerade hier sind die Verantwortlichen gehalten, sich in steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken um eine auch für den Benachteiligten zumutbare Auswahl zu bemühen. Insbesondere muß die Regelung jedem zulassungsberechtigten Bewerber eine Chance belassen.

Formellrechtlich ist es wegen der einschneidenden Bedeutung der Auswahlregelung Sache des verantwortlichen Gesetzgebers, auch im Falle einer Delegation seiner Regelungsbefugnis zumindest die Art der anzuwendenden Auswahlkriterien und deren Rangverhältnis untereinander selbst festzulegen. Die grundgesetzliche Ordnung erlaubt es zwar dem Gesetzgeber, seine Normgebungsbefugnis durch ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung auf andere zu delegieren. Wenn aber die Regelung in den Grundrechtsbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eingreift und sich hier als Zuteilung von Lebenschancen auswirken kann, dann kann in einer rechtsstaatlich-parlamentarischen Demokratie der Vorbehalt, daß in den Grundrechtsbereich lediglich durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden darf, nur den Sinn haben, daß der Gesetzgeber die grundlegenden Entscheidungen selbst verantworten soll (vgl. Beschluß vom 9. Mai 1972 - 1 BvR 518/62 und 308/64 - [C II 3]).

2. Diesen Anforderungen genügt § 17 des *hamburgischen* Universitätsgesetzes nicht. Denn in Absatz 2 wird lediglich bestimmt, daß in den von Universität oder Exekutive zu beschließenden Zulassungsordnungen "auch Bestimmungen über die Auswahl und die Zahl der zuzulassenden Bewerber zu treffen sind". Mit einer solchen Blankett-Ermächtigung wird der Landesgesetzgeber seiner Verantwortung nicht gerecht.

Es erscheint auch bedenklich, daß die Regelung der Einzelheiten gemäß §§ 17, 67 UniG in erster Linie der Universität übertragen wird. In der Facharzt-Entscheidung vom 9. Mai 1972 hat das Bundesverfassungsgericht zur Regelungsermächtigung für autonome Berufsverbände näher dargelegt, daß in einem demokratisch verfaßten

Gemeinwesen der Gesetzgeber solche Regelungen selbst treffen muß, die den Kreis eigener Angelegenheiten des ermächtigten Verbandes überschreiten und die grundrechtlich verbürgte Freiheit der Berufswahl auch solcher Staatsbürger berühren, die dem Verband nicht angehören; allenfalls Einzelfragen fachlich-technischen Charakters könnten in dem vom Gesetzgeber gezogenen Rahmen auch durch Satzungsrecht geregelt werden. Selbst wenn der Regelungsspielraum für Universitäten im Bereich eigener Angelegenheiten weiter zu ziehen sein sollte als bei Berufsverbänden, so fällt im vorliegenden Zusammenhang doch entscheidend ins Gewicht, daß absolute Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger ausschließlich Außenstehende betreffen und einschneidend in deren verfassungskräftig verbürgte Rechte eingreifen. Zur selbständigen Entscheidung über die anzuwendenden Auswahlkriterien ist die Universität auch deshalb weniger berufen, weil bei diesen Kriterien in der Regel auch sozialstaatliche Belange berücksichtigt werden, die keine innere Beziehung zum Lehrauftrag der Universität aufweisen und über deren Anwendung zum Nachteil anderer Bewerber eher staatliche, die Allgemeinheit repräsentierende Organe entscheiden sollten (beispielsweise Vergünstigungen für Wehr- und Ersatzdienst Leistende, für die Ableistung eines sozialen Jahres oder für Absolventen des zweiten Bildungsweges). Im Falle absoluter, sämtliche Ausbildungsstätten erfassender Zulassungsbeschränkungen werden zudem die einzelnen Universitäten schwerlich imstande sein, eine Gleichbehandlung der Bewerber durch übereinstimmende Auswahlkriterien sicherzustellen.

Ob eine Delegation der Regelungsbefugnis auf die Universität trotz dieser Bedenken ausnahmsweise dann hingenommen werden könnte, wenn der Gesetzgeber Art und Rangverhältnis der Kriterien selbst bestimmt und die Einzelregelung durch die Universität der staatlichen, eine Prüfung auf Zweckmäßigkeit einschließenden Genehmigung unterstellt, bedarf keiner endgültigen Entscheidung. Denn § 17 UniG ist hinsichtlich der Auswahlregelung schon wegen des Blankett-Charakters der Ermächtigung unvereinbar mit dem Grundgesetz.

Die Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Norm mit dem Grundgesetz hat regelmäßig zur Folge, daß diese Norm für nichtig zu erklären ist. Da aber die geltende Zulassungsordnung unter Berücksichtigung dieser Entscheidung verfassungskonform angewendet werden kann, besteht keine Notwendigkeit, der gegenwärtigen Ordnung des Zulassungswesens sofort die Grundlage zu entziehen; dadurch würde vielmehr ein Zustand geschaffen (Notkompetenz der Universität ohne gesetzliche Grundlage), der der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der jetzige. Es erscheint deshalb geboten und ausreichend, dem Gesetzgeber innerhalb einer angemessenen Frist die Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes zu ermöglichen. Die Übergangsfrist ist allerdings zu begrenzen. Als geeigneter Anknüpfungspunkt bietet sich der Beginn des Zulassungsverfahrens für das nächste Sommersemester an.

3. Von der hamburgischen Regelung unterscheidet sich das *bayerische* Zulassungsgesetz dadurch, daß der Gesetzgeber in Art. 3 selbst Art und Rangfolge der Auswahlkriterien bestimmt und in Art. 4 eine staatliche Stelle ermächtigt hat, die näheren Vorschriften im Benehmen mit der betroffenen Universität durch Rechtsverordnung zu erlassen. Mit Ausnahme der sogenannten Landeskinder-Vergünstigung gemäß Art. 3 Abs. 2 ist diese Regelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

a) Die in Art. 3 Abs. 1 und 3 genannten Auswahlkriterien - Leistungsprinzip, Jahrgangsprinzip und Bereitstellung eines Teils der Studienplätze für soziale Härtefälle und für Ausländer - gehen auf Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zurück und entsprechen den im Entwurf zum Hochschulrahmengesetz vorgesehenen Maßstäben. Daß sie nicht nur frei von Willkür, sondern auch für die Benachteiligten zumutbar sind, bedarf keiner näheren Begründung für das Jahrgangsprinzip, das die älteren, länger wartenden Bewerber den jüngeren vorzieht, im übrigen aber jedem eine Chance läßt. Der Umstand, daß lange Wartezeiten die sozial schwächeren Bewerber stärker belasten als die Kinder wohlhabender Eltern, kann in begrenztem Umfang im Rahmen der Härteklauseel berücksichtigt werden. Diese Härteklauseel sowie angemessene Vergünstigungen für Wehr- und Ersatzdienstpflichtige, Entwicklungshelfer und die Ableistung eines sozialen Jahres werden durch das Sozialstaatsprinzip, die Bereitstellung von Studienplätzen für Ausländer durch das Interesse am internationalen Austausch gerechtfertigt.

Erst recht ist es sachgemäß, daß gemäß Art. 3 Abs. 1 des bayerischen Gesetzes die Zulassung bevorzugt nach dem Grad der Eignung erfolgen soll. Das erscheint namentlich dann überzeugend, wenn diese Eignung durch außerordentliche Leistungen zuverlässig nachgewiesen wird. Bedenken könnten lediglich bestehen, wenn der Grad der Eignung auch im übrigen stets nach dem Abiturzeugnis bestimmt wird, von dem dann nicht nur allgemein die Hochschulreife, sondern auch die bevorzugte Auswahl aus dem Kreis der hochschulreifen Bewerber abhängig wird. Angesichts der derzeitigen Zulassungsbeschränkungen kann dieser Umstand zu einer die Studienwünsche wohlwollend berücksichtigenden Notengebung verleiten. Davon abgesehen hat bereits der Wissenschaftsrat in seinen "Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970" (Bd. II, S. 284) dargelegt, daß gerade beim Medizinstudium eine Korrelation zwischen guten Schulergebnissen und Studienerfolg nicht hinreichend nachweisbar sei und daß ferner wegen der Unterschiede in der Leistungsbewertung und der Qualität der Schulen gleichen Abiturnoten durchaus verschiedene Qualifikationen zugrunde liegen könnten. Schon aus diesen Gründen wird sich eine am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Regelung nicht damit begnügen, die Entscheidung über Zulassung oder Ablehnung im Rahmen des Leistungsprinzips undifferenziert von der Gesamtdurchschnittsnote der Reifeprüfung abhängig zu machen. Mag es auch bislang praktisch unvermeidbar sein, die Qualifikation nach Schulnoten zu beurteilen, so werden doch zumindest - wie das § 31 des Entwurfs für ein Hochschulrahmengesetz in der vom Ausschuß für Bildung und Wissenschaft empfohlenen Fassung vorsieht - Leistungen, die "in einem engen Zusammenhang mit dem gewählten Studium stehen", besonders zu bewerten sein. Ob dies eine verfassungsrechtliche Pflicht darstellt, bedarf in diesem Zusammenhang keiner abschließenden Prüfung. Denn die bayerische Zulassungsregelung entspricht dieser Forderung dadurch, daß der Grad der Eignung "nach Maßgabe näherer Vorschriften" zu bestimmen ist und daß die vom ermächtigten Ministerium erlassene Ausführungsverordnung des näheren vorschreibt, welche Noten entsprechend ihrer Bedeutung für die jeweilige Studienrichtung mehrfach gewichtet werden. Nachteilige Auswirkungen der verschiedenen Kriterien werden im übrigen dadurch einigermaßen ausgeglichen, daß diese nebeneinander Anwendung finden. Das bayerische Zulassungsgesetz enthält zwar insoweit nur Kann-Bestimmungen, eröffnet damit aber die Möglichkeit, die kumulative Anwendung stets vorzusehen, wenn ein absoluter numerus clausus für Studienanfänger erforderlich wird. Für diesen Sonderfall soll im Entwurf für ein Hochschulrahmengesetz die kumulative

Anwendung der verschiedenen Zulassungskriterien zwingend vorgeschrieben werden. Verfassungsrechtlich ist dies - wie in der mündlichen Verhandlung u. a. von den Vertretern der Bayerischen Staatsregierung und der beklagten Universität Hamburg betont wurde - deshalb geboten, weil nur dann jeder Bewerber, der die subjektiven Immatrikulationsvoraussetzungen erfüllt, eine Zulassungschance behält. Entgegen der Meinung des Klägers im Münchener Ausgangsverfahren wäre es jedenfalls bei der derzeitigen Regelung der Hochschulreife nicht gerechtfertigt, die Zulassung ausschließlich nach dem auf Abiturnoten fußenden Leistungsprinzip vorzunehmen. Dieses kann sich bei der Auswahl chancenerhöhend auswirken, indem beispielsweise die Zulassungsquote nach dem Leistungsprinzip höher bemessen wird als nach dem Jahrgangsprinzip oder indem nach einem Vorschlag der Westdeutschen Rektorenkonferenz sämtliche hochqualifizierten Bewerber ohne Bindung an eine Quote vorab zugelassen werden. Eine ausnahmslose Anwendung des Leistungsprinzips würde aber bei Erschöpfung der Gesamtkapazität chancenausschließend wirken, nämlich dazu führen, daß ein Teil der hochschulreifen Bewerber von vornherein und auf Dauer vom Studium ihrer Wahl ausgeschlossen bliebe. Ein solches Ergebnis, bei dem Zulassung oder Ablehnung von einem bis auf mehrere Stellen hinter dem Komma berechneten und je nach Bewerberzahl und Ausbildungskapazität schwankenden Notendurchschnitt abhängig würde, bezeichnet die Westdeutsche Rektorenkonferenz in ihrer Entschließung vom 5. Oktober 1971 zu Recht als offensichtlich unsachlich.

b) Die Regelung in Art. 3 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 4 des bayerischen Zulassungsgesetzes ist auch formell-rechtlich nicht zu beanstanden. Der bayerische Gesetzgeber hat nicht nur die Art der Auswahlkriterien selbst bestimmt, sondern in Art. 3 auch ein in seiner Tendenz hinreichend deutliches und begrenztes Programm für das Verhältnis der Kriterien zueinander festgelegt und Spielraum lediglich für eine auf Bedürfnis und Erfahrung beruhende Elastizität der Quotierung sowie für eine solche Anwendung der Kriterien gelassen, die den vorstehend erörterten materiellrechtlichen Erfordernissen entspricht. Gemäß Absatz 1 hat die Zulassung "grundsätzlich", also bevorzugt und überwiegend nach dem Grad der Eignung zu erfolgen, während das Jahrgangsprinzip nur für "einen Teil", also jedenfalls für weniger als die Hälfte der Bewerber angewendet werden darf; da Absatz 3 unverkennbar eine Ausnahmenvorschrift darstellt, muß die Bereitstellung von Studienplätzen für Härtefälle und für Ausländer auf einen relativ geringen Bruchteil begrenzt bleiben. Demgemäß sieht die Ausführungsverordnung vor, daß die vorhandenen Studienplätze grundsätzlich zu 10% für Härtefälle, zu 5% für Ausländer und im übrigen zu 60% nach dem Leistungs- und zu 40% nach dem Jahrgangsprinzip zu vergeben sind.

c) Die verfassungsrechtlichen Bedenken des vorlegenden Gerichts betreffen vor allem die sogenannte "Landeskinder"-Vergünstigung. Nach seiner Meinung ist insoweit schon die Ermächtigung in Art. 4 in ihrem Ausmaß nicht hinreichend bestimmt. Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof, der die Regelung in seinem Urteil vom 15. Januar 1971 (BayVfGH 24, 1) für zulässig erachtet, bezeichnet eine präzisere Fassung der Ermächtigung als wünschenswert. Tatsächlich hatte der Notenbonus nach Auskunft des Vertreters der Bayerischen Staatsregierung im letzten Wintersemester zur Folge, daß beispielsweise an der Universität München nach dem Leistungsprinzip im wesentlichen nur Bewerber aus dem Münchener Einzugsbereich zum Medizinstudium zugelassen wurden. Auf diese formellrechtlichen Bedenken braucht indessen nicht näher eingegangen zu werden,

da die Regelung schon nach materiellem Recht einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhält.

Bei dieser Prüfung ist davon auszugehen, daß der Landesgesetzgeber innerhalb seines Kompetenzbereiches prinzipiell nicht gehindert ist, von der Gesetzgebung anderer Länder abweichende Regelungen zu treffen, auch wenn dadurch die Einwohner seines Landes im praktischen Ergebnis mehr belastet oder begünstigt werden. Dadurch allein wird - wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausgesprochen hat (vgl. BVerfGE 32, 346 mit weiteren Nachweisen) - insbesondere der Gleichheitssatz nicht verletzt, da dieser mit Rücksicht auf die föderalistische Struktur die Kräfte freisetzen und nicht zur Uniformität zwingen will, grundsätzlich nur dazu verpflichtet, innerhalb des Geltungsbereichs der Landesverfassung auf Gleichbehandlung zu achten. Geht es aber bei einer in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fallenden Materie um einen Lebenssachverhalt, der seiner Natur nach über die Ländergrenzen hinausgreift und eine für alle Staatsbürger der Bundesrepublik in allen Bundesländern gleichermaßen gewährleistete Rechtsposition berührt, dann können einseitige Begünstigungen der Einwohner eines Landes eine Ungleichbehandlung anderer Staatsbürger bewirken. Gerade das Hochschulwesen der Bundesrepublik stellt - wie schon der Wissenschaftsrat anlässlich der Beurteilung von Vergünstigungen der vorliegenden Art hervorgehoben hat (Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970, Bd. II, S. 284) - ein zusammenhängendes System dar, in dem einerseits nicht alle Studiengänge überall angeboten werden können und das andererseits eine Nutzung der Ausbildungskapazitäten über die Ländergrenzen hinweg erfordert. Dementsprechend sind Ausbau und Neubau von Hochschulen ausdrücklich in den Kreis der für die Gesamtheit bedeutsamen "Gemeinschaftsaufgaben" im Sinne des Art. 91 a GG einbezogen worden, deren Finanzierung zur Hälfte dem Bund obliegt.

Bei derartigen übergreifenden Lebenssachverhalten hat der Landesgesetzgeber sorgsam zu prüfen, ob sich eine Bevorzugung der Einwohner seines Landes im Rahmen der Wertentscheidungen des Grundgesetzes hält und ob sie nicht zur Entwertung von Grundrechten führen würde, wenn andere Länder ebenso verfahren. Schon die in Art. 3 Abs. 2 Satz 1 des Zulassungsgesetzes genannte sozialstaatlich motivierte allgemeine Zielsetzung, das Studium an heimatnahen Universitäten zu ermöglichen, gerät mit einer Wertentscheidung der Verfassung in Kollision, die der Verwirklichung dieses an sich verständlichen Zieles Grenzen setzt, nämlich mit dem in Art. 12 Abs. 1 GG "allen Deutschen" gewährleisteten Recht zur freien Wahl der Ausbildungsstätte. Wird dieses Recht im Sinne jener Zielsetzung eingeschränkt, so mögen die positiven Auswirkungen der Beschränkung so lange überwiegen, wie lediglich ein partieller numerus clausus für einzelne Universitäten in Betracht kommt und die Aufnahmekapazität der übrigen Universitäten noch genügend Freizügigkeit erlaubt. Zulassungsbeschränkungen müssen aber auch im Falle eines absoluten numerus clausus wenigstens so viel Spielraum lassen, daß das Grundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG in seinem Wesensgehalt gewahrt bleibt. Das ließe sich bei absoluten Zulassungsbeschränkungen beispielsweise dadurch erreichen, daß lediglich dem Wunsch unbemittelter Studenten nach Zulassung an heimatnahen Universitäten im Rahmen einer sozialen Härteklausel Priorität vor der Wahl anderer Bewerber eingeräumt wird. Eine generelle Verwirklichung jener Zielsetzung führt hingegen dazu, daß das Recht der freien Wahl der Ausbildungsstätte faktisch leerläuft. Das träte klar zutage, wenn in allen Bundesländern jeder Studienbewerber bevorzugt an der jeweils nächstgelegenen Universität zugelassen würde. Durch eine solche

bundeseinheitliche Regelung ließe sich zwar die noch zu erörternde Ungleichbehandlung mildern, die mit regional begrenzten Regelungen dieser Art verbunden ist. Die alsdann bundesweit eintretende Erstarrung in der Studienplatzverteilung erschiene aber um so schwerwiegender, als das Recht zur freien Wahl der Studienstätte mit dem durch Wissenschaftspluralismus charakterisierten Lernangebot in einer für verschiedene Auffassungen und Schulrichtungen offenen freiheitlichen Gesellschaft korrespondiert und daher gegenüber anderen Gesichtspunkten nicht gänzlich vernachlässigt werden darf. Aus diesen Gründen war schon in den eingangs erwähnten Beratungen des Parlamentarischen Rates ausdrücklich betont worden, die verfassungsrechtliche Anerkennung des Rechts zur freien Wahl der Ausbildungsstätte solle verhindern, daß einzelne Länder an ihren Universitäten nur Landeskinder studieren ließen. Der Entwurf für ein Hochschulrahmengesetz sieht nunmehr in § 32 (früher § 31) ausdrücklich die Unabhängigkeit der Zulassung vom Geburtsort, Wohnsitz oder Erwerb der Hochschulreife in einem bestimmten Land vor.

Sonach läßt sich schon die in Art. 3 Abs. 2 Satz 1 des bayerischen Zulassungsgesetzes genannte allgemeine Zielsetzung in ihrer uneingeschränkten, alle bayerischen Bewerber generell betreffenden und auch für den Fall eines absoluten numerus clausus geltenden Fassung nicht aufrechterhalten. Verstärkte verfassungsrechtliche Bedenken ruft die in Satz 2 vorgesehene "Vergünstigung hinsichtlich des durch den Eignungsgrad bestimmten Zulassungsranges" hervor. Diese Regelung begnügt sich nicht damit, die nach anderen, allgemein geltenden Kriterien ausgewählten Bewerber auf die verschiedenen Universitäten zu verteilen und dadurch lediglich die zuvor erörterte Wahlfreiheit einzuschränken, sondern geht im Falle absoluter Zulassungsbeschränkungen wesentlich weiter. Denn die Anhebung des durch den Eignungsgrad bestimmten Zulassungsranges wirkt sich unmittelbar auf die Zulassung zum Studium aus und hat zur Folge, daß sich im Falle absoluter Zulassungsbeschränkungen die Zulassungsaussichten der Begünstigten zum Nachteil leistungsfähigerer Bewerber mit nichtbayerischem Wohnsitz und Reifezeugnis erheblich verbessern.

Die mit einer Verbesserung der Zulassungschancen verbundene Ungleichbehandlung der Bewerber läßt sich nicht damit rechtfertigen, daß Bayern unter einem "Studenten-Importüberschuß" von etwa 8000 Studenten aus anderen Bundesländern gelitten habe, daß die bayerischen Universitäten ohne diesen starken Zustrom möglicherweise auf den numerus clausus hätten verzichten können und daß der Bonus nur die Chancengleichheit für die durch den "importierten numerus clausus" benachteiligten bayerischen Bewerber wiederhergestellt habe. Soweit diese Erwägung darauf hinausläuft, andere Länder hätten zu Lasten Bayerns nicht genügend für den Hochschulausbau getan, handelt es sich um ein Problem des innerstaatlichen Finanzausgleichs und der zweckmäßigen Lösung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulausbau, nicht aber um einen sachgerechten Grund für die ungleiche Erfüllung grundrechtlich geschützter Ansprüche. Im übrigen wird verkannt, daß bayerischen Bewerbern durch jene Gefällesituation lediglich die Auswahl einer bayerischen Universität erschwert wird und daß daher allenfalls eine Begünstigung bei der Verteilung der Zugelassenen in Betracht zu ziehen wäre. Nicht hingegen werden die Zulassungschancen als solche geschmälert, da bayerische Bewerber im Falle eines absoluten numerus clausus im zentralen Registrierungsverfahren die gleichen durch Leistung und Alter bestimmten Chancen wie alle anderen haben. Für sie wird im Gegenteil durch einen Notenbonus die Aussicht auf Zulassung im Vergleich zu anderen Bewerbern mit gleichem

Notendurchschnitt erheblich erhöht. Eine Privilegierung dieser Art läßt sich schon nicht mit dem in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG anzuwendenden allgemeinen Gleichheitssatz vereinbaren. Denn da absolute Zulassungsbeschränkungen ohnehin schon zur Ungleichbehandlung zwischen den an sich gleichberechtigten hochschulreifen Bewerbern führen, darf der Gesetzgeber diese Ungleichbehandlung nicht noch durch sachfremde Auswahlkriterien verschärfen. Es ist aber ersichtlich sachfremd, einerseits im Rahmen des Leistungsprinzips bevorzugt die besser Qualifizierten auswählen zu wollen, andererseits bei der Anwendung dieses Prinzips bayerische Bewerber gegenüber anderen Bewerbern mit besserem Notendurchschnitt nur wegen des bayerischen Wohnsitzes und des in Bayern oder am nächstgelegenen Ort eines Nachbarlandes erworbenen Reifezeugnisses vorzuziehen. Dies läßt sich auch nicht mit dem sozialstaatlich motivierten Zweck rechtfertigen, bayerischen Bewerbern das Studium an einer heimatnahen Universität zu ermöglichen. Denn abgesehen von den schon erörterten Bedenken gegen diese allgemeine Zweckbestimmung würde auch sie allenfalls eine Regelung decken, bei der der Wohnsitz lediglich die Verteilung der Zugelassenen beeinflusst, nicht hingegen eine Verbesserung des Zulassungsranges mit der wenig sozialen Folge, daß sogar der wohlhabende bayerische Bewerber bevorzugt vor dem qualifizierteren ärmeren Bewerber aus anderen Ländern das Studium beginnen darf.

Da nach alledem Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz verletzt ist, kann dahingestellt bleiben, ob die Regelung auch im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 3 GG steht.

IV.

Daraus, daß die beanstandeten landesrechtlichen Regelungen kein Zulassungsverfahren vorsehen, das eine Verteilung aller freien Studienplätze sowie eine gleiche Behandlung der Bewerber im gesamten Bundesgebiet sicherstellt, kann im gegenwärtigen Zeitpunkt kein Verfassungsverstoß hergeleitet werden.

Absolute Zulassungsbeschränkungen haben zur Folge, daß der Ausgleich zwischen den Universitäten sowie die Auswahl und Verteilung der Zuzulassenden zu einer bundesweiten Aufgabe werden, deren Bewältigung um so komplizierter wird, als das Bestreben nach baldigem Beginn der gewünschten Ausbildung in der Regel zu gleichzeitigen Mehrfachbewerbungen bei allen oder den meisten Ausbildungsstätten führt. Zur Lösung dieser Aufgabe hat die Westdeutsche Rektorenkonferenz eine zentrale Registrierstelle eingerichtet, an die alle Bewerbungen in den vom absoluten numerus clausus betroffenen Fachrichtungen zu richten sind. Dieses Zulassungsverfahren kann jedoch - wie die Westdeutsche Rektorenkonferenz in ihrer Erklärung vom 5. Oktober 1971 hervorgehoben hat - durch die Vielfalt der anzuwendenden Zulassungsrichtlinien bis zur Lähmung behindert werden. Im Wintersemester 1970/71 mußten beispielsweise im Zulassungsverfahren für Mediziner außer regionalen und lokalen "Landeskinder"-Vergünstigungen sieben verschiedene Berechnungsarten der Abiturnoten, sechs Arten von Notenvergünstigungen im Rahmen des Leistungsprinzips und über zwanzig Arten von Vergünstigungen im Rahmen des Jahrgangsprinzips mit unterschiedlichen räumlichem Geltungsbereich berücksichtigt werden (vgl. die Nachweise bei Barbey, JZ 1971, S. 473, 478 f.). Diese Vielfalt der Zulassungskriterien beeinträchtigt zugleich die Transparenz des Zulassungswesens und die Chancengleichheit der Bewerber; denn dadurch wird die Aussicht auf Zulassung mit davon abhängig, für welche Universität der Bewerber in Betracht kommt. Der V. Senat des

Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, der die Notwendigkeit einheitlicher Auswahlkriterien besonders hervorgehoben hat, weist in seiner Stellungnahme auf den weiteren Mangel hin, daß das bisherige Zulassungswesen gerade im Falle von Mehrfachbewerbungen einen effektiven Rechtsschutz außerordentlich erschwere; denn da die zentrale Registrierstelle die abschließende Bescheidung der Bewerber den jeweiligen Universitäten überlassen müsse, könne der Abgewiesene zu einer Vielzahl an verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit unkalkulierbarem Risiko genötigt werden, obwohl er seine Zulassung nur bei einer Universität erstrebe. Dementsprechend wird weitgehend anerkannt, daß im Falle eines absoluten numerus clausus für Studienanfänger die Verteilung aller freien Studienplätze durch eine überregionale Stelle möglichst unter Anwendung einheitlicher Auswahlkriterien und durch ausreichend begründete, auch im Falle von Mehrfachbewerbungen einheitlich anfechtbare Bescheide erfolgen müsse.

Es wäre in erster Linie Sache des Bundes, hier unter Ausnutzung der ihm gegebenen legislativen und verwaltungsmäßigen Möglichkeiten das Notwendige zu tun. Sollte sich trotzdem in angemessener Frist eine befriedigende Regelung nicht erreichen lassen, würde sich die weitere Frage stellen, was die Länder - etwa durch Abschluß von Staatsverträgen - ihrerseits unternehmen können und müssen, um ihrer Mitverantwortung für eine kooperative Verwirklichung des Grundrechtsschutzes gerecht zu werden. Diese Mitverantwortung beruht darauf, daß der einheitlich geltende Grundrechtsschutz gegenüber der Gesetzgebung des Bundes wie der Länder gleichermaßen garantiert ist. Bund und Länder dürfen daher intensivere Eingriffe in Grundrechte nicht dadurch ermöglichen, daß sie sich auf das Fehlen ihrer Kompetenz zu der einen oder anderen Maßnahme berufen; vielmehr muß, wenn es um den Grundrechtsschutz des Staatsbürgers geht, der sowohl dem Bundesrecht wie dem Landesrecht untersteht, der Gesetzgeber in Bund und Ländern sich als Einheit behandeln lassen (BVerfGE 7, 377 [443]).

Benda, Ritterspach, Dr. Haager, Rupp-v. Brünneck, Dr. Böhmer, Dr. Faller, Dr. Brox,
Dr. Simon