

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 4. Mai 2007

über die Popularklage

1. der Frau K. E. in P.
2. des Herrn R. K. in M.
3. der Frau S. G. in M.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 2 der Satzung zur Regelung des Hochschulauswahlverfahrens gemäß § 32  
Abs. 3 Nr. 3 des Hochschulrahmengesetzes an der Ludwig-Maximilians-Universi-  
tät München vom 13. Mai 2005

Aktenzeichen: Vf. 9-VII-06

#### Leitsätze:

1. Verfassungsrechtliche Überprüfung einer Hochschulsatzung zur Vergabe von Studienplätzen.
  
2. Ob ein Bewerber im Bereich der harten Numerus-clausus-Fächer hinreichende Zulassungschancen hat, lässt sich nur aufgrund einer bundesweiten Betrachtung beurteilen. Die Hochschulen sind von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, bereits innerhalb des Freistaates Bayern oder für einen einzelnen Hochschulstandort sicherzustellen, dass jeder Bewerber eine realistische Chance auf einen Studienplatz hat.

## **Entscheidung:**

Der Antrag wird abgewiesen.

## **Gründe:**

I.

Gegenstand der Popularklage ist § 2 der Satzung zur Regelung des Hochschulauswahlverfahrens gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 3 des Hochschulrahmengesetzes an der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 13. Mai 2005. Darin hat die Universität bestimmt, dass sie die Studienplätze in den in das Auswahlverfahren der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen einbezogenen Studiengängen im Hochschulauswahlverfahren gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG nach den Durchschnittsnoten der Hochschulzugangsberechtigung vergibt und dass bei Ranggleichheit das Los entscheidet.

1. Durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (7. HRGÄndG) vom 28. August 2004 (BGBl I S. 2298) wurde die Vergabe von Studienplätzen in den in das Verfahren der Zentralstelle einbezogenen Studiengängen, in denen die Gesamtzahl der Studienplätze nicht zur Zulassung aller Bewerber ausreicht, rahmenrechtlich neu geregelt. Nach § 32 Abs. 3 HRG in der Fassung des Gesetzes vom 28. August 2004 werden die Studienplätze, die nach Abzug der gemäß § 32 Abs. 2 HRG bestimmten Bewerbern vorzubehaltenden Studienplätze verbleiben, zu einem Fünftel durch die Zentralstelle nach dem Grad der gemäß § 27 HRG nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium – Nummer 1 Satz 1 –, zu einem Fünftel nach der Dauer der Zeit seit dem Erwerb der Qualifikation für den gewählten Studiengang nach § 27 HRG (Wartezeit) – Nummer 2 Satz 1 –, im Übrigen von den Hochschulen nach dem Ergebnis eines

Auswahlverfahrens – Nummer 3 Satz 1 – vergeben. Für dieses Auswahlverfahren ist in § 32 Abs. 3 Nr. 3 Sätze 2 und 3 HRG bestimmt:

- „Die jeweilige Hochschule vergibt die Studienplätze in diesem Verfahren nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts insbesondere
- a) nach dem Grad der Qualifikation nach § 27,
  - b) nach gewichteten Einzelnoten der Qualifikation nach § 27, die über die fachspezifische Eignung Auskunft geben,
  - c) nach dem Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests,
  - d) nach der Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit,
  - e) nach dem Ergebnis eines von der Hochschule durchzuführenden Gesprächs mit den Bewerberinnen und Bewerbern, das Aufschluss über die Motivation der Bewerberin oder des Bewerbers und über die Identifikation mit dem gewählten Studium und dem angestrebten Beruf geben sowie zur Vermeidung von Fehlvorstellungen über die Anforderungen des Studiums dienen soll,
  - f) aufgrund einer Verbindung von Maßstäben nach den Buchstaben a bis e.

Bei der Auswahlentscheidung muss dem Grad der Qualifikation nach § 27 ein maßgeblicher Einfluss gegeben werden.“

2. In Ausfüllung dieser rahmenrechtlichen Bestimmungen hat der bayerische Landesgesetzgeber in das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 19. Februar 1988 (GVBl S. 18, BayRS 2210-8-2-WFK, im Folgenden: AGStV) durch das Änderungsgesetz vom 22. Februar 2005 (GVBl S. 26) folgende Regelung eingefügt:

„Art. 7 a

(1) <sup>1</sup>Die Hochschulen vergeben die Studienplätze im Verfahren nach § 32 Abs. 3 Nr. 3 des Hochschulrahmengesetzes nach folgenden Kriterien:

1. Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung,
2. gewichtete Einzelnoten der Hochschulzugangsberechtigung, die über die fachspezifische Eignung Auskunft geben,
3. Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests,
4. Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit,
5. Ergebnis eines von der Hochschule durchzuführenden Gesprächs mit den Bewerberinnen und Bewerbern, das Aufschluss über die

Motivation der Bewerberin oder des Bewerbers und über die Identifikation mit dem gewählten Studium und dem angestrebten Beruf geben sowie zur Vermeidung von Fehlvorstellungen über die Anforderungen des Studiums dienen soll, oder

6. aufgrund einer Verbindung von Kriterien nach den Nrn. 1 bis 5.  
<sup>2</sup>Im Rahmen der Kriterien für die Auswahl nach Satz 1 Nrn. 2 bis 5 ist zumindest gleichrangig das Kriterium für die Auswahl nach Satz 1 Nr. 1 zu berücksichtigen.

(2) ...

(3) <sup>1</sup>Die Hochschule regelt die nähere Ausgestaltung des Hochschulauswahlverfahrens, insbesondere die nach den Abs. 1 und 2 zu treffenden Regelungen, durch Satzung. <sup>2</sup>Die Satzung bedarf abweichend von Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG keiner Genehmigung.“

3. Gestützt auf Art. 6 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Oktober 1998 (GVBl S. 740, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2004 (GVBl S. 84), in Verbindung mit Art. 7 a Abs. 3 AGStV hat die Ludwig-Maximilians-Universität München die Satzung zur Regelung des Hochschulauswahlverfahrens gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 3 des Hochschulrahmengesetzes an der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 13. Mai 2005 (im Folgenden: Auswahlsetzung) erlassen. Die mit der Popularklage angegriffene Regelung lautet:

## „§ 2 Auswahlentscheidung

<sup>1</sup>Die Vergabe der Studienplätze in den Studiengängen Biologie (Diplom), Medizin (Staatsexamen), Pharmazie (Staatsexamen), Psychologie (Diplom), Tiermedizin (Staatsexamen) und Zahnmedizin (Staatsexamen) durch die LMU erfolgt gemäß Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung. <sup>2</sup>Bei Ranggleichheit entscheidet das Los; § 34 Satz 2 HRG bleibt unberührt.“

Die aufgrund des Beschlusses des Senats der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 12. Mai 2005 vom Rektor ausgefertigte Satzung ist am 13. Mai 2005 in der Ludwig-Maximilians-Universität München niedergelegt worden. Die

Niederlegung ist am selben Tag durch Anschlag in der Ludwig-Maximilians-Universität München bekannt gegeben worden.

## II.

1. Die Antragsteller rügen, die in § 2 Satz 1 Auswahlsetzung festgelegte Vergabe von Studienplätzen nach der reinen, ungewichteten Abiturdurchschnittsnote ohne Hinzuziehung weiterer Auswahlkriterien verstoße gegen das verfassungsrechtliche Differenzierungsgebot ungleicher Sachverhalte und damit gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV, gegen das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 101 BV, gegen das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV und gegen die – über das grundgesetzliche Studienzulassungs- und Teilnahmegrundrecht hinausgehenden – Bildungs- und Ausbildungsgrundrechte aus Art. 128 BV.

a) Bayerische Abiturienten mit Abiturdurchschnittsnoten von 1,8 bis 2,0 hätten auf unvertretbar lange Zeit keine Chance, zum Medizinstudium an einer bayerischen Universität zugelassen zu werden; dies sei unsozial und gleichheitswidrig. Dabei gehe es nicht um die Forderung nach einem Bonus für bayerische Abiturienten, die erheblich schwierigere Abiturprüfungen als Bewerber aus anderen Bundesländern abzulegen hätten, sondern darum, dass bayerische Abiturienten im Zulassungsverfahren an ihren heimischen Universitäten nicht noch durch einen Malus benachteiligt würden.

b) Davon abgesehen biete das angegriffene Hochschulauswahlverfahren keine echte Chancenoffenheit für alle Studienplatzbewerber. Angesichts einer faktisch fast unmöglichen Zulassung im Rahmen der Härtefallquoten und überlanger Wartezeiten könne nicht mehr von einem gerechten Auswahlverfahren gesprochen werden, wenn im Rahmen der Hochschulquote von immerhin 60 % (nach Vorabquoten) ein „primitives“ Auswahlverfahren rein nach ungewichteten Abiturnoten ohne Berücksichtigung weiterer sachlicher Kriterien praktiziert werde.

c) Aus der bundesrechtlichen Rahmenvorschrift des § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG, nach der die jeweilige Hochschule die Studienplätze nach Maßgabe des Landesrechts „insbesondere nach dem Grad der Qualifikation nach § 27“ vergabe, und der Regelung, dass diesem Kriterium bei der Auswahlentscheidung „ein maßgeblicher Einfluss“ gegeben werden müsse, gehe hervor, dass nur ein einziges Zulassungskriterium nicht ausreichen könne. Auch aus der in Art. 7 a Abs. 1 Satz 2 AGStV enthaltenen Vorgabe, dass die Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung „zumindest gleichrangig“ als Auswahlkriterium zu berücksichtigen sei, müsse gefolgert werden, dass es unzulässig sei, nur die Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung heranzuziehen. Dies folge ferner aus der verfassungsrechtlichen Forderung, dass die Studienplatzvergabe in den sogenannten harten Numerus-clausus-Fächern gerecht und sozial sein müsse. Dementsprechend verlange das baden-württembergische Hochschulzulassungsgesetz vom 15. September 2005 mindestens zwei Auswahlmaßstäbe. Die angefochtene Auswahlsetzung halte sich demgegenüber nicht in dem durch Art. 7 a Abs. 1 AGStV und § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG vorgegebenen Ermächtigungsrahmen.

d) Der in § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG verwendete Begriff des „Grads der Qualifikation“ sei verfassungsgemäß im Sinn vergleichbarer Qualifikation auszulegen. Vergleichbarkeit ergebe sich aber nicht aus der reinen Abiturdurchschnittsnote. Vielmehr müssten die länderspezifischen Gegebenheiten bei der Erlangung der allgemeinen Hochschulreife berücksichtigt werden. Es seien deshalb zunächst nur die Notenränge innerhalb der gebildeten Landesquoten zu vergleichen und dann bundesweit mit Hilfe weiterer Auswahlkriterien vergleichbar zu machen.

Nach der im Gesetzgebungsverfahren zutage getretenen Absicht des Gesetzgebers hätten die Studienplätze im Hochschulauswahlverfahren nach mehreren Auswahlkriterien vergeben werden sollen. Insbesondere hätte danach auch in diesem Auswahlverfahren von Landesquoten ausgegangen werden müssen.

Eine ausdrückliche Landesquotenregelung sei zwar nur in § 32 Abs. 3 Nr. 1 HRG enthalten. Ihr Fehlen in § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG beruhe aber offensichtlich auf einem gesetzgeberischen Versehen. Nach Sinn und Zweck des Gesetzes müssten solche Landesquoten bei jeder an Abiturdurchschnittsnoten anknüpfenden Zulassungsregelung gelten, da eine Vergleichbarkeit der Abiturnoten im Verhältnis der Länder untereinander nach wie vor nicht gewährleistet sei. § 35 HRG schließe Landesquoten im Hochschulauswahlverfahren nicht aus. Eine solche Lösung sei auch praktikabel. Eine Landesquotenregelung und die Hinzuziehung mindestens eines weiteren fachlichen Kriteriums neben der Abiturdurchschnittsnote reichten aus, um bei der Studienzulassung in Bayern gerecht vorzugehen. Hierfür benötige man keinen bundesweit anerkannten Schulbildungskanon.

e) Zusätzliche Auswahlkriterien wie Berufsausbildung und Vorbildung seien aussagekräftig und auch geeignet, einer Benachteiligung bayerischer Studienplatzbewerber entgegenzuwirken. Die Auswahl der Studienplatzbewerber ausschließlich nach der Abiturdurchschnittsnote könne nicht damit gerechtfertigt werden, dass das Gesamtsystem der Hochschulzulassung in den harten Numerus-clausus-Fächern weitgehend die Forderung nach Chancengleichheit erfülle. Bei Wartezeiten von demnächst fünf Jahren im Fach Humanmedizin für Bewerber, die einen Notendurchschnitt von 1,9 haben, könne von hohen Zulassungschancen keine Rede sein.

2. Für die Auswahl unter Bewerbern mit gleicher Abiturnote fehle es an einer vom Gesetzgeber selbst getroffenen Regelung. Der in § 2 Satz 2 Auswahlsetzung vorgesehene Losentscheid bei Rangleichheit von Bewerbern sei verfassungswidrig, weil unsachlich und ungeeignet.

3. Die angegriffenen Satzungsbestimmungen seien im Übrigen schon deshalb nichtig, weil die Auswahlsetzung nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht worden sei. Sie sei weder im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt noch im Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst veröffentlicht worden. Zwar habe § 4 der Verordnung über die Bekanntmachung

von Hochschulsatzungen (HSchBekV) vom 4. November 1993 (GVBl S. 848) in der bei Erlass der angegriffenen Satzung geltenden Fassung der Änderungsverordnung vom 15. Dezember 2004 (GVBl S. 580) nicht mehr die Veröffentlichung im Amtsblatt des zuständigen Staatsministeriums, sondern die Veröffentlichung durch die Hochschule vorgesehen. Eine solche Verfahrensweise verstoße bei Grundrechte einschränkenden Satzungen mit bundesweiter Wirkung wie der angegriffenen Auswahlsatzung aber gegen das Rechtsstaatsprinzip.

### III.

1. Der Bayerische Landtag hat sich nicht am Verfahren beteiligt.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für unbegründet.

a) § 2 Auswahlsatzung verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Bereits aus dem Wortlaut des § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG sei ersichtlich, dass der Grad der Qualifikation nach § 27 HRG als alleiniges Auswahlkriterium verwendet werden dürfe, da andernfalls die in § 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 2 Buchst. f HRG eröffnete Möglichkeit einer Verbindung mehrerer Auswahlkriterien keinen Sinn machen würde. Ausgeschlossen sei lediglich die alleinige Anwendung der Auswahlkriterien nach § 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 2 Buchst. b bis e HRG, da dem Grad der Qualifikation auf jeden Fall ein „maßgeblicher Einfluss“ bei der Auswahlentscheidung zukommen müsse (§ 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 3 HRG). Es entspreche zudem dem Willen des Bundesgesetzgebers, dass im Rahmen des Auswahlverfahrens der Hochschulen ausschließlich auf das Auswahlkriterium „Grad der Qualifikation“ abgestellt werden könne. Nachdem vor der Reform der Hochschulzulassung im Rahmen des Auswahlverfahrens der Hochschulen allein auf dieses Auswahlkriterium habe abgestellt werden können, hätte sich der Wille zur Abschaffung dieser Möglichkeit in den Gesetzesberatungen niederschlagen müssen. Tatsächlich ergebe sich aber z. B. aus der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestags vom



30. Juni 2004 (BT-Drs. 15/3475 S. 8) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrats (BT-Drs. 15/1498), dass man weiterhin an dieser Möglichkeit habe festhalten wollen. Auch aus dem Wortlaut des Art. 7 a Abs. 1 AGStV, mit dem der bayerische Landesgesetzgeber die rahmenrechtlichen Vorgaben des § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG umgesetzt habe, werde deutlich, dass die Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung („Grad der Qualifikation“) als alleiniges Auswahlkriterium verwendet werden könne. In der bayerischen Regelung werde dies durch die Einfügung des Wortes „oder“ am Ende des Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 AGStV noch betont.

b) Die Rüge einer Verletzung der Bayerischen Verfassung sei nicht begründet. Art. 118 Abs. 1 BV begründe keine Pflicht des Satzungsgebers, mehr als ein Auswahlkriterium festzulegen, solange und soweit das gewählte Kriterium sachgerecht sei. Für eine Benachteiligung bayerischer Abiturienten gegenüber Bewerbern aus anderen Bundesländern bei der Auswahl nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung seien belastbare und nachprüfbare Belege bislang nicht erbracht worden. Zutreffend sei insoweit nur, dass von Land zu Land unterschiedliche Ausbildungs- und Anforderungsniveaus sowie Bewertungsmaßstäbe bestünden. Ähnliches gelte allerdings im Vergleich zwischen den Schulen eines einzigen Landes. In letzter Konsequenz seien selbst die Durchschnittsnoten in den Hochschulzugangsberechtigungen aus einer einzigen Schule nur bedingt miteinander vergleichbar. Diese in der Tat bestehenden Unterschiede rechtfertigten es aber nicht, die Verwendung der Durchschnittsnoten der Hochschulzugangsberechtigung als sachfremdes und damit gegen Art. 118 Abs. 1 BV verstoßendes Auswahlkriterium zu qualifizieren. Im Übrigen bleibe unklar, inwiefern eine Verletzung des Gleichheitssatzes durch die Hinzunahme eines weiteren Auswahlkriteriums geheilt werden könnte.

c) Eine Lösung dieses Problems wäre nur durch die Erstreckung der Landesquotenregelung nach § 32 Abs. 3 Nr. 1 Sätze 4 und 5 HRG auf das Auswahlverfahren der Hochschulen möglich. Damit würden die Chancen bayerischer Abiturienten auf einen Studienplatz an einer bayerischen Universität aber erheblich verringert. Davon abgesehen stehe § 35 HRG sowohl einer analogen Anwendung der Landes-

quotenregelung im Auswahlverfahren der Hochschulen als auch jeder sonstigen unmittelbar wirkenden „Landeskinderbegünstigung“ bundesrechtlich zwingend entgegen.

d) Art. 128 Abs. 1 und 2 BV stellten Programmsätze dar, verbürgten jedoch keinen Rechtsanspruch des „hochschulreifen, gut qualifizierten Bewerbers auf Zulassung zum Medizinstudium“. Auch wenn man der Auffassung sei, dass „lange Wartezeiten die sozial schwächeren Bewerber stärker belasten als die Kinder wohlhabender Eltern“, könne dies nicht über die Auswahlkriterien des Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 AGStV gelöst werden, sondern nur durch die Bereitstellung zusätzlicher Studienplätze.

e) Nach § 4 HSchBekV in der bei Erlass der Auswahlsetzung geltenden Fassung seien Satzungen durch die Hochschulen nicht mehr im Amtsblatt des zuständigen Staatsministeriums zu veröffentlichen.

3. Die Ludwig-Maximilians-Universität München verteidigt die angegriffenen Satzungsbestimmungen; sie trägt im Wesentlichen vor:

a) Ein Verstoß des § 2 Satz 1 Auswahlsetzung gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV liege nicht vor. In Anbetracht einer beschränkten Aufnahmekapazität könnten nicht alle Studienbewerber für einen Studienplatz der Medizin sofort zugelassen werden. Studienbewerber mit besseren Abiturnoten könnten im Rahmen der vorhandenen Kapazität vorrangig berücksichtigt werden, ohne dass die Antragsteller dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten beeinträchtigt würden. Soweit eine Vergleichbarkeit mit Abiturdurchschnittsnoten aus anderen Bundesländern in Zweifel gezogen werde, sei darauf hinzuweisen, dass dies rechtlich nicht fassbar sei, weil jedes deutsche Abitur zu einem Studium an einer deutschen Universität qualifiziere.

Art. 101 BV gewähre die Freiheit, innerhalb der Schranken der Gesetze alles zu tun, was anderen nicht schade. Soweit materielle Gesetze wie das Hochschul-

rahmengesetz, das Ausführungsgesetz zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen oder die Auswahlsetzung Schranken zögen, müssten die Grundrechtsträger dies hinnehmen.

Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV gewähre kein Grundrecht.

Art. 128 BV stelle nur einen Programmsatz dar. Davon abgesehen stünde ein Anspruch auf einen Studienplatz selbst bei Annahme eines Grundrechts unter dem Vorbehalt des Möglichen. Durch ein anderes Auswahlverfahren könnten nicht mehr Studienplätze geschaffen werden. Es könnte nur eine andere Zusammensetzung der zuzulassenden Studienbewerber erreicht werden. Dass bei Heranziehung mehrerer Auswahlkriterien die Abiturienten eines bestimmten Bundeslands verbesserte Zulassungschancen hätten, sei nicht belegbar. Eine Differenzierung nach dem Herkunftsland der Abiturienten durch eine landesrechtliche Regelung sei im Übrigen unzulässig.

b) Die Auswahl durch Losentscheid bei Ranggleichheit der Bewerber gemäß § 2 Satz 2 Auswahlsetzung werde durch § 32 Abs. 4 HRG vorgegeben.

c) § 2 Satz 1 Auswahlsetzung stehe im Einklang mit der Ermächtigungsgrundlage des Art. 7 a Abs. 1 AGStV, welche sich wiederum im Rahmen des § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG halte. Schon der unmissverständliche Wortlaut der Normen lasse dies erkennen. Im Übrigen ergebe sich auch aus den Gesetzesmaterialien, dass der Bundesgesetzgeber die Hochschulen bei der Ausgestaltung des Hochschulauswahlverfahrens nicht durch Vorgaben bei der Anzahl der Auswahlkriterien habe beschränken wollen. Der bayerische Landesgesetzgeber habe den durch das Hochschulrahmengesetz gewährten Spielraum an die Hochschulen weitergeben wollen.

d) Für Landesquoten bei der Vergabe von Studienplätzen nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung im Auswahlverfahren der Hochschulen gebe es keine Ermächtigungsgrundlage. Die in § 32 Abs. 3 Nr. 1 HRG insoweit

bestehende Sonderregelung sei bewusst nicht auf das Auswahlverfahren der Hochschulen erstreckt worden. Deshalb verbiete sich in diesem Verfahren auch eine analoge Anwendung der Landesquoten. Ihr stehe ferner § 35 HRG entgegen. Davon abgesehen könnten auch Landesquoten nicht für vollkommene Chancengleichheit sorgen. Eine völlig objektive Auswahl anhand der Abiturdurchschnittsnoten wäre nur bei einem bundeseinheitlichen Zentralabitur gewährleistet, das es nach der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aber nicht geben könne. Bei einer gesonderten Differenzierung nach Landesquoten würde der ohnehin schon enge zeitliche Rahmen des bundesweiten Vergabeverfahrens gesprengt. Ob sich durch Landesquoten die Chancen für bayerische Abiturienten erhöhen würden, sei fraglich.

e) Die Auswahlsetzung sei am 13. Mai 2005 ausgefertigt und in der Universität niedergelegt worden. Diese Niederlegung sei am selben Tag durch Anschlag bekannt gegeben worden. Die Regelungen der Verordnung über die Bekanntmachung von Hochschulsatzungen in der damals geltenden Fassung seien dabei eingehalten worden. Die nachfolgende Veröffentlichung durch die Hochschule in deren Internetauftritt habe nur deklaratorische Wirkung.

#### IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. § 2 Auswahlsetzung ist eine Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts, die jedermann mit der Popularklage gemäß Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG angreifen kann (VerfGH vom 4.7.2001 = VerfGH 54, 47/52 f.; VerfGH vom 4.6.2003 = VerfGH 56, 99/103; VerfGH vom 24.7.2006).

Die Popularklage ist mit der Rüge, die angegriffenen Satzungsbestimmungen verletzen Art. 101 und 118 Abs. 1 BV, zulässig erhoben.

2. Ist die Popularklage in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung grundsätzlich auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 20.11.2003 = VerfGH 56, 178/185 m. w. N.). Dass mit den von den Antragstellern weiter geltend gemachten Verstößen der angegriffenen Satzungsbestimmungen gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und Art. 128 BV die Verletzung objektiven Verfassungsrechts gerügt wird, auf die eine Popularklage für sich allein nicht gestützt werden kann (vgl. VerfGH vom 12.1.2005 = VerfGH 58, 1/15 m. w. N.), schränkt die Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof daher im Ergebnis nicht ein.

3. Die speziellen Auswirkungen, die die angegriffenen Vorschriften auf die Antragsteller nach deren Vortrag haben, sind im Rahmen einer Popularklage allerdings verfassungsrechtlich nicht zu überprüfen. Gegenstand des Popularklageverfahrens ist nur die generalisierende, auf den Regelfall abstellende Rechtsvorschrift als solche, nicht dagegen die persönliche Situation der Antragsteller, wie sie sich aufgrund der angegriffenen Vorschrift darstellt (vgl. VerfGH vom 13.4.2005 = VerfGH 58, 77/90).

## V.

Die Popularklage ist unbegründet.

1. § 2 Auswahlsetzung verstößt nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).

Werden – wie hier – die Vorschriften einer abgeleiteten Rechtsnorm in zulässiger Weise mit der Popularklage angegriffen, so hat der Verfassungsgerichtshof zu prüfen, ob sie auf einer ausreichenden, verfassungsgemäßen gesetzlichen Ermächtigung beruhen, ob sie sich in deren Rahmen halten und ob sie ordnungs-

gemäß zustande gekommen sind. Erweisen sich die angefochtenen Vorschriften in einem dieser Punkte als fehlerhaft, so liegt darin zugleich ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), ohne dass es noch darauf ankommt, ob durch sie Grundrechte der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig eingeschränkt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.7.2004 = VerfGH 57, 84/93; VerfGH 58, 77/91).

Vor der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer abgeleiteten Rechtsnorm ist deren Ermächtigungsgrundlage auszulegen und ihr einfachrechtlicher Anwendungs- und Wirkungsbereich zu ermitteln. Erst nach der Feststellung der maßgeblichen Norminhalte kann beurteilt werden, ob die angegriffene Vorschrift mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.5.2004 = VerfGH 57, 48/53 m. w. N.).

a) Die angegriffenen Satzungsbestimmungen beruhen auf Art. 7 a AGStV in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 22. Februar 2005 und finden in dieser Vorschrift eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage.

aa) In Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 AGStV sind die Kriterien festgelegt, nach denen die Hochschulen im Verfahren nach § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG die Studienplätze vergeben können. In Art. 7 a Abs. 1 Satz 2 AGStV wird bestimmt, dass im Rahmen dieser Kriterien für die Auswahl die Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung zumindest gleichrangig zu berücksichtigen ist.

Art. 7 a Abs. 3 Satz 1 AGStV überlässt die Regelung der näheren Ausgestaltung des Hochschulauswahlverfahrens, insbesondere die nach den Absätzen 1 und 2 zu treffenden Regelungen, der Hochschule. Diese gesetzliche Ermächtigung ist auch dann hinreichend konkret, wenn sie wegen der durch die angefochtenen Satzungsbestimmungen bewirkten Grundrechtseinschränkungen wie eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt und begrenzt sein müsste (vgl. zu den Anforderungen an eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen VerfGH vom

24.7.1995 = VerfGH 48, 87/95, zum Erlass von Satzungen VerfGH vom 15.12.1989 = VerfGH 42, 174/181). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Gesetzgeber in einer Ermächtigung zu in den Grundrechtsbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eingreifenden Zulassungsregelungen zumindest die Art der anzuwendenden Auswahlkriterien und deren Rangverhältnisse selbst festlegen (vgl. BVerfG vom 18.7.1972 = BVerfGE 33, 303/345 f.). Dies ist in Art. 7 a Abs. 1 AGStV indessen geschehen.

Art. 7 a Abs. 1 AGStV lässt eine Ausgestaltung des Hochschulauswahlverfahrens in der Weise zu, dass die Studienplätze im Verfahren nach § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG – wie in § 2 Satz 1 Auswahlsetzung bestimmt – ausschließlich nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung vergeben werden. Nach Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 AGStV vergeben die Hochschulen die Studienplätze nach den in den Nummern 1 bis 5 festgelegten Kriterien (darunter der in Nummer 1 genannten Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung) oder aufgrund der in Nummer 6 vorgesehenen Verbindung von Kriterien nach den Nummern 1 bis 5. Durch die Vorschrift wird den Kriterien nach den Nummern 1 bis 5 in der Nummer 6 mithin ein zusätzliches Kriterium angefügt. In der Verbindung der Nummern 1 bis 5 und der Nummer 6 durch das Wort „oder“ wird dies besonders deutlich. Für sich gesehen ließe es Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 AGStV deshalb an sich zu, jedes der in den Nummern 1 bis 5 genannten Kriterien als alleiniges Vergabekriterium zu wählen. Art. 7 a Abs. 1 Satz 2 AGStV schränkt diese Möglichkeit indessen weitgehend ein, indem er bestimmt, dass im Rahmen der Kriterien nach Satz 1 Nrn. 2 bis 5 zumindest gleichrangig das Kriterium nach Satz 1 Nr. 1 zu berücksichtigen ist. Damit verbleibt lediglich die in Satz 1 Nr. 1 angeführte Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung als Kriterium, das für sich allein für die Auswahlentscheidung herangezogen werden darf. Da sich somit die Befugnis des Satzungsgebers, ausschließlich dieses Kriterium für die Vergabe von Studienplätzen im Hochschulauswahlverfahren vorzugeben, aus Wortlaut und Bedeutungszusammenhang des Art. 7 a Abs. 1 AGStV eindeutig ergibt, kommt es auf die Absichten, die der bayerische Landesgesetzgeber mit der Neuregelung des Hochschulauswahlverfahrens verbunden hat, nicht mehr ausschlaggebend an. Besteht

nach Auslegung einer Vorschrift anhand ihres Wortsinns und Bedeutungszusammenhangs kein Raum für verschiedene Deutungsmöglichkeiten mehr, vermag die Regelungsabsicht des Gesetzgebers das Ergebnis dieser Auslegung allenfalls zu bestätigen, aber nicht zu widerlegen (vgl. BVerfG vom 21.5.1952 = BVerfGE 1, 299/312; Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 149 ff., 163 ff.).

bb) § 2 Satz 2 Halbsatz 1 Auswahlsatzung, der bestimmt, dass bei einer nach Anwendung des Auswahlkriteriums des Satzes 1 bestehenden Ranggleichheit das Los entscheidet, hat in Art. 7 a Abs. 3 Satz 1 AGStV eine ausreichende Rechtsgrundlage. Zwar trifft diese Vorschrift keine ausdrückliche Aussage dazu, wie in diesem Fall verfahren werden soll. Selbst von den strengeren Anforderungen an eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen ausgehend ist es aber nicht notwendig, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß sich bereits vollständig aus dem Wortlaut der Ermächtigungsvorschrift selbst ergeben. Vielmehr können das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, ihre Tendenz, ihr Programm, der Zusammenhang mit anderen Vorschriften und die Entstehungsgeschichte berücksichtigt werden (vgl. VerfGH 48, 87/95). Hier darf deshalb nicht außer Betracht bleiben, dass Art. 13 Abs. 3 Satz 2 des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen in der bei Erlass der Auswahlsatzung gültigen Fassung vom 24. Juni 1999 (Bekanntmachung vom 28.12.1999, GVBI 2000 S. 11) eine Entscheidung im allgemeinen Auswahlverfahren durch das Los ausdrücklich zuließ, soweit nach Anwendung aller sonstigen Auswahlkriterien noch Ranggleichheit gegeben war (vgl. nunmehr Art. 13 Abs. 3 Satz 2 des Staatsvertrags vom 22.6.2006, Bekanntmachung vom 24.12.2006, GVBI 2007 S. 2).

b) Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip unter dem Gesichtspunkt der Verletzung von Bundesrecht kann nicht festgestellt werden.

Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV wäre insoweit erst dann betroffen, wenn der bayerische Normgeber offensichtlich die Rechtsordnung des Bundes verletzen würde. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann außerdem erst dann angenommen



werden, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 56, 99/107 m. w. N.). Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Die Ermächtigungsnormen im Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen in der vorstehend vorgenommenen Auslegung und die sich bei dieser Auslegung in ihrem Rahmen haltenden angefochtenen Satzungsbestimmungen stehen nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zum Hochschulrahmengesetz.

Gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 2 Buchst. a bis e HRG werden die Studienplätze im Hochschulauswahlverfahren nach fünf mit den Kriterien des Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 5 AGStV identischen Maßstäben vergeben. § 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 2 Buchst. f HRG sieht – wie Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 AGStV – eine Auswahlentscheidung aufgrund einer Verbindung von Maßstäben nach den Buchstaben a bis e vor. Nach der Konzeption des § 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 2 HRG handelt es sich bei den in den Buchstaben a bis f enthaltenen Voraussetzungen um alternative Auswahlkriterien. In Art. 7 a Abs. 1 Satz 1 AGStV wird dies durch die zusätzliche Aufnahme des Wortes „oder“ am Ende der Nummer 5 – ohne inhaltliche Abweichung von der bundesrechtlichen Rahmenvorschrift – besonders betont. Nach § 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 3 HRG muss bei der Auswahlentscheidung dem Grad der Qualifikation nach § 27 HRG ein maßgeblicher Einfluss gegeben werden. Dieser Vorgabe trägt Art. 7 a Abs. 1 Satz 2 AGStV Rechnung. Die Regelung des Hochschulauswahlverfahrens im Hochschulrahmengesetz unterscheidet sich somit von derjenigen des bayerischen Landesgesetzgebers nur dadurch, dass die Aufzählung der möglichen Auswahlmaßstäbe nicht abschließend ist („insbesondere“). Für die im Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen, wie dargelegt, nicht ausdrücklich angesprochenen, sondern der Regelung der Hochschulen überlassenen Fälle von Ranggleichheit der Bewerber kann nach § 32 Abs. 4 HRG die Auswahl durch das Los vorgesehen werden. Unter diesen Umständen kann von einem offensichtlichen und schwerwiegenden, krassen Verstoß der landesgesetzlichen Regelung und der auf ihr beruhenden, den Gegen-

stand der Popularklage bildenden Satzungsbestimmungen gegen Bundesrecht keine Rede sein.

c) Art. 7 a Abs. 1 AGStV in der vorstehend vorgenommenen Auslegung verstößt, wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt, nicht gegen Grundrechte verbürgende Normen der Bayerischen Verfassung. Auch unter diesem Blickwinkel kann deshalb eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV durch die angefochtenen Satzungsbestimmungen nicht festgestellt werden.

d) Verfassungsrechtlich relevante Mängel der Verkündung sind nicht feststellbar. Die Satzung zur Regelung des Hochschulauswahlverfahrens der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 13. Mai 2005 ist ordnungsgemäß bekannt gemacht worden.

Nach § 2 der Verordnung über die Bekanntmachung von Hochschulsatzungen (HSchBekV) vom 4. November 1993 (GVBl S. 848) in der bei Erlass der Satzung geltenden Fassung der Änderungsverordnung vom 15. Dezember 2004 (GVBl S. 580) sind Hochschulsatzungen in der Weise bekannt zu machen, dass sie in der Hochschule niedergelegt werden und die Niederlegung durch Anschlag in der Hochschule bekannt gegeben wird. Nach § 4 HSchBekV sind Hochschulsatzungen ferner alsbald durch die Hochschule zu veröffentlichen. Die früher vorgesehene Veröffentlichung im Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst ist mit dem Inkrafttreten der Änderungsverordnung vom 15. Dezember 2004 am 1. Januar 2005 entfallen.

Die angefochtene Satzung wurde am 13. Mai 2005 ausgefertigt und in der Ludwig-Maximilians-Universität München niedergelegt. Die Niederlegung wurde am selben Tag durch Anschlag in der Universität bekannt gegeben. Am 25. Mai 2005 folgte die Veröffentlichung der Satzung im Internetauftritt der Universität. Die Anforderungen der Verordnung über die Bekanntmachung von Hochschulsatzungen sind somit erfüllt. Ob das Verkündungsverfahren durch den Ordnungsgeber so ausgestaltet wurde, dass es seine rechtsstaatliche Funktion erfüllt, der Öffentlich-

keit die verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht zu ermöglichen (vgl. BVerfG vom 22.11.1983 = BVerfGE 65, 283/291), braucht im vorliegenden Verfahren, das nicht gegen die Verordnung, sondern allein gegen die nach ihren Vorgaben bekannt gemachte Satzung gerichtet ist, nicht abschließend entschieden zu werden.

Gleichwohl ist anzumerken, dass die von den Antragstellern insoweit erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken nicht durchgreifen. Zwar betreffen Satzungen zur Regelung des Hochschulauswahlverfahrens Studienplatzbewerber im gesamten Bundesgebiet und müssen deshalb in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, die bundesweit eine verlässliche Unterrichtung über ihren Inhalt ermöglicht. Es ist aber nicht nachvollziehbar, weshalb die Bekanntgabe solcher Satzungen durch Niederlegung in der Hochschule in Verbindung mit der nunmehr vorgesehenen Veröffentlichung durch die Hochschule, insbesondere die hier vorgenommene Veröffentlichung im Rahmen eines Internetauftritts, anders als die früher geforderte Veröffentlichung im Amtsblatt des zuständigen Staatsministeriums nicht geeignet sein soll, dieses Ziel zu erreichen.

2. Die angefochtenen Satzungsbestimmungen verstoßen nicht gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln. Dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Es bleibt aber dem Ermessen des Normgebers überlassen, zu entscheiden, in welcher Weise dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Dabei ist die weitgehende Befugnis des Gesetzgebers zur Vereinfachung zu beachten; er darf generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitssatz zu verstoßen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 18.4.2002 = VerfGH 55, 57/61; Ver-

fGH vom 28.10.2004 = VerfGH 57, 156/158 f.; VerfGH vom 12.12.2005 = VerfGH 58, 271/274).

a) Gegen die in § 2 Satz 1 Auswahlsetzung vorgesehene Vergabe der Studienplätze ausschließlich nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung erheben die Antragsteller zum einen den Vorwurf der Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte. Nach ihrer Auffassung kommt diesem Kriterium angesichts der in den einzelnen Bundesländern geltenden uneinheitlichen Anforderungen und Bewertungsmaßstäbe je nachdem, wo die Berechtigung erworben wurde, unterschiedliche Aussagekraft hinsichtlich der Qualifikation der Bewerber zu.

Art. 118 Abs. 1 BV ist insoweit jedoch nicht verletzt. Es kann schon nicht festgestellt werden, dass der Satzungsgeber unter dem angeführten Blickwinkel vom Vorliegen ungleicher Sachverhalte hätte ausgehen müssen. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über die Qualifikation für ein Studium an den Hochschulen des Freistaates Bayern und den staatlich anerkannten nichtstaatlichen Hochschulen (Qualifikationsverordnung – QualV) vom 28. November 2002 (GVBI 2003 S. 9), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. August 2006 (GVBI S. 706), wird die Qualifikation für ein Studium an einer Universität, das zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt, für Studiengänge, die keine Fachhochschulstudiengänge sind oder nicht in der Regel an Kunsthochschulen eingerichtet sind, durch die Hochschulreife nachgewiesen. Die allgemeine Hochschulreife und die fachgebundene Hochschulreife wiederum ergeben sich nach §§ 4, 5 und 6 QualV aus bestimmten im Freistaat Bayern erworbenen Zeugnissen. Wurden solche Zeugnisse außerhalb des Freistaates Bayern im Inland erworben, wird durch sie die zum Zugang zu einer bayerischen Universität berechtigende allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 QualV nur dann nachgewiesen, wenn die Hochschule im Rahmen des Zulassungs- und/oder des Immatrikulationsverfahrens die Gleichwertigkeit mit dem entsprechenden bayerischen Zeugnis festgestellt hat. Die Feststellung der Gleichwertigkeit setzt nach § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2, § 9 Abs. 3 Satz 1, § 10 Abs. 2 QualV voraus, dass das Zeugnis oder der zugrunde liegende Abschluss an einer den bayerischen Verhältnissen

gleichwertigen Unterrichtseinrichtung, nach Durchlaufen eines gleichwertigen Bildungsgangs und unter gleichwertigen Leistungsanforderungen erworben wurde. Diese Voraussetzungen gelten nach § 8 Abs. 2 Satz 3 QualIV als erfüllt, wenn das Zeugnis sowie der diesem zugrunde liegende Bildungsgang einer einschlägigen Vereinbarung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz) voll entsprechen. Dies ist im Hinblick auf das deutsche Abitur unabhängig davon, wo es absolviert wurde, der Fall.

Da nach dem Willen des Ordnungsgebers außerhalb Bayerns erworbene Zeugnisse nur bei Gleichwertigkeit mit entsprechenden bayerischen Zeugnissen für ein Studium an einer bayerischen Universität qualifizieren, ist davon auszugehen, dass außerbayerische Zeugnisse, die eine solche Qualifikation vermitteln, auch hinsichtlich der in ihnen zuerkannten Durchschnittsnoten mit entsprechenden bayerischen Zeugnissen gleichwertig sind. Auch der Satzungsgeber durfte daher, ohne gegen Art. 118 Abs. 1 BV zu verstoßen, bei der angefochtenen Regelung von dieser Annahme ausgehen. Sie ist auch der verfassungsrechtlichen Prüfung der angefochtenen Satzungsbestimmungen zugrunde zu legen. Ob die Gleichwertigkeit der als Hochschulzugangsberechtigung anerkannten außerbayerischen Zeugnisse und Abschlüsse durch die Regelungen der Qualifikationsverordnung ausreichend sichergestellt ist, ist im Rahmen dieses Verfahrens nicht näher zu überprüfen.

b) Ein Verstoß des § 2 Satz 1 Auswahlsetzung gegen Art. 118 Abs. 1 BV kann auch nicht im Hinblick darauf festgestellt werden, dass Bewerber, die sämtlich die subjektiven Immatrikulationsvoraussetzungen erfüllen und damit an sich die gleiche Qualifikation aufweisen, ungleich behandelt werden.

aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten für die Vergabe von Studienplätzen in den harten Numerus-clausus-Fächern folgende Grundsätze (BVerfG vom 18.7.1972 = BVerfGE 33, 303/331 ff./345; BVerfG vom 8.2.1977 = BVerfGE 43, 291/313 ff.): Aus dem in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleist-

ten Recht auf freie Wahl des Berufs und der Ausbildungsstätte in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip folge ein verfassungsmäßig gewährleistetes Recht des die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllenden („hochschulreifen“) Staatsbürgers auf Zulassung zum Hochschulstudium seiner Wahl. Dieses Recht stehe unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinn dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen könne; es sei auf gesetzlicher Grundlage regelbar und – unter der Voraussetzung erschöpfender Nutzung aller Ausbildungskapazitäten – einschränkbar. Ein absoluter Numerus clausus bewege sich jedoch am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren. Bei Zulassungsbeschränkungen hätten sich daher die Verantwortlichen um eine auch für die Benachteiligten zumutbare Auswahl nach sachgerechten Kriterien mit einer Chance für jeden Zulassungsberechtigten zu bemühen. Eine Auswahl der Bewerber, die bevorzugt nach dem durch die Durchschnittsnote des Schulabschlusses bestimmten Grad der Eignung vorgenommen werde, sei solange verfassungsrechtlich vertretbar, wie durch eine kumulative Anwendung des Leistungs- und Wartezeitprinzips die nachteiligen Auswirkungen dieser Auswahlkriterien einigermaßen ausgeglichen würden, was zur Bedingung habe, dass die Anforderungen an Durchschnittsnoten und Wartezeiten ein erträgliches Maß nicht überschritten. Dass bei der Auswahl maßgeblich an die Durchschnittsnoten der Reifezeugnisse angeknüpft werden kann, wird in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung dem Grundsatz nach nicht infrage gestellt (VerfGH vom 1.8.1975 = VerfGH 28, 143/164 ff.; BVerfG vom 3.4.1974 = BVerfGE 37, 104/114).

bb) Bei Anwendung dieser Grundsätze sind die angefochtenen Satzungsbestimmungen unter dem Blickwinkel des Art. 118 Abs. 1 BV verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(1) Gegenwärtig sind in das Verfahren der Zentralstelle die Studiengänge Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin und Zahnmedizin einbezogen (vgl. § 31 Abs. 1 HRG; Art. 8 Abs. 1 des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 24.6.1999; Anlage 1 zu § 1 Satz 2 der Verordnung über die zentrale

Vergabe von Studienplätzen – Vergabeverordnung ZVS – vom 8.4.2005, GVBl S. 114, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.12.2006, GVBl S. 1082).

Die gemäß § 32 Abs. 2 HRG, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrags vom 24. Juni 1999 im Auswahlverfahren für bestimmte Bewerber vorzubehaltenden Anteile an den zur Verfügung stehenden Studienplätzen – so genannte Vorabquoten – sind in § 6 Vergabeverordnung ZVS festgelegt worden. Danach sind von den festgesetzten Zulassungszahlen je Studienort vorweg 8 v. H. für die Zulassung von – nicht Deutschen gleichgestellten – ausländischen Staatsangehörigen oder Staatenlosen (Absatz 1 Nr. 1), 1,8 v. H. im Studiengang Medizin, 0,5 v. H. im Studiengang Pharmazie, 0,1 v. H. im Studiengang Tiermedizin und 1,4 v. H. im Studiengang Zahnmedizin für die Zulassung im Sanitätsoffizierdienst der Bundeswehr (Absatz 1 Nr. 2) abzuziehen. Darüber hinaus sind von der Gesamtzahl der festgesetzten Zulassungszahlen vorweg abzuziehen 2 v. H. für Fälle außergewöhnlicher Härten, 0,2 v. H. für die Auswahl der Bewerber mit besonderer Hochschulzugangsberechtigung, 3 v. H. für die Auswahl für ein Zweitstudium (Absatz 2 Satz 1).

Die verbleibenden Studienplätze werden wie folgt vergeben: 20 v. H. der Studienplätze an jeder Hochschule nach dem Grad der Qualifikation – sogenannte Abiturbestenquote – (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 HRG, § 6 Abs. 3 Vergabeverordnung ZVS); 20 v. H. der Studienplätze nach Wartezeit (§ 32 Abs. 3 Nr. 2 HRG, § 6 Abs. 5 Vergabeverordnung ZVS); 60 v. H. von den Hochschulen nach dem Ergebnis eines Auswahlverfahrens (§ 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 1 HRG, § 6 Abs. 4 Vergabeverordnung ZVS). Die Wartezeitquote wurde durch die angeführten bundes- und landesrechtlichen Vorschriften erheblich verringert. Sie hatte zuvor bis 31. Juli 2000 40 v. H., bis 30. April 2005 25 v. H. der nach Abzug der erwähnten Vorabquoten verbleibenden Studienplätze betragen (vgl. § 32 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. a HRG in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.1.1999, BGBl I S. 18; § 12 Abs. 3 Vergabeverordnung ZVS vom 10.11.1997, GVBl S. 759; § 12 Abs. 3 Satz 1, § 29 Vergabeverordnung ZVS vom 1.8.2000, GVBl S. 535). Der Umstand, dass sich die Ludwig-Maximilians-Universität München bei der Regelung des Hochschulaus-

wahlverfahrens in der angefochtenen Satzung auf das Kriterium der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung beschränkt hat, führt weiter dazu, dass die nach Abzug der erwähnten Vorabquoten verbleibenden Studienplätze zu 80 v. H. nach der Abiturdurchschnittsnote vergeben werden.

(2) Dies zwingt aber nicht dazu, den Verzicht des Satzungsgebers, für das Hochschulauswahlverfahren auf weitere Auswahlkriterien zurückzugreifen, als sachwidrig und damit den Benachteiligten nicht zumutbar anzusehen (vgl. zu den Wartezeiten und Notenanforderungen die Veröffentlichungen der ZVS im Internet: [www.zvs.de](http://www.zvs.de)).

Im Wintersemester 2005/2006 erstreckten sich die Wartezeiten im Rahmen der auf 20 v. H. verringerten Wartezeitquote in den in das zentrale Vergabeverfahren einbezogenen Studiengängen von zwei (Biologie) über drei (Pharmazie), sechs (Zahnmedizin) und acht (Humanmedizin) bis zu zehn Semestern (Psychologie und Tiermedizin). Im Wintersemester 2006/2007 betragen diese Wartezeiten zwei (Biologie und Pharmazie), sieben (Psychologie), acht (Humanmedizin und Zahnmedizin) und zehn Semester (Tiermedizin). Die Wartezeiten lagen damit in sämtlichen Studienfächern – teilweise deutlich – unter der Dauer von sechs bis sieben Jahren, bei der das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 8. Februar 1977 (BVerfGE 43, 291/319) Wartezeiten als nicht mehr Chancen ausgleichend und damit die Auswahl als nicht mehr sachgerecht und nicht mehr zumutbar erachtete.

Auch die im Auswahlverfahren gestellten Anforderungen an die Durchschnittsnoten überschreiten ein erträgliches Maß nicht.

Im Wintersemester 2005/2006 ergaben sich in dem durch Landesquoten modifizierten Auswahlverfahren nach § 32 Abs. 3 Nr. 1 HRG, §§ 11 ff. Vergabeverordnung ZVS – Besetzung der Studienplätze nach der Abiturbestenquote – für Bewerber aus Bayern Notenanforderungen von 1,2 (Humanmedizin), 1,3 (Psychologie), 1,5 (Pharmazie und Tiermedizin), 1,6 (Zahnmedizin) und 1,8 (Biologie). Im Wintersemester 2006/2007 lagen diese Auswahlgrenzen bei 1,2 (Humanmedizin



und Psychologie), 1,4 (Pharmazie und Tiermedizin), 1,5 (Zahnmedizin) und 1,7 (Biologie).

In dem in diesem Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigenden, auf Durchschnittsnoten beruhenden Auswahlverfahren der Hochschulen (Hauptverfahren) waren die Grenznoten im Wintersemester 2005/2006 im Studienfach Biologie 2,2 (Würzburg), 2,3 (LMU) und 2,4 (Regensburg), im Studienfach Humanmedizin 1,5 (Erlangen-Nürnberg, Regensburg und Würzburg) und 1,6 (LMU), im Studienfach Pharmazie 2,0 (Würzburg), 2,1 (LMU) und 2,2 (Erlangen-Nürnberg und Regensburg), im Studienfach Psychologie 1,5 (LMU), 1,6 (Würzburg), 1,7 (Erlangen-Nürnberg und Regensburg), im Studienfach Tiermedizin 2,0 (LMU) und im Studienfach Zahnmedizin 1,9 (LMU) und 2,0 (Erlangen-Nürnberg, Regensburg und Würzburg).

Im Wintersemester 2006/2007 (Hauptverfahren) lagen diese Auswahlgrenzen im Studienfach Biologie bei 2,2 (Würzburg) und 2,3 (LMU), im Studienfach Humanmedizin bei 1,3 (Würzburg), 1,4 (Regensburg) und 1,5 (Erlangen-Nürnberg und LMU), im Studienfach Pharmazie bei 1,7 (LMU), 1,8 (Würzburg), 2,1 (Regensburg) und 2,2 (Erlangen-Nürnberg), im Studienfach Psychologie bei 1,4 (LMU), 1,5 (Würzburg), 1,6 (Erlangen-Nürnberg) und 1,7 (Regensburg), im Studienfach Tiermedizin bei 1,7 (LMU) und im Studienfach Zahnmedizin bei 1,7 (LMU), 1,8 (Regensburg und Würzburg) und 1,9 (Erlangen-Nürnberg). Im ersten Nachrückverfahren für das Wintersemester 2006/2007 sanken die Durchschnittsnotenanforderungen im Studienfach Biologie auf 3,1 (Würzburg) oder entfielen (LMU). Auch in den übrigen Studienfächern wurden die Auswahlgrenzen meist herabgesetzt, im Studienfach Humanmedizin auf 1,6 (Regensburg und Würzburg), 1,7 (Erlangen-Nürnberg) und 1,8 (LMU), im Studienfach Pharmazie auf 2,2 (Regensburg und Würzburg) und 2,3 (Erlangen-Nürnberg und LMU), im Studienfach Psychologie auf 1,7 (Erlangen-Nürnberg, LMU und Regensburg) und 1,8 (Würzburg), im Studienfach Tiermedizin auf 1,9 (LMU) und im Studienfach Zahnmedizin auf 2,0 (Erlangen-Nürnberg, LMU, Regensburg und Würzburg).

Zuletzt bewegten sich somit nur die Leistungsanforderungen in den Studienfächern Humanmedizin und Psychologie in einer Höhe, bei der es dem Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 8. Februar 1977 (BVerfGE 43, 291/319) als „weder sachgerecht noch zumutbar“ erschien, die Entscheidung darüber, „wer sofort studieren kann oder aber bis zu sieben Jahren auf eine Zulassung zum Studium seiner Wahl warten muss“, an sie zu knüpfen. Insoweit ist indessen zum einen zu berücksichtigen, dass, wie ausgeführt, die gegenwärtigen Wartezeiten auch in den Studienfächern Humanmedizin und Psychologie die der Bewertung der Durchschnittsnotenforderungen durch das Bundesverfassungsgericht zugrunde liegenden Wartezeiten von sechs bis sieben Jahren noch nicht erreichen. Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass sich die Gesamtdurchschnittsnoten in den Zeugnissen der allgemeinen Hochschulreife in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland seither verbessert haben (vgl. einerseits BVerfGE 37, 104/117: 2,6 bis 3,1; andererseits die im Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 21.3.2006 Az. 7 CE 06.10167 u. a. S. 10 erwähnte Tabelle für die Jahre 2000 bis 2002: 2,36 bis 2,73). Die Notendurchschnittsanforderungen können daher heute leichter erfüllt werden als in den von den zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts erfassten Zeiträumen.

cc) Davon abgesehen lässt sich die Frage, ob im Bereich der harten Numerusclausus-Fächer eine effektive Vielfalt von Hochschulzugangsmöglichkeiten besteht, wie der Verwaltungsgerichtshof in dem erwähnten Beschluss vom 21. März 2006 (S. 18) ausgeführt hat, nur aufgrund einer bundesweiten Betrachtung beantworten. Das öffentliche Hochschulwesen der Bundesrepublik Deutschland stellt ein zusammenhängendes System dar, das eine Nutzung der Ausbildungskapazitäten über die Landesgrenzen hinweg erfordert (vgl. BVerfGE 33, 303/352). Soweit die Auswahlkriterien gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG von den Landesgesetzgebern oder aufgrund landesgesetzlicher Ermächtigung von den einzelnen Hochschulen festgelegt werden, sind diese, wie der Verwaltungsgerichtshof weiter zutreffend bemerkt hat, von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, bereits innerhalb des eigenen Landes oder für den einzelnen Hochschulstandort sicherzustellen, dass jedem hochschulzulassungsberechtigten Bewerber eine realistische Zulas-

sungschance gewährt wird. Vielmehr kann erst aufgrund einer Zusammenschau aller auf Länder- und Hochschulebene getroffenen Regelungen beurteilt werden, ob in Fällen eines bundesweiten Bewerberüberhangs für die Bewerber noch hinreichende Möglichkeiten, einen Studienplatz zu erlangen, bestehen (vgl. auch BT-Drs. 15/3475 S. 8). Deshalb muss im vorliegenden Zusammenhang weiter berücksichtigt werden, dass im Wintersemester 2005/2006 an mehreren außerbayerischen Hochschulen das Medizinstudium bereits mit Durchschnittsnoten von 1,7, das Psychologiestudium mit Durchschnittsnoten ab 2,0 möglich war. Im Wintersemester 2006/2007 genügten an mehreren außerbayerischen Universitäten für die Zulassung im Studienfach Medizin Durchschnittsnoten ab 1,8, im Studienfach Psychologie Durchschnittsnoten ab 1,9.

dd) Der Verfassungsgerichtshof hat in diesem Zusammenhang nicht zu überprüfen, ob der Normgeber die bestmögliche, zweckmäßigste oder gerechteste Lösung gewählt hat (VerfGH vom 2.7.1998 = VerfGH 51, 109/114; VerfGH vom 17.5.2006 = VerfGH 59, 63/73). Dass der Satzungsgeber den ihm eröffneten Gestaltungsspielraum weitgehend ungenutzt gelassen hat und die Heranziehung mehrerer Auswahlkriterien möglicherweise zweckmäßiger wäre, vermag die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung daher nicht zu begründen. Die Einführung einer Landesquote auch für das Hochschulauswahlverfahren, wie sie die Antragsteller fordern, kam wegen der bundesgesetzlichen Vorgaben nicht in Betracht. § 35 HRG lässt eine Berücksichtigung der Landeszugehörigkeit nur bei der Vergabe nach der sogenannten Abiturbestenquote gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 1 HRG, nicht aber im Hochschulauswahlverfahren (§ 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG) zu.

c) Durch den in § 2 Satz 2 Halbsatz 1 Auswahlsetzung bei Ranggleichheit von Bewerbern vorgesehenen Losentscheid wird Art. 118 Abs. 1 BV nicht verletzt.

Soweit eine Verletzung des Gleichheitssatzes von den Antragstellern darin gesehen wird, dass die bei Ranggleichheit von Bewerbern zu treffende Entscheidung durch das Los die durch die Vergabe der Studienplätze ausschließlich nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung bewirkte Benachteiligung

bayerischer Bewerber fortsetze, wird auf die Ausführungen unter 2. a) Bezug genommen.

Soweit die Antragsteller der Auffassung sind, die angegriffene Satzungsbestimmung verstoße unabhängig davon gegen Art. 118 Abs. 1 BV, weil das Los ganz allgemein, hier aber besonders wegen der Vielzahl zu erwartender Fälle von Ranggleichheit ein unsachliches und ungeeignetes Mittel für eine in Grundrechte eingreifende Auswahlentscheidung sei, ist ihnen Folgendes entgegenzuhalten: Nach § 2 Satz 2 Halbsatz 2 Auswahlsetzung bleibt § 34 Satz 2 HRG unberührt. Damit haben bei gleichem Rang nach § 32 Abs. 2 und 3 HRG die Bewerber nach § 34 Satz 1 HRG den Vorrang. Bewerber nach § 34 Satz 1 HRG sind solche, die Wehr- oder Ersatzdienst oder Dienst als Entwicklungshelfer geleistet, ein freiwilliges soziales oder ein freiwilliges ökologisches Jahr abgeleistet oder ein Kind unter 18 Jahren oder einen pflegebedürftigen sonstigen Angehörigen betreut oder gepflegt haben. Diese Regelung dürfte die Zahl der Fälle, in denen bei gleicher Abiturdurchschnittsnote allein das Los über den Erhalt eines Studienplatzes entscheidet, nicht unerheblich verringern.

Davon abgesehen ist eine Regelung, wie bei Ranggleichheit zu verfahren ist, zwingend geboten. Auf sie könnte auch dann nicht verzichtet werden, wenn die Studienplätze im Hochschulauswahlverfahren nicht ausschließlich nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung, sondern aufgrund einer Verbindung mehrerer Kriterien vergeben würden. Auch bei einer an mehrere Kriterien anknüpfenden Studienplatzvergabe kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Ranggleichheit unter mehreren Bewerbern ergibt. Wegen verbreiteter Zulassungschancen für alle Bewerber hat auch das Bundesverfassungsgericht Auswahlentscheidungen nach dem Los nicht als von vornherein unzulässig angesehen (vgl. BVerfGE 43, 291/324 f.).

3. Art. 101 und 128 BV werden nicht verletzt.

Während die in Art. 101 BV garantierte Handlungsfreiheit ein Grundrecht ist, das die Freiheit von ungesetzlichem Zwang, also ein Recht darauf verbürgt, dass die Behörden Eingriffe in die Freiheitssphäre unterlassen, die sich nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen können, ist aus Art. 128 BV ein subjektives Recht, geschweige denn ein Grundrecht nicht abzuleiten. Art. 128 Abs. 1 BV spricht lediglich programmatisch von dem Anspruch eines jeden Bewohners Bayerns auf eine seinen erkennbaren Fähigkeiten und seiner inneren Berufung entsprechende Ausbildung. Art. 128 Abs. 2 BV erteilt mit der Forderung, Begabten den Besuch von Schulen und Hochschulen, nötigenfalls aus öffentlichen Mitteln zu ermöglichen, einen Verfassungsauftrag (vgl. VerfGH vom 17.5.2006 = VerfGH 59, 63/79; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 1 zu Art. 101, RdNrn. 1 f., 3 zu Art. 128 m. w. N.).

Die Handlungsfreiheit besteht nur innerhalb der Schranken der Gesetze. Dazu zählen auch auf gesetzlicher Grundlage erlassene Rechtsvorschriften wie die Satzung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Befugnis des Gesetzgebers, die Handlungsfreiheit einzuschränken, ist nicht unbegrenzt. Die Einschränkungen dürfen die Handlungsfreiheit nicht unzumutbar einengen (vgl. Meder, RdNrn. 4 ff./7 zu Art. 101). Das ist bei den angegriffenen Satzungsbestimmungen, wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, aber nicht der Fall.

Art. 128 BV verpflichtet den Staat rechtlich nicht, so viele und so vielfältige Ausbildungsstätten zu errichten, dass jedermann die ihm entsprechende Ausbildung erhalten kann. Der Vorbehalt des Möglichen ist zu bedenken. Können wegen der Erschöpfung der Kapazität der Hochschulen nicht alle zulassungsberechtigten Bewerber aufgenommen werden, so muss die Auswahl nach sachgerechten Gesichtspunkten vorgenommen werden (vgl. Meder, RdNrn. 1, 2 a zu Art. 128 m. w. N.). Das ist mit der angefochtenen Auswahlregelung geschehen. Auch insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen Bezug genommen.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).