

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 19. Dezember 2017

- 1 BvL 3/14 -

- 1 BvL 4/14 -

1. Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG haben jede Studienplatzbewerberin und jeder Studienplatzbewerber ein Recht auf gleiche Teilhabe an staatlichen Studienangeboten und damit auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Studium ihrer Wahl.
2. Regeln für die Verteilung knapper Studienplätze haben sich grundsätzlich am Kriterium der Eignung zu orientieren. Daneben berücksichtigt der Gesetzgeber Gemeinwohlbelange und trägt dem Sozialstaatsprinzip Rechnung. Die zur Vergabe knapper Studienplätze herangezogenen Kriterien müssen die Vielfalt der möglichen Anknüpfungspunkte zur Erfassung der Eignung abbilden.
3. Der Gesetzgeber muss die für die Vergabe von knappen Studienplätzen im Studienfach Humanmedizin wesentlichen Fragen selbst regeln. Insbesondere muss er die Auswahlkriterien der Art nach selbst festlegen. Er darf den Hochschulen allerdings gewisse Spielräume für die Konkretisierung dieser Auswahlkriterien einräumen.
4. Die Abiturbestenquote begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die maßgebliche Orientierung der Vergabeentscheidung an den Ortswunschangaben sowie die Beschränkung der Bewerbung auf sechs Studienorte lassen sich im Rahmen der Abiturbestenquote verfassungsrechtlich jedoch nicht rechtfertigen.
5. Verfassungswidrig sind die gesetzlichen Vorschriften zum Auswahlverfahren der Hochschulen insofern,
 - als der Gesetzgeber den Hochschulen ein eigenes Kriterienerfindungsrecht überlässt,
 - als die Standardisierung und Strukturierung hochschuleigener Eignungsprüfungen nicht sichergestellt ist,

- als die Hochschulen neben eignungsbezogenen gesetzlichen Kriterien uneingeschränkt auch auf das Kriterium eines frei zu bestimmenden Ranges der Ortspräferenz zurückgreifen dürfen,
 - als im Auswahlverfahren der Hochschulen die Abiturnoten berücksichtigt werden können, ohne einen Ausgleichsmechanismus für deren nur eingeschränkte länderübergreifende Vergleichbarkeit vorzusehen,
 - als für einen hinreichenden Teil der Studienplätze neben der Abiturdurchschnittsnote keine weiteren Auswahlkriterien mit erheblichem Gewicht Berücksichtigung finden.
6. Die Einrichtung einer Wartezeitquote ist verfassungsrechtlich zulässig, wenngleich nicht geboten. Sie darf den jetzigen Anteil von 20 % der Studienplätze nicht überschreiten. Die Wartezeit muss in der Dauer begrenzt sein.
7. Wollen die Länder im Rahmen des Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG von Bundesrecht abweichen, müssen sie eine Neuregelung oder eine inhaltliche Regelung im unmittelbaren Zusammenhang mit bereits geltendem Landesrecht treffen. Rein redaktionelle Anpassungen genügen nicht. Die ausdrückliche Erklärung des Abweichungswillens ist nicht erforderlich.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 3/14 -
- 1 BvL 4/14 -

Verkündet
am 19. Dezember 2017
Wagner
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren
zu den verfassungsrechtlichen Prüfungen,

ob die §§ 31, 32 des Hochschulrahmengesetzes in der Fassung des Siebten HRG-Änderungsgesetzes vom 28. August 2004 (BGBl I S. 2298) sowie die Vorschriften zur Ratifizierung und Umsetzung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung:

- Baden-Württemberg: § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 10. November 2009 (GBl.BW S. 663); §§ 1, 2, 2a des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2005 (GBl.BW S. 629) und des Änderungsgesetzes vom 10. Juli 2012 (GBl.BW S. 457),
- Bayern: Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 22. April 2009 (BayGVBl S. 186); Art. 7, 11 des Gesetzes über die Hochschulzulassung in Bayern vom 9. Mai 2007 (BayGVBl S. 320) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 7. Mai 2013 (BayGVBl S. 252),
- Berlin: § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 29. Oktober 2008 (GVBl [BE] S. 310); §§ 8, 11 des Berliner Hochschulzulassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juni 2005 (GVBl [BE] S. 393), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2013 (GVBl [BE] S. 198),
- Brandenburg: § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag vom 5. Juni 2008 über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 3. Dezember 2008 (GVBl I S. 310),

- Bremen: Art. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 16. Dezember 2008 (GBl S. 15); §§ 3, 7 des Bremischen Hochschulzulassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. November 2010 (GBl S. 548) und des Änderungsgesetzes vom 13. Dezember 2011 (GBl S. 24),
- Hamburg: Art. 1, 3, 4 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 17. Februar 2009 (GVBl S. 36) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 6. März 2012 (GVBl S. 132),
- Hessen: §§ 1, 4, 7 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 15. Dezember 2009 (GVBl I S. 705) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 21. November 2011 (GVBl I S. 679),
- Mecklenburg-Vorpommern: Art. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung sowie zur Änderung des Hochschulzulassungsgesetzes vom 11. März 2010 (GVOBl M-V S. 164); §§ 4, 6 des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Mecklenburg-Vorpommern vom 14. August 2007 (GVOBl M-V S. 286) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 16. Dezember 2010 (GVOBl M-V S. 730, 758),
- Niedersachsen: Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 17. Februar 2010 (GVBl S. 47); §§ 8, 9 des Niedersächsischen Hochschulzulassungsgesetzes vom 29. Januar 1998 (GVBl S. 51) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 11. Dezember 2013 (GVBl S. 287),
- Nordrhein-Westfalen: § 1 des Gesetzes zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 18. November 2008 (GV.NW S. 710); §§ 2, 6 des Hochschulzulassungsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 18. November 2008 (GV.NW S. 710), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. März 2011 (GV.NW S. 165),
- Rheinland-Pfalz: §§ 1, 4 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 27. Oktober 2009 (GVBl S. 347), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl S. 455),
- Saarland: §§ 1, 3, 4 des Gesetzes Nr. 1666 zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 9. Dezember 2008 (ABl S. 331),
- Sachsen: Art. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 16. April 2009 (SächsGVBl S. 155); §§ 1, 3 des Sächsischen Hochschulzulassungsgesetzes

vom 7. Juni 1993 (SächsGVBl S. 462), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Oktober 2012 (SächsGVBl S. 568, 575),

- Sachsen-Anhalt: §§ 1 (Ratifizierung), 3a, 12 des Hochschulzulassungsgesetzes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juli 2012 (GVBl LSA S. 297, 298),
- Schleswig-Holstein: Art. 1 des Gesetzes zur Zustimmung zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 27. Juni 2008 (GVBl Schl.-H. S. 304); §§ 1, 3, 4 des Zustimmungs- und Ausführungsgesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2009 (GVBl Schl.-H. S. 331),
- Thüringen: § 1 des Thüringer Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 16. Dezember 2008 (GVBl S. 529); §§ 9, 11 des Thüringer Hochschulzulassungsgesetzes vom 16. Dezember 2008 (GVBl S. 535) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 23. Mai 2011 (GVBl S. 87)

mit dem Grundgesetz vereinbar sind, soweit sie für den Studiengang Humanmedizin ein Vergabeverfahren vorsehen, bei dem nach Abzug einiger Vorabquoten 20 % der Studienplätze allein nach dem Grad der Qualifikation (unter Bildung von Länderquoten), 60 % der Studienplätze maßgeblich nach dem Grad der Qualifikation (ohne Bildung von Länderquoten) und 20 % der Studienplätze nach Wartezeit (ohne Beschränkung auf Bewerbungssemester) vergeben werden und bei dem die für eine Zulassung in der Wartezeitquote erforderliche Anzahl an Wartesemestern regelmäßig die Dauer eines normalen Studiums übersteigt

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 18. März 2014 (6z K 4455/13) -

- 1 BvL 3/14 -,

ob die §§ 31, 32 des Hochschulrahmengesetzes in der Fassung des Siebten HRG-Änderungsgesetzes vom 28. August 2004 (BGBl I S. 2298) sowie die Vorschriften zur Ratifizierung und Umsetzung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung:

- Baden-Württemberg: § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 10. November 2009 (GBl.BW S. 663); §§ 1, 2, 2a des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2005 (GBl.BW S. 629) und des Änderungsgesetzes vom 10. Juli 2012 (GBl.BW S. 457),

- Bayern: Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 22. April 2009 (BayGVBI S. 186); Art. 7, 11 des Gesetzes über die Hochschulzulassung in Bayern vom 9. Mai 2007 (BayGVBI S. 320) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 7. Mai 2013 (BayGVBI S. 252),
- Berlin: § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 29. Oktober 2008 (GVBI [BE] S. 310); §§ 8, 11 des Berliner Hochschulzulassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juni 2005 (GVBI [BE] S. 393), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2013 (GVBI [BE] S. 198),
- Brandenburg: § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag vom 5. Juni 2008 über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 3. Dezember 2008 (GVBI I S. 310),
- Bremen: Art. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 16. Dezember 2008 (GBI S. 15); §§ 3, 7 des Bremischen Hochschulzulassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. November 2010 (GBI S. 548) und des Änderungsgesetzes vom 13. Dezember 2011 (GBI S. 24),
- Hamburg: Art. 1, 3, 4 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 17. Februar 2009 (GVBI S. 36) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 6. März 2012 (GVBI S. 132),
- Hessen: §§ 1, 4, 7 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 15. Dezember 2009 (GVBI I S. 705) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 21. November 2011 (GVBI I S. 679),
- Mecklenburg-Vorpommern: Art. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung sowie zur Änderung des Hochschulzulassungsgesetzes vom 11. März 2010 (GVOBI M-V S. 164); §§ 4, 6 des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Mecklenburg-Vorpommern vom 14. August 2007 (GVOBI M-V S. 286) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 16. Dezember 2010 (GVOBI M-V S. 730, 758),
- Niedersachsen: Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 17. Februar 2010 (GVBI S. 47); §§ 8, 9 des Niedersächsischen Hochschulzulassungsgesetzes vom 29. Januar 1998 (GVBI S. 51), in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 11. Dezember 2013 (GVBI S. 287),
- Nordrhein-Westfalen: § 1 des Gesetzes zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 18. November 2008 (GV.NW S. 710); §§ 2, 6 des Hochschulzulassungs-

gesetzes Nordrhein-Westfalen vom 18. November 2008 (GV.NW S. 710), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. März 2011 (GV.NW S. 165),

- Rheinland-Pfalz: §§ 1, 4, des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 27. Oktober 2009 (GVBl S. 347), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl S. 455),
- Saarland: §§ 1, 3, 4 des Gesetzes Nr. 1666 zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 9. Dezember 2008 (ABl S. 331),
- Sachsen: Art. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 16. April 2009 (SächsGVBl S. 155); §§ 1, 3 des Sächsischen Hochschulzulassungsgesetzes vom 7. Juni 1993 (SächsGVBl S. 462), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Oktober 2012 (SächsGVBl S. 568, 575),
- Sachsen-Anhalt: §§ 1 (Ratifizierung), 3a, 12 des Hochschulzulassungsgesetzes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juli 2012 (GVBl LSA S. 297, 298),
- Schleswig-Holstein: Art. 1 des Gesetzes zur Zustimmung zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 27. Juni 2008 (GVBl Schl.-H. S. 304); §§ 1, 3, 4 des Zustimmungs- und Ausführungsgesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2009 (GVBl Schl.-H. S. 331),
- Thüringen: § 1 des Thüringer Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 16. Dezember 2008 (GVBl S. 529); §§ 9, 11 des Thüringer Hochschulzulassungsgesetzes vom 16. Dezember 2008 (GVBl S. 535) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 23. Mai 2011 (GVBl S. 87)

mit dem Grundgesetz vereinbar sind, soweit sie für den Studiengang Humanmedizin ein Vergabeverfahren vorsehen, bei dem nach Abzug einiger Vorabquoten 20 % der Studienplätze allein nach dem Grad der Qualifikation (unter Bildung von Länderquoten), 60 % der Studienplätze maßgeblich nach dem Grad der Qualifikation (ohne Bildung von Länderquoten) und 20 % der Studienplätze nach Wartezeit (ohne Beschränkung auf Bewerbungssemester) vergeben werden und bei dem die für eine Zulassung in der Wartezeitquote erforderliche Anzahl an Wartesemestern regelmäßig die Dauer eines normalen Studiums übersteigt

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 18. März 2014 (6z K 4229/13) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,
Eichberger,
Schluckebier,
Masing,
Paulus,
Baer,
Britz,
Ott

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. Oktober 2017 durch

Urteil

für Recht erkannt:

1. a) § 32 Absatz 3 Satz 1 Nummern 2 und 3 sowie Absatz 3 Sätze 2 und 4 des Hochschulrahmengesetzes (HRG) in der Fassung vom 28. August 2004 (Bundesgesetzblatt I Seite 2298)
- b) sowie
 - § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 10. November 2009 (Gesetzblatt für Baden-Württemberg Seite 663) sowie § 2a Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Baden-Württemberg (Hochschulzulassungsgesetz - HZG) in der Fassung vom 15. September 2005 (Gesetzblatt für Baden-Württemberg Seite 629) und des Änderungsgesetzes vom 15. Juni 2010 (Gesetzblatt für Baden-Württemberg Seiten 422, 423),
 - der Zustimmungsbeschluss des Landtags des Freistaates Bayern vom 22. April 2009 zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzu-

lassung (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 186) sowie Artikel 7 Absätze 1 und 2 des Gesetzes über die Hochschulzulassung in Bayern (Bayerisches Hochschulzulassungsgesetz - BayHZG) vom 9. Mai 2007 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 320) in der Fassung des Gesetzes vom 9. Juli 2012 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 339),

- § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 29. Oktober 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 310) sowie § 8 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 3 Sätze 1 bis 5 des Gesetzes über die Zulassung zu den Hochschulen des Landes Berlin in zulassungsbeschränkten Studiengängen (Berliner Hochschulzulassungsgesetz - BerHZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juni 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 393) und des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 198),

- Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 17. Februar 2009 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 36) sowie Artikel 3 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 17. Februar 2009 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 36) in der Fassung des Gesetzes vom 6. März 2012 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 132),

- § 1 Absätze 1 und 2 sowie § 4 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 3 und Absatz 4 Satz 2 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung in der Fassung vom 15. Dezember 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I Seite 705),

- Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung sowie zur Änderung des Hochschulzulassungsgesetzes vom 11. März 2010 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern Seite 164) und § 4 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 3 Sätze 1 und 2 sowie Absatz 5 Satz 2 des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Mecklenburg-Vorpommern (Hochschulzulassungsgesetz - HZG M-V) vom 14. August 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern Seite 286) in der Fassung des Gesetzes vom 16. Dezember 2010 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern Seiten 730 und 758),

- Artikel 1 Absätze 1 und 2 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung und zur Änderung des Niedersächsischen Hochschulzulassungsgesetzes vom 17. Februar 2010 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 47) sowie § 8 Absatz 1 des Niedersächsischen Hochschulzulassungsgesetzes (NHZG) vom 29. Januar 1998 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 51) in der Fassung des Gesetzes vom 17. Februar 2010 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 47),

- § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008 vom 18. November 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 710) sowie § 2 des Dritten Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Nordrhein-Westfalen (Hochschulzulassungsgesetz - HZG) vom 18. November 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Seite 710),

- § 1 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 27. Oktober 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz Seite 347),
- § 1 des Gesetzes Nr. 1666 zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008 vom 9. Dezember 2008 (Amtsblatt des Saarlandes 2009 Seite 331),
- Artikel 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 16. April 2009 (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seiten 155 und 259) sowie § 3 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulzulassungsgesetz - SächsHZG) vom 7. Juni 1993 (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 462) in der Fassung des Gesetzes vom 18. Oktober 2012 (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seiten 568, 575),
- § 1 Absätze 1 und 2 sowie § 3a Sätze 2 und 3 des Hochschulzulassungsgesetzes Sachsen-Anhalt (HZuLG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juli 2012 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt Seiten 297, 298),
- Artikel 1 Absätze 1 und 2 des Gesetzes zur Zustimmung zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung und zur Änderung des ZVS-Gesetzes vom 27. Juni 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Seite 304), § 4 Absatz 1 Sätze 1, 2 und 4 sowie Absatz 2 des Zustimmungs- und Ausführungsgesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung (ZVS-Gesetz - ZVS ZuAG) vom 19. Juni 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Seite 293) in der Fassung des Gesetzes vom 19. Juni 2009

(Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Seite 331) und § 12 Absatz 2 Satz 1 des Hochschulzulassungsgesetzes (HZG) in der Fassung vom 5. Februar 2016 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Seite 75) sowie

- § 1 des Thüringer Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 16. Dezember 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen Seite 529) sowie § 11 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 des Thüringer Hochschulzulassungsgesetzes (ThürHZG) vom 16. Dezember 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen Seite 535)

sind, soweit sie die Zulassung zum Studium der Humanmedizin betreffen, mit Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.

2. § 8a des Gesetzes über die Zulassung zu den Hochschulen des Landes Berlin in zulassungsbeschränkten Studiengängen (Berliner Hochschulzulassungsgesetz - BerlHZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juni 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 393) ist gemäß Artikel 31 des Grundgesetzes nichtig, soweit er für die Studierendenauswahl in der Abiturbesten- und der Wartezeitquote gemäß § 32 Absatz 3 Satz 1 Nummern 1 und 2 des Hochschulrahmengesetzes (HRG) in der Fassung vom 28. August 2004 (Bundesgesetzblatt I Seite 2298) gilt.
3. Die mit dem Grundgesetz für unvereinbar erklärten Vorschriften gelten bis zu einer Neuregelung fort. Bis zum 31. Dezember 2019 ist eine Neuregelung zu treffen.

Gründe:

A.

Gegenstand der Verfahren sind zwei Richtervorlagen zu bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften über das Verfahren zur Vergabe von Studienplätzen an staatlichen Hochschulen, soweit der Studiengang Humanmedizin betroffen ist. Dieser Studiengang ist deutschlandweit zugangsbeschränkt. Die Zahl der Studienplatzbewerber übersteigt die Zahl der verfügbaren Plätze für Studienanfänger um ein Mehrfaches. Die Vergabe der Studienplätze ist durch das Hochschulrahmengesetz des Bundes und den zwischen den Ländern geschlossenen Staatsvertrag vom 5. Juni 2008 über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung (im Folgenden: Staatsvertrag 2008) geregelt, der durch Gesetze der Länder in Landesrecht umgesetzt worden ist. Das vorliegende Gericht erachtet die entsprechenden Vorschriften in mehrfacher Hinsicht als verfassungswidrig. 1

I.

1. Die Schaffung gesetzlicher Regelungen zur Hochschulzulassung geht wesentlich auf die Numerus clausus-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den 1970er-Jahren zurück (BVerfGE 33, 303; 43, 291). Bis dahin war die Hochschulzulassung ausschließlich Gegenstand universitärer Satzungen, bei deren Gestaltung der Gesetzgeber den Hochschulen - mit unterschiedlich ausdifferenzierten Vorgaben - einen weitreichenden Spielraum beließ. Die Folge war die Entwicklung einer Vielzahl unterschiedlicher Auswahlkriterien neben der Abiturnote und der Wartezeit (vgl. Bahro/Berlin, Hochschulzulassungsrecht, 4. Aufl. 2003, Einleitung, S. 4 ff.; Bode, Wissenschaftsrecht 46 [2013], S. 348 <351 ff.>; Geis, Wissenschaftsrecht Beiheft 18 [2007], S. 9; Gieseke, Wissenschaftsrecht 45 [2012], S. 3 <4 f.>; Hailbronner, Wissenschaftsrecht 29 [1996], S. 1 ff.). Aufgrund gestiegener Bewerberzahlen ab den 1960er-Jahren wurde dieses System auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten zunehmend kritisch gesehen. Das Bundesverfassungsgericht beanstandete schließlich die Regelung unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts in der ersten Numerus clausus-Entscheidung (vgl. BVerfGE 33, 303 <340 ff., 345 ff.>; vgl. weiter zur Entwicklung Lindner, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, 2. Aufl. 2011, Kapitel XI Rn. 98 f.). 2

In der Folge einigten sich im Jahr 1973 die Länder auf den ersten Staatsvertrag, in dem sie einheitliche Kriterien für die Hochschulzulassung und die Ermitt- 3

lung der Ausbildungskapazitäten sowie die Einrichtung der Zentralstelle für die Studienplatzvergabe vereinbarten. Zudem erließ der Bund das im Jahr 1976 in Kraft getretene Hochschulrahmengesetz (BGBl I S. 185 - HRG 1976). Als Auswahlkriterien wurden die nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung bemessene Qualifikation und die Wartezeit festgelegt. Das zur Bewertung der unterschiedlichen Reifezeugnisse aus den Ländern eingerichtete Bonus-Malus-System wurde mit dem Hochschulrahmengesetz 1976 durch die Landesquotenregelung ersetzt (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 Satz 5 HRG 1976). Gleichzeitig wurde ein besonderes Auswahlverfahren eingeführt, das für Studiengänge mit unvertretbar hohen Zulassungsanforderungen die Ergebnisse eines Feststellungsverfahrens als zusätzliches Auswahlkriterium vorsah (§ 33 HRG 1976). Neben die im besonderen Auswahlverfahren durchgeführten Testverfahren und die zeitweise ergänzend hierzu vorgesehenen Losverfahren trat ab dem Jahr 1985 die Möglichkeit von Auswahlgesprächen durch die Hochschulen, die dadurch wieder am Zulassungsverfahren beteiligt wurden (§ 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b HRG in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 28. März 1985, BGBl I S. 605 - HRG 1985). Die eigenständige Auswahl durch die Hochschulen fand erstmals im Jahr 1998 wieder Eingang in das Zulassungsrecht (vgl. § 32 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe b HRG in der Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998, BGBl I S. 2190 - HRG 1998), und zwar für 20 % der Studienplätze, neben dem Grad der Qualifikation mit einer Quote von 55 % und der Wartezeit mit 25 % (vgl. hierzu Hailbronner, Wissenschaftsrecht 35 [2002], S. 209 <211 f.>).

2. Die heutige Ausgestaltung der Hochschulzulassung beruht bundesrechtlich auf dem Hochschulrahmengesetz, das auf der Grundlage der früheren Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ergangen ist und fortgilt. Sie ist überdies auf den Staatsvertrag 2008 gestützt, der durch Landesgesetze in Landesrecht umgesetzt worden ist. Weiter haben die Länder Rechtsverordnungen erlassen, die namentlich das Auswahlverfahren der Hochschulen regeln. Für dieses Auswahlverfahren sind kraft Delegation in den Landesgesetzen und -verordnungen von den einzelnen Hochschulen Satzungen erlassen worden, die weitere Einzelheiten bestimmen, insbesondere aus einem vorgegebenen Katalog von Kriterien diejenigen festlegen, die in ihrem hochschuleigenen Auswahlverfahren maßgebend sind. 4

3. Den Rahmen für das heutige Hochschulzulassungsrecht stecken die §§ 27 ff. HRG ab (in der Fassung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 28. August 2004, BGBl I S. 2298 - HRG). Im Gesetz- 5

gebungsverfahren war damit unter anderem die Vorstellung verbunden, dass auch Bewerber ohne „Einserabitur“ im Auswahlverfahren der Hochschulen die Chance erhielten, durch die Wahl eines weniger nachgefragten Standortes ihre Zulassungschancen zu verbessern, da die Grenznoten für die Auswahl dort deutlich günstiger sein würden als an den überdurchschnittlich nachgefragten Standorten. Verbunden damit war die Erwartung, dass die Hochschulen die Möglichkeiten, weitere Auswahlkriterien anwenden zu können, auch nutzen und die Landesgesetzgeber gegebenenfalls ergänzende Vorgaben machen würden (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 30. Juni 2004, BTDrucks 15/3475, S. 8).

a) § 27 Abs. 1 Satz 1 HRG bestimmt, dass jeder Deutsche im Sinne des Art. 116 GG zu dem von ihm gewählten Hochschulstudium berechtigt ist, wenn er die für das Studium erforderliche Qualifikation nachweist. Dieser Nachweis wird gemäß § 27 Abs. 2 Satz 1 HRG grundsätzlich durch den erfolgreichen Abschluss einer auf das Studium vorbereitenden Schulbildung erbracht. In der beruflichen Bildung Qualifizierte können den Nachweis nach näherer Bestimmung des Landesrechts auch auf andere Weise erbringen (§ 27 Abs. 2 Satz 2 HRG). 6

Bestimmungen über die Ermittlung und Festsetzung der Ausbildungskapazitäten und die Festsetzung von Zulassungszahlen finden sich in den §§ 29, 30 HRG. Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 HRG sind im Zusammenwirken von Hochschulen und zuständigen Stellen einheitliche Grundsätze für die Ermittlung und Festsetzung der Ausbildungskapazitäten der Hochschulen zu entwickeln. Weiteres wird in verschiedenen landesrechtlichen Bestimmungen einschließlich der Kapazitätsverordnungen der Länder geregelt. Die Zulassungszahlen werden gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 HRG durch Landesrecht festgesetzt, und zwar für den jeweils einzelnen Studiengang und für einen bestimmten Zeitraum, der die Dauer eines Jahres nicht überschreiten darf (§ 30 Abs. 2 HRG). 7

Die Länder haben eine Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen errichtet (seit dem Jahr 2008 ist dies die Stiftung für Hochschulzulassung, zuvor war es die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen - ZVS). Ist nach deren Feststellung zu erwarten, dass an die Hochschulen nicht alle Bewerber für einen Studiengang zugelassen werden können, darf gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 HRG für diesen Studiengang die Zahl der von den einzelnen Hochschulen höchstens aufzunehmenden Studierenden (Zulassungszahl) nicht niedriger festgesetzt werden, als dies unter Berücksichtigung der personellen, räumlichen, sächlichen und fach- 8

spezifischen Gegebenheiten zur Aufrechterhaltung einer geordneten Wahrnehmung der Aufgaben der Hochschule in Forschung, Lehre und Studium sowie in der Krankenversorgung unbedingt erforderlich ist.

b) Die vom Verwaltungsgericht Gelsenkirchen zur verfassungsrechtlichen Überprüfung vorgelegten §§ 31, 32 HRG regeln die zentrale Vergabe innerhalb der nach den vorgenannten Bestimmungen im Rahmen einer Kapazitätsberechnung ermittelten Studienplätze und das dabei anzuwendende Auswahlverfahren (sogenanntes innerkapazitäres Vergabeverfahren). 9

Deren Regelungsgehalt stellt sich im Wesentlichen wie folgt dar: 10

aa) Die Studienplätze der Studiengänge, für die für mehrere Hochschulen Zulassungszahlen festgesetzt sind, können von der Zentralstelle, der Stiftung für Hochschulzulassung, vergeben werden (§ 31 Abs. 1 Satz 1 HRG). 11

Ist ein Studiengang in das zentrale Vergabeverfahren einbezogen und reicht die Gesamtzahl der an allen Hochschulen zur Verfügung stehenden Studienplätze zur Zulassung aller Bewerber aus, findet ein Verteilungsverfahren auf die Studienorte statt (vgl. § 31 Abs. 2 HRG). Reicht die Gesamtzahl der Studienplätze hingegen nicht zur Zulassung aller aus, findet ein Auswahlverfahren unter den Bewerberinnen und Bewerbern nach Maßgabe der §§ 32 bis 35 HRG statt (vgl. § 31 Abs. 3 HRG). 12

bb) Das in § 32 HRG geregelte Auswahlverfahren sieht zunächst vor, dass bis zu 30 % der zu vergebenden Studienplätze bestimmten Bewerbergruppen vorzubehalten sind (Vorabquoten). Hierzu gehören - unter anderem - Bewerber, für die die Versagung der Zulassung eine außergewöhnliche, insbesondere soziale Härte bedeuten würde (Nr. 1), ausländische oder staatenlose Bewerber (Nr. 3) und Zweitstudienbewerber (Nr. 5, jeweils in § 32 Abs. 2 HRG). 13

cc) Die nach Vergabe in den Vorabquoten verbleibenden Studienplätze werden gemäß § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HRG von der Stiftung für Hochschulzulassung zu 20 % nach dem Grad der gemäß § 27 HRG nachgewiesenen Qualifikation vergeben (sog. Abiturbestenquote). Dabei haben die Länder dafür Sorge zu tragen, dass die Nachweise innerhalb eines Landes und im Verhältnis der Länder untereinander hinsichtlich der jeweiligen Anforderungen und Bewertungen vergleichbar sind. Solange die Vergleichbarkeit im Verhältnis der Länder untereinander 14

der nicht gewährleistet ist, werden für die Auswahl der Studienbewerber Landesquoten gebildet (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Sätze 3 und 4 HRG). Hierdurch konkurrieren in der Abiturbestenquote jeweils nur Bewerber aus demselben Bundesland miteinander. Die Quote eines Landes bemisst sich zu einem Drittel nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Bewerber für den betreffenden Studiengang und zu zwei Dritteln nach seinem Bevölkerungsanteil bei den Achtzehn- bis unter Einundzwanzigjährigen. Für die Stadtstaaten werden die so ermittelten Quoten um drei Zehntel erhöht (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Satz 5 HRG).

dd) Weitere 20 % der nach Abzug der Vorabquoten verbleibenden Studienplätze werden durch die Stiftung für Hochschulzulassung gemäß § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HRG nach der Dauer der Zeit seit dem Erwerb der Qualifikation nach § 27 HRG vergeben (sog. Wartezeitquote). Entscheidend für die Berechnung der Wartezeit ist also der Zeitpunkt des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, nicht dagegen die erstmalige Bewerbung um den Studienplatz. Die Zeiten eines anderen - noch nicht abgeschlossenen (vgl. § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HRG) - Studiums an einer Hochschule („Parkstudium“) werden auf die Wartezeit nicht angerechnet (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Satz 2 HRG). 15

ee) Die verbleibenden 60 % der nach Abzug der Vorabquoten zur Verfügung stehenden Studienplätze werden gemäß § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HRG von den Hochschulen selbst nach dem Ergebnis eines Auswahlverfahrens vergeben (sog. Auswahlverfahren der Hochschulen - AdH). Diese können sich dabei nach der näheren landesrechtlichen Ausgestaltung der Hilfe der Stiftung für Hochschulzulassung bedienen, um Zulassungs- sowie Ablehnungsbescheide zu erstellen und in ihrem Namen zu versenden (vgl. z.B. § 3 Abs. 2 Hochschulzulassungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 18. November 2008, GV.NW S. 710 - HZG NRW; § 27 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung über die Vergabe von Studienplätzen in Nordrhein-Westfalen vom 15. Mai 2008, GV.NW S. 386 - VergabeVO NRW; § 10 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über die zentrale Vergabe von Studienplätzen durch die Stiftung für Hochschulzulassung - VergabeVO Stiftung). 16

§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 HRG nennt exemplarisch („insbesondere“) einige einzeln oder kumulativ anwendbare Kriterien für die Vergabe von Studienplätzen: den Grad der Qualifikation, gewichtete Einzelnoten der Qualifikation, das Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests, vorhandene Berufsausbildung oder Berufserfahrung und ein Auswahlgespräch. Bei der Auswahlentscheidung muss dem Grad der Qualifikation nach § 27 HRG allerdings ein „maßgebli- 17

cher Einfluss“ gegeben werden (§ 32 Abs. 3 Satz 2 HRG). Die Bildung von Landesquoten ist, anders als bei der Abiturbestenquote (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Satz 4 HRG), für das Auswahlverfahren der Hochschulen nicht vorgesehen.

Die Zahl der Teilnehmer an diesem Auswahlverfahren kann wiederum nach dem Grad der Qualifikation, den gewichteten Einzelnoten, die über die fachspezifische Eignung Auskunft geben, nach dem Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests, nach der Art der Berufsausbildung oder Berufstätigkeit oder auch nach dem Grad der Ortspräferenz sowie nach einer Verbindung dieser Maßstäbe begrenzt werden (§ 32 Abs. 3 Sätze 3 und 4 HRG - sog. Vorauswahlverfahren). Diese Möglichkeit wird von den Hochschulen häufig genutzt. Im Wintersemester 2017/2018 berücksichtigten 15 Hochschulen von vornherein nur Bewerbungen, bei denen sie an erster Stelle der Ortspräferenzen standen. Vier Hochschulen setzten eine Ortspräferenzvorgabe an erster oder zweiter sowie weitere vier eine solche an erster bis dritter Stelle voraus. Ein Großteil dieser Hochschulen wendete darüber hinaus zusätzliche Vorauswahlkriterien an. Vier Hochschulen haben - teils zusätzlich zur Vorauswahl nach der Ortspräferenz - eine Vorauswahl nach einer starren Abiturnotengrenze (von 2,3 bis 2,5) durchgeführt, während sechs die Teilnehmerzahl begrenzt haben, womit die Zugangsschwelle zum Auswahlverfahren von der Anzahl der eingegangenen Bewerbungen abhängt. Lediglich elf Hochschulen, von denen zwei im eigentlichen Auswahlverfahren ausschließlich nach Maßgabe der Abiturnote auswählten, verzichteten auf eine Vorauswahl (vgl. Stiftung für Hochschulzulassung, Übersicht über die Vorauswahl- und Auswahlkriterien im Auswahlverfahren der Hochschulen zum Wintersemester 2017/2018). 18

ff) In Fällen von Ranggleichheit der Bewerber können die Länder nach § 32 Abs. 4 HRG eine Verbindung der Maßstäbe für die Abiturbesten- und Wartezeitquote (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 HRG) oder die Auswahl durch das Los vorsehen. 19

c) Die maßgeblichen Vorschriften haben folgenden Wortlaut: 20

§ 31 Zentrale Vergabe von Studienplätzen

(1) ¹In Studiengängen, für die für mehrere Hochschulen Zulassungszahlen festgesetzt sind, können die Studienplätze von der von den Ländern errichteten Zentralstelle vergeben werden. ²In das Verfahren der Zentralstelle ist ein Studiengang zum frühestmöglichen Zeitpunkt einzubeziehen, wenn für ihn nach der Feststellung der Zentral-

stelle Zulassungszahlen für alle staatlichen Hochschulen festgesetzt sind und zu erwarten ist, dass die Zahl der Bewerber die Gesamtzahl der zur Verfügung stehenden Plätze übersteigt, soweit nicht wegen der Art der Zugangsvoraussetzungen oder der Auswahlmaßstäbe den Hochschulen die Entscheidung vorbehalten wird. ³In das Verfahren der Zentralstelle soll ein Studiengang einbezogen werden, wenn für ihn nach der Feststellung der Zentralstelle Zulassungszahlen für die Mehrzahl der staatlichen Hochschulen festgesetzt sind.

(2) Reicht in einem nach Absatz 1 einbezogenen Studiengang die Gesamtzahl der an allen Hochschulen zur Verfügung stehenden Studienplätze zur Zulassung aller Bewerber aus, so werden die an den einzelnen Hochschulen vorhandenen Studienplätze von der Zentralstelle möglichst nach den Ortswünschen der Bewerber und, soweit notwendig, bis zu einem Viertel der Studienplätze nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium, im übrigen vor allem nach den für die Ortswahl maßgebenden sozialen, insbesondere familiären und wirtschaftlichen Gründen vergeben (Verteilungsverfahren).

(3) ¹Reicht in einem nach Absatz 1 einbezogenen Studiengang die Gesamtzahl der Studienplätze nicht zur Zulassung aller Bewerberinnen und Bewerber aus, so findet unter den Bewerberinnen und Bewerbern eine Auswahl nach Maßgabe der §§ 32 bis 35 statt (Auswahlverfahren); die danach ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber werden in den Fällen des § 32 Abs. 3 Nr. 3 von der Hochschule zugelassen. ²Im Übrigen werden sie den einzelnen Hochschulen möglichst nach ihren Ortswünschen und, soweit notwendig, in den Fällen des § 32 Abs. 3 Nr. 1 vor allem nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium, in allen anderen Fällen vor allem nach den für die Ortswahl maßgebenden sozialen, insbesondere familiären und wirtschaftlichen Gründen zugewiesen.

(4) Besteht an einer Hochschule für den ersten Teil eines Studiengangs eine höhere Ausbildungskapazität als für spätere Teile dieses Studiengangs, kann eine auf den ersten Teil des Studiengangs beschränkte Zuweisung und Einschreibung erfolgen, wenn gewährleistet ist, dass der Student sein Studium an anderen Hochschulen im Geltungsbereich dieses Gesetzes fortsetzen kann.

§ 32 Auswahlverfahren

(1) ¹Im Falle des § 31 Abs. 3 werden die für Studienanfänger verfügbaren Studienplätze unter Beachtung der von den Bewerbern angegebenen Rangfolge ihrer Studienwünsche nach den Maßstäben der Absätze 2 und 3 vergeben. ²Bei den Bewerbungen für diese Stu-

dienplätze dürfen nach näherer Maßgabe des Landesrechts mindestens sechs Ortswünsche in einer Rangliste angegeben werden.

(2) ¹Bis zu drei Zehntel der Studienplätze sind vorzubehalten für

1. Bewerber, für die die Versagung der Zulassung eine außergewöhnliche, insbesondere soziale Härte bedeuten würde;
2. Bewerber, die sich auf Grund entsprechender Vorschriften verpflichtet haben, ihren Beruf in Bereichen besonderen öffentlichen Bedarfs auszuüben;
3. ausländische und staatenlose Bewerber; Verpflichtungen auf Grund zwischenstaatlicher Vereinbarungen sind zu berücksichtigen;
4. Bewerber, die in einem anderen noch nicht abgeschlossenen Studiengang oder sonstigen gleichwertigen Ausbildungsgängen nach Landesrecht die Qualifikation für das gewählte Studium (§ 27) erworben haben; ihre Auswahl erfolgt nach dem Grad der Qualifikation (§ 27). ²Diese Bewerber können im Verfahren nach Absatz 3 nicht zugelassen werden;
5. Bewerber, die bereits ein Studium in einem anderen Studiengang abgeschlossen haben (Zweitstudienbewerber). ²Die Auswahl erfolgt nach den Prüfungsergebnissen des Erststudiums und nach den für die Bewerbung für ein weiteres Studium maßgeblichen Gründen. ³Diese Bewerber können im Verfahren nach Absatz 3 nicht zugelassen werden.

²Das Landesrecht kann vorsehen, dass innerhalb der Quote nach Satz 1 Studienplätze für in der beruflichen Bildung qualifizierte Bewerber (§ 27 Abs. 2 Satz 2) vorbehalten werden; diese Bewerber werden im Verfahren nach Absatz 3 nicht zugelassen. ³Nicht in Anspruch genommene Studienplätze werden den Studienplätzen nach Absatz 3 zugeschlagen.

(3) ¹Die verbleibenden Studienplätze werden vergeben

1. zu einem Fünftel der Studienplätze an jeder Hochschule durch die Zentralstelle nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium. ²Qualifikationsgrade, die nur geringfügig voneinander abweichen, können als ranggleich behandelt werden. ³Die Länder tragen dafür Sorge, dass die Nachweise innerhalb eines Landes und im Verhältnis der Länder untereinander hinsicht-

lich der jeweiligen Anforderungen und Bewertungen vergleichbar sind. ⁴Solange die Vergleichbarkeit im Verhältnis der Länder untereinander nicht gewährleistet ist, werden für die Auswahl der Studienbewerberinnen und -bewerber Landesquoten gebildet. ⁵Die Quote eines Landes bemisst sich zu einem Drittel nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Bewerberinnen und Bewerber für den betreffenden Studiengang (Bewerberanteil) und zu zwei Dritteln nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Achtzehn- bis unter Einundzwanzigjährigen (Bevölkerungsanteil); für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg werden die sich danach ergebenden Quoten um drei Zehntel erhöht. ⁶Bei der Berechnung des Bewerberanteils werden nur Personen berücksichtigt, die eine Hochschulzugangsberechtigung besitzen, die von allen Ländern gegenseitig anerkannt ist;

2. zu einem Fünftel der Studienplätze nach der Dauer der Zeit seit dem Erwerb der Qualifikation für den gewählten Studiengang nach § 27 (Wartezeit). ²Zeiten eines Studiums an einer Hochschule werden auf die Wartezeit nicht angerechnet; dies gilt erstmals für Studienzeiten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes;
3. im Übrigen von den Hochschulen nach dem Ergebnis eines Auswahlverfahrens. ²Die 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) auf Grund einer Verbindung von Maßstäben nach den Buchstaben a bis e.

²Bei der Auswahlentscheidung muss dem Grad der Qualifikation nach § 27 ein maßgeblicher Einfluss gegeben werden. ³Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Auswahlverfahren kann begrenzt werden. ⁴In diesem Fall entscheidet die Hochschule über die Teilnahme nach einem der in Satz 2 Buchstabe a bis d genannten Maßstäbe, nach dem Grad der Ortspräferenz oder nach einer Verbindung dieser Maßstäbe. ⁵Bewerberinnen und Bewerber, die nach Nummer 1 oder 2 ausgewählt wurden, nehmen am Auswahlverfahren nicht teil.

(4) Für die Entscheidung in Fällen von Ranggleichheit der Bewerber kann eine Verbindung der Maßstäbe nach Absatz 3 Nr. 1 und 2 oder, unbeschadet des § 34 Satz 2, die Auswahl durch das Los vorgesehen werden.

4. a) Weitere Regelungen über die Vergabe von Studienplätzen enthalten die Art. 8 bis 10 des Staatsvertrages 2008, der durch die im Vorlagebeschluss im Einzelnen genannten Landesgesetze ratifiziert worden ist. Die Art. 9 und 10 des Staatsvertrages 2008 übernehmen die von § 32 HRG vorgezeichnete Dreiteilung des Auswahlverfahrens in Vorabquoten (Art. 9 Staatsvertrag 2008) und in von der Stiftung für Hochschulzulassung und den Hochschulen zu vergebende Hauptquoten (Art. 10 Staatsvertrag 2008). Auch inhaltlich stimmen sie im Wesentlichen mit § 32 HRG überein. 21

Aus dem Staatsvertrag 2008 ergeben sich jedoch Konkretisierungen und Abweichungen insofern, als im Verfahren nach Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Staatsvertrag 2008 bei Bewerbungen eine Begrenzung auf sechs Ortswünsche in einer Rangliste erfolgt, während § 32 Abs. 1 Satz 2 HRG bei den Bewerbungen für die zur Verfügung stehenden Studienplätze nach näherer Maßgabe des Landesrechts mindestens sechs Ortswünsche vorsieht. 22

Art. 9 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrages 2008 reduziert die Vorabquoten auf bis zu 20 % der zur Verfügung stehenden Studienplätze, wohingegen § 32 Abs. 2 Satz 1 HRG für die Vorabquoten einen Rahmen von bis zu 30 % vorsieht. Die für die Zulassung in der Härtefallquote gemäß Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Staatsvertrages 2008 vorauszusetzende „außergewöhnliche Härte“ liegt nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 des Staatsvertrages 2008 vor, wenn besondere, vor allem soziale 23

und familiäre Gründe in der Person der Bewerberin oder des Bewerbers die sofortige Aufnahme des Studiums zwingend erfordern.

Ferner schließt Art. 9 Abs. 7 Staatsvertrag 2008 mit Ausnahme der Härtefall- 24
quotenbewerber sämtliche Bewerberinnen und Bewerber vom Vergabeverfahren
in den Hauptquoten aus, die den Vorabquoten unterfallen. Er ist insoweit strenger
gefasst als § 32 Abs. 2 Satz 1 HRG. Dieser ordnet einen solchen Ausschluss vom
Hauptquotenverfahren nur für diejenigen Bewerberinnen und Bewerber an, die in
einem anderen noch nicht abgeschlossenen Studiengang oder in sonstigen
gleichwertigen Ausbildungsgängen nach Landesrecht die Qualifikation für das ge-
wählte Studium erworben haben (§ 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 HRG) oder sich in der
beruflichen Bildung qualifiziert haben (§ 32 Abs. 2 Satz 2 HRG) sowie für jene, die
bereits ein Studium in einem anderen Studiengang abgeschlossen haben (Zweit-
studienbewerber, § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HRG).

Durch Art. 12 Abs. 1 des Staatsvertrages 2008 werden die Länder ermächtigt, 25
durch Rechtsverordnungen die Einzelheiten des Verfahrens und der dabei anzu-
wendenden inhaltlichen Kriterien zu bestimmen. Soweit dies für eine zentrale
Vergabe von Studienplätzen notwendig ist, müssen die Rechtsverordnungen der
Länder übereinstimmen (Art. 12 Abs. 2 Staatsvertrag 2008).

b) Die entsprechenden Vorschriften des Staatsvertrages 2008 lauten: 26

Artikel 8 Auswahlverfahren

(1) ¹In einem Auswahlverfahren werden die Bewerberinnen und Be-
werber nach den Artikeln 9 und 10 sowie nach Absatz 4 ausgewählt.
²Bei den Bewerbungen für diese Studienplätze dürfen sechs Orts-
wünsche in einer Rangliste angegeben werden. ³Die ausgewählten
Bewerberinnen und Bewerber werden in den Fällen des Artikels 10
Abs. 1 Nr. 3 von der Hochschule zugelassen. ⁴Im Übrigen werden sie
den einzelnen Hochschulen möglichst nach ihren Ortswünschen und,
soweit notwendig, in den Fällen des Artikels 10 Abs. 1 Nr. 1 vor allem
nach dem Grad der nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte
Studium, in allen anderen Fällen vor allem nach den für die Ortswahl
maßgebenden sozialen, insbesondere familiären und wirtschaftlichen
Gründen zugewiesen. ⁵Ist danach im Einzelfall keine Zulassung
möglich, rückt die rangnächste Bewerberin oder der rangnächste
Bewerber der jeweiligen Gruppe nach, sofern sie oder er sich für ei-
ne Hochschule beworben hat, an der noch Studienplätze frei sind.

(2) Den Bewerberinnen und Bewerbern dürfen keine Nachteile entstehen

1. aus der Erfüllung von Dienstpflichten nach Artikel 12a des Grundgesetzes und der Übernahme solcher Dienstpflichten und entsprechender Dienstleistungen auf Zeit bis zur Dauer von drei Jahren,
2. aus dem Entwicklungsdienst nach dem Entwicklungshelfergesetz vom 18. Juni 1969 (BGBl. I S. 549) in der jeweils geltenden Fassung,
3. aus der Ableistung eines freiwilligen sozialen Jahres nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 17. August 1964 (BGBl. I S. 640) in der jeweils geltenden Fassung oder aus der Ableistung eines freiwilligen ökologischen Jahres nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2118) in der jeweils geltenden Fassung oder im Rahmen eines von der Bundesregierung geförderten Modellprojektes,
4. aus der Betreuung oder Pflege eines Kindes unter 18 Jahren oder einer pflegebedürftigen Person aus dem Kreis der sonstigen Angehörigen bis zur Dauer von drei Jahren.

(3) Wer zum Bewerbungstichtag das 55. Lebensjahr vollendet hat, wird an einem Auswahlverfahren nur beteiligt, wenn für das beabsichtigte Studium unter Berücksichtigung der persönlichen Situation schwerwiegende wissenschaftliche oder berufliche Gründe sprechen.

(4) Studienplätze nach Artikel 11 Abs. 3, bei denen die Zulassung auf den ersten Teil des Studiengangs beschränkt ist, weil das Weiterstudium an einer deutschen Hochschule nicht gewährleistet ist, können auch durch das Los vergeben werden.

Artikel 9 Vorabquoten

(1) ¹In einem Auswahlverfahren sind bis zu zwei Zehntel der zur Verfügung stehenden Studienplätze vorzubehalten für:

1. Bewerberinnen und Bewerber, für die die Ablehnung des Zulassungsantrages eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde,

2. Bewerberinnen und Bewerber, die sich auf Grund entsprechender Vorschriften verpflichtet haben, ihren Beruf in Bereichen besonderen öffentlichen Bedarfs auszuüben,
3. ausländische Staatsangehörige und Staatenlose, soweit sie nicht Deutschen gleichgestellt sind,
4. Bewerberinnen und Bewerber, die in einem noch nicht abgeschlossenen Studiengang die Qualifikation für das gewählte Studium erworben haben,
5. Bewerberinnen und Bewerber, die bereits ein Studium in einem anderen Studiengang abgeschlossen haben (Bewerberinnen und Bewerber für ein Zweitstudium),
6. in der beruflichen Bildung Qualifizierte, die über keine sonstige Studienberechtigung verfügen.

²Die Quote nach Satz 1 Nr. 6 soll nur gebildet werden, wenn zu erwarten ist, dass der Anteil der ihr unterfallenden Bewerberinnen und Bewerber an der Bewerbergesamtzahl mindestens eins vom Hundert beträgt; wird die Quote nicht gebildet, erfolgt eine Beteiligung am Verfahren nach Artikel 10.

(2) ¹Die Quoten nach Absatz 1 Satz 1 können für die Studienplätze je Studienort oder für die Gesamtzahl aller Studienplätze gebildet werden. ²Daneben kann bestimmt werden, dass der Anteil der Studienplätze für die Bewerbergruppen nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 an der Gesamtzahl der Studienplätze je Bewerbergruppe nicht größer sein darf als der Anteil der jeweiligen Bewerbergruppe an der Bewerbergesamtzahl. ³Nicht in Anspruch genommene Studienplätze aus der Quote nach Absatz 1 Nr. 3 werden nach Artikel 10 Abs. 1 Nr. 3 vergeben. ⁴Nicht in Anspruch genommene Studienplätze aus den Quoten nach Absatz 1 Nr. 1, 2, 4, 5 und 6 werden nach Artikel 10 Abs. 1 Nr. 2 vergeben.

(3) ¹Eine außergewöhnliche Härte liegt vor, wenn besondere, vor allem soziale und familiäre Gründe in der Person der Bewerberin oder des Bewerbers die sofortige Aufnahme des Studiums zwingend erfordern. ²Wer geltend macht, aus nicht selbst zu vertretenden Umständen daran gehindert gewesen zu sein, einen für die Berücksichtigung bei der Auswahl nach Artikel 10 Abs. 1 Nr. 1 und 2 besseren Wert zu erreichen, wird mit dem nachgewiesenen Wert an der Vergabe der Studienplätze in diesen Quoten beteiligt.

(4) Bewerberinnen und Bewerber nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 werden nach dem Grad der Qualifikation ausgewählt.

(5) Bewerberinnen und Bewerber nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 werden nach den Prüfungsergebnissen des Erststudiums und nach den für die Bewerbung für ein weiteres Studium maßgeblichen Gründen ausgewählt.

(6) Bewerberinnen und Bewerber nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 werden in erster Linie unter Qualifikationsgesichtspunkten ausgewählt.

(7) Wer den Quoten nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 bis 6 unterfällt, kann nicht im Verfahren nach Artikel 10 zugelassen werden; Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 bleibt unberührt.

Artikel 10 Hauptquoten

(1) ¹Im Auswahlverfahren werden die nach Abzug der Studienplätze nach Artikel 9 verbleibenden Studienplätze nach folgenden Grundsätzen vergeben:

1. zu einem Fünftel der Studienplätze an jeder Hochschule durch die Stiftung nach dem Grad der Qualifikation für das gewählte Studium. Qualifikationsgrade, die nur geringfügig voneinander abweichen, können als ranggleich behandelt werden. Die Länder tragen dafür Sorge, dass die Nachweise innerhalb eines Landes und im Verhältnis der Länder untereinander hinsichtlich der jeweiligen Anforderungen und Bewertungen vergleichbar sind. Solange die Vergleichbarkeit im Verhältnis der Länder untereinander nicht gewährleistet ist, werden für die Auswahl der Studienbewerberinnen und -bewerber Landesquoten gebildet. Die Quote eines Landes bemisst sich zu einem Drittel nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Bewerberinnen und Bewerber für den betreffenden Studiengang (Bewerberanteil) und zu zwei Dritteln nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Achtzehn- bis unter Einundzwanzigjährigen (Bevölkerungsanteil); für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg werden die sich danach ergebenden Quoten um drei Zehntel erhöht. Bei der Berechnung des Bewerberanteils werden nur Personen berücksichtigt, die eine Hochschulzugangsberechtigung besitzen, die von allen Ländern gegenseitig anerkannt ist;
2. zu einem Fünftel der Studienplätze nach der Dauer der Zeit seit dem Erwerb der Qualifikation für den gewählten Studiengang (Wartezeit). Zeiten eines Studiums an einer deutschen Hochschule werden auf die Wartezeit nicht angerechnet;

3. im Übrigen von den Hochschulen nach dem Ergebnis eines Auswahlverfahrens. Die jeweilige Hochschule vergibt die Studienplätze in diesem Verfahren nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts insbesondere
- a) nach dem Grad der Qualifikation,
 - b) nach den gewichteten Einzelnoten der Qualifikation für das gewählte Studium, 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) auf Grund einer Verbindung von Maßstäben nach den Buchstaben a bis e.

²Bei der Auswahlentscheidung muss dem Grad der Qualifikation ein maßgeblicher Einfluss gegeben werden. ³Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Auswahlverfahren kann begrenzt werden. ⁴In diesem Fall entscheidet die Hochschule über die Teilnahme nach einem der in Satz 1 Ziffer 3 Buchstabe a bis d genannten Maßstäbe, nach dem Grad der Ortspräferenz oder nach einer Verbindung dieser Maßstäbe. ⁵Bewerberinnen und Bewerber, die nach Nummer 1 oder 2 ausgewählt wurden, nehmen am Auswahlverfahren nicht teil.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 kann bei Ranggleichheit eine Verbindung der Maßstäbe nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 vorgesehen werden.

(3) ¹Besteht in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 nach Anwendung der Absätze 1 und 2 Ranggleichheit, wird vorrangig ausgewählt, wer dem Personenkreis nach Artikel 8 Abs. 2 angehört. ²Besteht danach noch Ranggleichheit, kann eine Entscheidung durch das Los vorgesehen werden.

(4) Aus den Quoten nach Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2 nicht in Anspruch genommene Studienplätze werden nach Absatz 1 Nr. 3 vergeben.

c) Am 17. März 2016 haben sich die Länder auf eine Novelle des Staatsvertrages geeinigt (Staatsvertrag über die gemeinsame Einrichtung für Hochschulzulassung vom 17. März 2016 - im Folgenden: Staatsvertrag 2016). Dieser befindet sich gegenwärtig noch in der Ratifizierungsphase und sieht neben der Einführung neuer technischer Verfahrensregeln („Dialogorientiertes Serviceverfahren“, Art. 2 Abs. 2 Staatsvertrag 2016) unter anderem auch eine Änderung bei den Auswahlkriterien vor. Diese besteht darin, dass es in der Wartezeitquote künftig nicht mehr auf die seit Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung verstrichene Zeit, sondern auf die Zahl der Bewerbungssemester ankommen soll (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Staatsvertrag 2016). Diese Regelung soll erstmals in dem auf den Abschluss der Ratifizierung folgenden Studienplatzvergabeverfahren, frühestens aber zum Wintersemester 2018/2019 Anwendung finden (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 Staatsvertrag 2016). 27

5. a) Weitere Bestimmungen über das Auswahlverfahren finden sich auf der Ebene der Landesgesetze. Dabei wird von der in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HRG sowie in Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Staatsvertrages 2008 für das Auswahlverfahren der Hochschulen eröffneten Option, neben dem maßgeblich zu berücksichtigenden Grad der Qualifikation weitere Kriterien heranziehen zu dürfen, unterschiedlich Gebrauch gemacht. Einige Länder schreiben vor, dass neben dem Grad der Qualifikation mindestens ein weiteres Auswahlkriterium zugrunde gelegt werden muss. Dies sind: 28

Baden-Württemberg: § 2a Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Baden-Württemberg - HZG BW; Bayern: Art. 7 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 5 Satz 2 des Gesetzes über die Hochschulzulassung in Bayern - BayHZG; Berlin: § 8 Abs. 3 Satz 3 des Berliner Hochschulzulassungsgesetzes - BerlHZG; Hessen: § 4 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung, der mit Gesetz vom 30. November 2015 (GVBl S. 510) allerdings wieder entfallen ist; Mecklenburg-Vorpommern: § 4 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Mecklenburg-Vorpommern - HZG M-V; Niedersachsen: § 8 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 des Niedersächsischen Hochschulzulassungsgesetzes - NHZG; Thüringen: § 11 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 5 Satz 2 des Thüringer Hochschulzulassungsgesetzes - ThürHZG; jeweils in den aus dem Rubrum ersichtlichen Fassungen.

Zum Teil wird verlangt, dass mehrere Auswahlkriterien parallel angewandt werden. Rheinland-Pfalz gibt die Auswahlkriterien für den Studiengang Medizin ihrer Art nach in § 18 Abs. 3 der Studienplatzvergabeverordnung Rheinland-Pfalz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 2010 vor (GVBl 2011 S. 3). Danach sind die Kriterien Durchschnittsnote, fachspezifischer Studierfähigkeitstest sowie Berufsausbildung und berufliche Erfahrung zu verbinden. 29

Andere Länder überlassen das Hinzuziehen weiterer Kriterien der Entscheidung der Hochschulen und geben lediglich vor, dass dem Grad der Qualifikation maßgebliche Bedeutung beizumessen ist. Dies sind: 30

Brandenburg: § 10 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung über die zentrale Vergabe von Studienplätzen durch die Stiftung für Hochschulzulassung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2010 (GVBl II Nr. 29), geändert durch Verordnung vom 11. August 2011 (GVBl II Nr. 45) - ZVV BB; Nordrhein-Westfalen: § 2 des Dritten Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Nordrhein-Westfalen - HZG NRW; Saarland: § 4 des Saarländischen Gesetzes Nr. 1666 zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung; Sachsen: § 3 Abs. 1 Sächsisches Hochschulzulassungsgesetz - SächsHZG; Sachsen-Anhalt: § 3a des Hochschulzulassungsgesetzes Sachsen-Anhalt - HZuG LSA; Schleswig-Holstein: § 4 Abs. 1 des Zustimmungsgesetzes zu dem Staatsvertrag über die Einrichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung - ZVS ZuAG; jeweils in den aus dem Rubrum ersichtlichen Fassungen; in Hamburg findet Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung in der aus dem Rubrum ersichtlichen Fassung in Verbindung mit § 5 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Hamburg in der Fassung vom 6. Juli 2010 (HmbGVBl. S. 473) - HmbHZG - Anwendung, wonach die Leistungen der Hochschulzugangsberechtigung in „erheblichem Umfang“ einzubeziehen sind.

Überwiegende Bedeutung muss dem Grad der Qualifikation in Bremen zukommen (§ 3 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 2 Sätze 4 bis 6 des Bremischen Hochschulzulassungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 13. Dezember 2011, GBl 2012, S. 24 - BremHZG). 31

In Baden-Württemberg und Berlin, die den Hochschulen Vorgaben zur Festsetzung der Auswahlmaßstäbe machen, werden zum Teil auch bestimmte Kombinationen von Kriterien ausgeschlossen (§ 2a Abs. 2 HZG BW i.V.m. § 10 Abs. 4 Satz 3 der Verordnung des Wissenschaftsministeriums über die zentrale Vergabe 32

von Studienplätzen durch die Stiftung für Hochschulzulassung vom 23. April 2006, GBl.BW S. 114 - VergabeVO Stiftung BW: keine Kombination der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung nur mit gewichteten Einzelnoten; § 8 Abs. 3 Satz 4 BerlHZG: nicht nur gewichtete Einzelnoten oder Auswahlgespräche als einziges Zusatzkriterium neben der Durchschnittsnote).

b) Hinsichtlich der näheren Ausgestaltung des Auswahlverfahrens der Hochschulen und der Auswahl der hierfür maßgeblichen Kriterien sehen die Länder mit medizinischen Fakultäten den Erlass von Hochschulsatzungen vor. Für diese besteht in Berlin, Rheinland-Pfalz, im Saarland und seit dem 29. Januar 2016 auch in Schleswig-Holstein eine Genehmigungspflicht durch das zuständige Ministerium 33

(§ 8 Abs. 3 Satz 6 BerlHZG; § 5 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung in der aus dem Rubrum ersichtlichen Fassung und § 1 Abs. 5, § 18 Studienplatzvergabeverordnung Rheinland-Pfalz; § 4 Satz 1 des Saarländischen Gesetzes Nr. 1666 zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung; § 12 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 6 Abs. 2, § 14 Abs. 3 des Hochschulzulassungsgesetzes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 5. Februar 2016, GVBl Schl.-H. S. 75 - HZG SH).

In Sachsen besteht für die Satzungen zum Auswahlverfahren der Hochschulen eine Anzeigepflicht (§ 3 Abs. 3 SächsHZG). 34

Im Übrigen unterliegen die Hochschulen bei der Ausgestaltung und Auswahl der Kriterien im Rahmen des Auswahlverfahrens der Hochschulen - mit Ausnahme Hamburgs - der Fachaufsicht des zuständigen Ministeriums 35

(Baden-Württemberg: § 67 Abs. 2 Nr. 6 des Landeshochschulgesetzes Baden-Württemberg vom 1. Januar 2005, GBl.BW S. 1, in der Fassung des Gesetzes vom 1. April 2014, GBl.BW S. 99; Bayern: Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 12 Abs. 3 Nr. 5 Bayerisches Hochschulgesetz vom 23. Mai 2006, BayGVBl S. 245, in der Fassung des Gesetzes vom 23. Februar 2011, BayGVBl S. 102; Hessen: § 10 Abs. 3 Hessisches Hochschulgesetz vom 14. Dezember 2009, GVBl I S. 666, i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr. 2 Hessisches Hochschulgesetz vom 14. Dezember 2009, GVBl I S. 666, in der Fassung des Gesetzes vom 26. Juni 2012, GVBl I S. 227 - HessHG, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. November 2015, GVBl S. 510; Mecklenburg-Vorpommern: § 14 Abs. 3 i.V.m. § 12 Abs. 2 Nr. 5 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fas-

sung der Bekanntmachung vom 25. Januar 2011, GVOBI M-V S. 18 - LHG M-V; Niedersachsen: § 51 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 26. Februar 2007, GVBI S. 69, i.V.m. § 47 Satz 2 Nr. 3 Niedersächsisches Hochschulgesetz vom 26. Februar 2007, GVBI S. 69, in der Fassung des Gesetzes vom 10. Juni 2010, GVBI S. 242 - NHG; Nordrhein-Westfalen: § 7 Satz 2 HZG NRW in der Fassung vom 18. November 2008, GV.NW S. 710; Sachsen-Anhalt: § 57 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 56 Nr. 5 des Hochschulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2010, GVBI LSA S. 600 - HSG LSA; Thüringen: § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Thüringer Hochschulgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Dezember 2006, GVBI S. 601, i.V.m. § 2 Abs. 4 Nr. 7 des Thüringer Hochschulgesetzes vom 21. Dezember 2006, GVBI S. 601, in der Fassung des Gesetzes vom 16. Juli 2008, GVBI S. 243, 244 - ThürHG, zuletzt geändert und neugefasst durch Gesetz vom 13. September 2016, GVBI S. 437).

In Hamburg unterliegen die Hochschulen auch hinsichtlich ihrer Zulassungs- 36
satzungen allein der Rechtsaufsicht (§§ 5, 6, 107 Hamburgisches Hochschulge-
setz vom 18. Juli 2001, GVBI S. 171, geändert durch Gesetz vom 17. Dezember
2013, GVBI S. 503, 527 - HmbHG, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. April
2017, GVBI S. 99).

6. Von den Hochschulzulassungsbeschränkungen und damit den Vorschriften 37
über das Vergabe- und Auswahlverfahren ist das Studium der Humanmedizin seit
langem besonders betroffen (vgl. BVerfGE 33, 303 <306 f.>; 43, 291 <302 f.>).
Der Abstand zwischen der Zahl der verfügbaren Studienplätze und der Zahl der
Bewerbungen hat sich in den letzten Jahren nochmals vergrößert. Gegenwärtig
verfügen 35 der 88 staatlichen Hochschulen in Deutschland über medizinische
Fakultäten. In Brandenburg und Bremen bestehen indessen keine medizinischen
Fakultäten an staatlichen Hochschulen.

a) Die Zahl der im Studienfach Humanmedizin zu vergebenden Studienplätze 38
ist seit dem Wintersemester 1999/2000 annähernd konstant geblieben. Im Studi-
enjahr (Winter- und Sommersemester) 1999/2000 standen mit 10.574 Plätzen in
etwa so viele Plätze wie im Studienjahr 2012/2013 (10.696) zur Verfügung. Dem
standen 31.757 Studienplatzbewerber im Studienjahr 1999/2000, aber schon
60.730 Bewerber im Studienjahr 2012/2013 gegenüber. Im Wintersemester
2017/2018 lag die Aufnahmekapazität bei insgesamt 9.176 Studienplätzen sowie
weiteren 1.627 Plätzen im Sommersemester 2017. Die Nachfrage lag zum Winter-
semester 2017/2018 bei 43.184 und zum Sommersemester 2017 bei 18.799 Be-

werbungen (vgl. Angaben der Stiftung für Hochschulzulassung, Daten der bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge an Hochschulen im Wintersemester 2017/18 und in den Sommersemestern 2013 und 2017, S. 2, abrufbar unter www.hochschulstart.de; im Übrigen sind die Zahlen den Vorlagebeschlüssen entnommen). Hieraus errechnen sich Zulassungsquoten von 21,25 % für das Wintersemester 2017/2018 und von 8,65 % für das Sommersemester 2017.

b) Die für eine Zulassung in der Abiturbestenquote erforderliche Mindestnote ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Die Auswahlgrenze lag für das Wintersemester 1999/2000 je nach Landesquote (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HRG) bei einer Abiturnote von 1,6 bis 2,2, seit dem Wintersemester 2009/2010 in den Wintersemestern durchgehend bis 2017/2018 bei 1,0 bis 1,2. Eine schlechtere Durchschnittsnote als 1,5 führte seit dem Zulassungsverfahren zum Wintersemester 2006/2007 - mit Ausnahme der Sommersemester 2007 und 2008 - nicht mehr zu einer Zulassung in der Abiturbestenquote (vgl. Angaben der Stiftung für Hochschulzulassung, Auswahlgrenzen in den bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen bzgl. der Studienjahre ab 2010/2011; Vorlagebeschlüsse, S. 15). 39

Die für eine Auswahl in der Abiturbestenquote zum Wintersemester 2012/2013 erforderliche Note (1,0 bis 1,2) erreichten im Abiturjahrgang 2012 zwischen 1,16 % (Saarland) und 3,0 % (Thüringen) der Abiturienten. Die für eine Auswahl in der Abiturbestenquote zum Wintersemester 2015/2016 erforderliche Abiturnote (1,0 bis 1,1) erreichten im Abschlussjahr 2015 zwischen 1,0 % (Rheinland-Pfalz) und 3,1 % (Thüringen) der Absolventen (vgl. Kultusministerkonferenz, Ländervergleich der Abiturnoten 2006-2015 an Gymnasien, integrierten Gesamtschulen und beruflichen Schulen, abrufbar unter <https://www.kmk.org/dokumentation-und-statistik/statistik/schulstatistik/abiturnoten.html>). 40

Bei den Abiturergebnissen zeigte sich im Jahr 2015 eine Spanne des Notenniveaus zwischen 2,16 und 2,59 und damit von 0,43 Notenstufen zwischen dem besten und dem schlechtesten Landesschnitt. Die Bandbreite der Vergabe der Bestnote 1,0 liegt zwischen 3,1 % und 0,8 %. Die Anteile der Abiturnoten im Bereich zwischen 1,0 und 1,9 schwankten zwischen 38,8 % in Thüringen und 17,2 % in Niedersachsen (vgl. Kultusministerkonferenz, Ländervergleich der Abiturnoten 2015 an Gymnasien, integrierten Gesamtschulen und beruflichen Schulen). 41

c) Die für eine Zulassung in der Wartezeitquote erforderliche Wartezeit betrug 42
im Studienjahr 1999/2000 vier Halbjahre und ist auf zwölf Halbjahre im Winterse-
mester 2013/2014 beziehungsweise 13 Halbjahre im Sommersemester 2014 ge-
stiegen. Zuletzt betrug sie 15 Halbjahre im Sommersemester 2017 und 14 Halb-
jahre im Wintersemester 2017/2018. Dabei erhielten nicht alle Bewerberinnen und
Bewerber, die eine entsprechende Anzahl an Studienhalbjahren gewartet hatten,
einen Studienplatz. Vielmehr erfolgte unter den Bewerbern mit der erforderlichen
Anzahl an Wartezeit halbjahren wiederum eine Auswahlentscheidung anhand der Abi-
turnote, wenn die Zahl der Studienplätze nicht für alle gleich lange Wartenden
ausreichte. So erhielt im Wintersemester 1999/2000 einen Studienplatz, wer bei
einer Wartezeit von vier Halbjahren eine Abiturnote von mindestens 2,8 vorwies.
Im Sommersemester 2000 war neben den erforderlichen vier Wartezeit halbjahren
eine Abiturnote mit einem Durchschnitt von 3,3 nachzuweisen. Im Wintersemester
2013/2014 musste bei einer Wartezeit von zwölf Halbjahren die Abiturnote bei
mindestens 2,2 liegen, um einen Studienplatz zu erhalten. Im Sommersemester
2017 war bei einer Wartezeit von 15 Halbjahren eine Durchschnittsnote von 3,0
und im Wintersemester 2017/2018 bei einer Wartezeit von 14 Halbjahren eine Abi-
turnote von 2,6 erforderlich (vgl. Angaben der Stiftung für Hochschulzulassung,
Auswahlgrenzen in den bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen bzgl.
Studienjahr 2013/2014, Sommersemester 2017 und Wintersemester 2017/2018;
Vorlagebeschlüsse, S. 18).

II.

1. Die im Oktober 1989 geborene Klägerin des Ausgangsverfahrens zur Vor- 43
lage 1 BvL 3/14 bestand im Juni 2009 in Schleswig-Holstein ihr Abitur mit der Note
2,0 und absolvierte anschließend die Ausbildung zur Gesundheits- und Kranken-
pflegerin.

Im Mai 2013 bewarb sie sich bei der im Ausgangsverfahren beklagten Stiftung 44
für Hochschulzulassung zum Wintersemester 2013/2014 im Studium der Human-
medizin im ersten Fachsemester. Die Stiftung lehnte den Zulassungsantrag ab,
weil die Klägerin mit einer Durchschnittsnote von 2,0 und acht Wartezeit halbjahren die
maßgeblichen Auswahlgrenzen verfehlt habe. Die Auswahlgrenze in der Abitur-
bestenquote habe für Bewerber mit Hochschulzugangsberechtigung aus Schles-
wig-Holstein bei 1,2 gelegen und die in der Wartezeitquote bei zwölf Wartezeit halbjahren.
Auch im Auswahlverfahren der Hochschulen wurde der Klägerin kein Stu-
dienplatz zugeteilt.

Mit ihrer daraufhin erhobenen Klage vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen verfolgt die Klägerin ihr Ziel der Zuteilung eines Studienplatzes im Fach Humanmedizin weiter. Das Verfahren der Studienplatzvergabe hält sie für verfassungswidrig. 45

2. Der im Februar 1991 geborene Kläger des Ausgangsverfahrens zur Vorlage 1 BvL 4/14 bestand im Juni 2010 in Hamburg sein Abitur mit der Note 2,6 und absolvierte anschließend eine Ausbildung zum Rettungssanitäter. Ein Freiwilliges Soziales Jahr leistete er bei einem Rettungsdienst ab. Sodann ließ er sich zum Rettungsassistenten ausbilden. 46

Im Juni 2013 bewarb er sich zum wiederholten Mal bei der im Ausgangsverfahren beklagten Stiftung für Hochschulzulassung um die Zuteilung eines Studienplatzes im Studienfach Humanmedizin im ersten Fachsemester zum Wintersemester 2013/2014. Die Stiftung lehnte den Zulassungsantrag ab, weil der Kläger mit einer Durchschnittsnote von 2,6 und mit sechs Wartehalbjahren die maßgeblichen Auswahlgrenzen verfehlt habe. Die Auswahlgrenze in der Abiturbestenquote habe für eine in Hamburg erworbene Hochschulzugangsberechtigung bei 1,1 gelegen und die in der Wartezeitquote bei zwölf Wartehalbjahren. Auch im Auswahlverfahren der Hochschulen erhielt der Kläger keinen Studienplatz. 47

Mit seiner dagegen erhobenen Klage vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen verfolgt der Kläger sein Ziel der Zuteilung eines Studienplatzes im Fach Humanmedizin weiter. Das Verfahren der Studienplatzvergabe hält er ebenfalls für verfassungswidrig. 48

3. Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat beide Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob die §§ 31, 32 HRG sowie die landesrechtlichen Vorschriften zur Ratifizierung und Umsetzung des Staatsvertrages 2008 mit dem Grundgesetz vereinbar sind, soweit sie für den Studiengang Humanmedizin ein Vergabeverfahren vorsehen, bei dem nach Abzug einiger Vorabquoten 20 % der Studienplätze allein nach dem Grad der Qualifikation (unter Bildung von Landesquoten), 60 % der Studienplätze maßgeblich nach dem Grad der Qualifikation (ohne Bildung von Landesquoten) und 20 % der Studienplätze nach Wartezeit (ohne Beschränkung auf Bewerbungssemester) vergeben werden und bei dem die für eine Zulassung in der Wartezeitquote erforderliche Anzahl an Wartesemestern regelmäßig die Dauer eines normalen Studiums übersteigt. 49

Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen führt in seinen im Wesentlichen übereinstimmenden Vorlagebeschlüssen unter anderem aus, die Verteilung der zur Verfügung stehenden Studienplätze werde den von Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip vorgegebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen und damit dem relativen Teilhaberecht des Studienplatzbewerbers, welches aus der bisherigen Numerus clausus-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folge, nicht gerecht. 50

Es sei mit dem Grundgesetz unvereinbar, dass im Bereich der Hauptquote „Auswahlverfahren der Hochschulen“ die Hochschulen allein auf den Grad der Qualifikation als Auswahlkriterium zurückgreifen dürften, dabei aber - anders als in der Abiturbestenquote - keine Landesquote gebildet werde. Diese Unstimmigkeit verliere zwar an Gewicht, wenn der Grad der Qualifikation durch mindestens ein weiteres Auswahlkriterium ergänzt werde. Sechs von 35 Hochschulen hätten aber zum Wintersemester 2012/2013 ihre Plätze allein nach dem Grad der Qualifikation vergeben. Der Verzicht auf die Bildung von Landesquoten im Auswahlverfahren der Hochschulen führe zu einer Ungleichbehandlung der Bewerbergruppen aus den verschiedenen Bundesländern und verletze den verfassungsrechtlichen Teilhabeanspruch der Betroffenen. 51

Ferner sei die Wartezeitquote gleichheitswidrig ausgestaltet. Durch die Bemessung der Wartezeitquote nach der Dauer der seit dem Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung vergangenen Zeit würden ungleiche Bewerbergruppen, nämlich langjährig Wartende, die auf den Medizinstudienplatz „hinlebten“, gleichbehandelt mit Gelegenheitsbewerbern, die zum Beispiel mit ihrem jahrzehntelang ausgeübten Beruf unzufrieden seien und die sich erst später zum Studium entschlossen. Darin liege ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Diese Gleichbehandlung wirke sich für die langjährig wartenden Bewerber nachteilig aus, weil sich ihre Wartezeit durch die Zulassung von Gelegenheitsbewerbern erheblich erhöhe. 52

Darüber hinaus sei das geltende Vergabesystem deshalb verfassungswidrig, weil es sich übermäßig auf die Abiturnote konzentriere, ohne dass dies hinreichend kompensiert werde. Das in den Hauptquoten verwendete Kriterium des „Grads der Qualifikation“ sei zwar an sich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Verfassungswidrig sei jedoch die Zuspitzung des Auswahlverfahrens in der Abiturbestenquote und im Auswahlverfahren der Hochschulen auf das Kriterium der Durchschnittsnote. Das habe nämlich zur Folge, dass trotz des Hinzutretens weiterer Auswahlkriterien eine sehr große Gruppe potentieller Bewerber de facto 53

von vornherein von jeglicher Zulassungschance ausgeschlossen sei. Auch im Auswahlverfahren der Hochschulen komme der Durchschnittsnote trotz des optionalen Hinzutretens weiterer Kriterien eine überragende Bedeutung zu. Zum Beispiel schlossen 15 von 35 Hochschulen mit dem Studiengang Humanmedizin Bewerber bereits im Rahmen der Vorauswahl teilweise oder überwiegend auf Grundlage der Abiturnote aus. An sechs weiteren Hochschulen sei die ungewichtete Abiturnote das einzige Auswahlkriterium. Dabei falle auch ins Gewicht, dass die von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HRG (und Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Staatsvertrag 2008) vorgesehenen Zusatzkriterien keine wirkliche Verbesserung der Zulassungschance bewirkten. Im Auswahlverfahren der Hochschulen dürfe sich der Bewerber an höchstens sechs Hochschulen bewerben. Dabei gerade die wenigen Hochschulen auszuwählen, die im anstehenden Vergabeverfahren auch Bewerbern ohne Spitzenabitur eine Zulassungschance böten, sei schwer zu realisieren, so dass die Verwirklichung einer Zulassungschance „in erster Linie Glückssache“ sei. Die Abiturnote sei für die Einschätzung der Qualifikation des einzelnen Bewerbers nur bedingt zuverlässig und gewährleiste eine nur eingeschränkte Vergleichbarkeit der Bewerber. In der Notengebung existierten nicht nur statistisch auffällige Niveauunterschiede zwischen den Ländern - weshalb der Verzicht auf Landesquoten im Auswahlverfahren der Hochschulen verfassungswidrig sei -, sondern es schlugen auch die Unterschiede in den konkreten Umständen der Unterrichtung und Benotung an den einzelnen Schulen sowie individuelle Besonderheiten des jeweiligen Schülers zu Buche und stünden so einer uneingeschränkten Vergleichbarkeit der Bewerber allein anhand der Abiturnote entgegen. Es bedürfe daher noch eines anderen Auswahlkriteriums, das die Nachteile des Kriteriums „Durchschnittsnote“ im verfassungsrechtlich gebotenen Maße kompensiere. Die als Korrektiv in Betracht kommende Wartezeitquote könne die hiernach erforderliche Kompensation jedoch nicht bewirken, weil die Wartezeit regelmäßig die Dauer eines normalen Studiums übersteige und aller Voraussicht nach auch zukünftig übersteigen werde und deshalb das zumutbare Maß nicht mehr wahre.

Von der Gültigkeit der vorgelegten gesetzlichen Vergabevorschriften hänge die Entscheidung des Gerichts in den Ausgangsverfahren ab. Die Klagen seien abzuweisen, wenn sich die vorgelegten Vorschriften als verfassungskonform erwiesen. Andernfalls könnten die Kläger entweder einen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Zulassung zum Studium haben oder - wofür die gewichtigeren Argumente sprächen - der Gesetzgeber zur Neuregelung, namentlich zu einer dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) Rechnung tragenden Neukonzeption des Hochschulvergaberechts verpflichtet sein. 54

III.

Zu den Vorlagen haben sich die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen sowie - in einer gemeinsamen Stellungnahme mit der Stiftung für Hochschulzulassung - die Landesregierungen Baden-Württembergs, Bayerns, Berlins, Brandenburgs, Bremens, Hessens, Niedersachsens, von Rheinland-Pfalz, des Saarlands, Sachsens, Sachsen-Anhalts, Schleswig-Holsteins und Thüringens geäußert. Dieser gemeinsamen Stellungnahme haben sich der dem Verfahren beigetretene Senat der Freien und Hansestadt Hamburg und die Kultusministerkonferenz angeschlossen. Weiter haben der Kläger des Ausgangsverfahrens zur Vorlage 1 BvL 4/14, das Bundesverwaltungsgericht, die Oberverwaltungsgerichte beziehungsweise Verwaltungsgerichtshöfe der Länder, die Rechnungshöfe Hamburgs, Schleswig-Holsteins, Hessens, des Saarlands, Sachsens und Sachsen-Anhalts, die Universitäten Aachen, Hamburg, Heidelberg, Kiel, Lübeck und Oldenburg, der Wissenschaftsrat, die Hochschulrektorenkonferenz, der Medizinische Fakultätentag, der Deutsche Hochschulverband, die Bundesärztekammer, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) sowie der Marburger Bund Stellung genommen.

1. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens führt aus, die Situation bei der Studienplatzvergabe habe sich durch den Anstieg der Bewerberzahlen dramatisch verschärft. Aus Fach- und Haushaltsgründen könne dem nicht durch einen Aufwuchs der Studienplätze begegnet werden. Das Auswahlverfahren sei stark auf den Abiturnotendurchschnitt konzentriert. Nahezu 80 % der nach Abzug der Vorabquoten verbleibenden Studienplätze seien ohne weit überdurchschnittliche Abiturnote unerreichbar, ohne dass es hierfür ein hinreichendes Korrektiv gebe. Die verbleibende Zulassungsmöglichkeit über die Wartezeit sei selbst für Bewerber, welche die hohe Mindestdurchschnittsnote nur knapp verfehlten, mit einer Wartedauer von mehreren Jahren verbunden, die damit regelmäßig die Dauer des eigentlichen Studiums übersteige. Man trete daher für eine Reform der geltenden Regeln und die Schaffung eines chancenoffenen und verfassungsrechtlich belastbaren Verfahrens für alle hochschulzugangsberechtigten Bewerber ein. Dazu könnte insbesondere die für das Auswahlverfahren der Hochschulen reservierte Quote gemindert werden.

2. Die übrigen Landesregierungen mit Ausnahme derjenigen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die von einer Stellungnahme abgesehen hat, sowie die Stiftung für Hochschulzulassung halten die Vorlagen für unzulässig und darüber hinaus für unbegründet.

In der gemeinsamen Stellungnahme wird ausgeführt, das Vorlagegericht habe seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der zur Überprüfung gestellten Regelungen nicht dargelegt, sondern lediglich verfassungsrechtliche Zweifel geäußert. Es setze sich nur unvollständig mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben auseinander. Insbesondere bleibe unklar, welche konkreten Anforderungen hinsichtlich der Zulassungschance der Bewerber bestünden und woraus konkret eine Unzumutbarkeit der Wartezeit abgeleitet werde. Die Annahme eines Grundrechtseingriffs in der besonders gravierenden Form einer objektiven Zulassungsschranke beim Kriterium der Abiturdurchschnittsnote sei ein dogmatischer Irrtum. Die Abiturnote sei der Prototyp einer subjektiven Berufszulassungsschranke als Ausdruck der persönlichen Leistungen. 58

Das Verwaltungsgericht leite die von ihm für notwendig erachtete Differenzierung zwischen langjährig Wartenden und Gelegenheitsbewerbern nicht verfassungsrechtlich her. Aus dem Verfassungsrecht ergebe sich nicht, dass Gelegenheitsbewerber nachrangig behandelt werden müssten. Es bestehe vielmehr ein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum. 59

Die Auswahlgrenze in der Wartezeitquote sei verfassungsrechtlich nicht unzumutbar. Der Vergleich der Wartezeit mit der Dauer eines „normalen Studiums“ sei jedenfalls zu pauschal, um dies zu belegen. Der Maßstab sei willkürlich gewählt. Der Begriff der Zumutbarkeit und das, was der Einzelne von der Gesellschaft zu erwarten habe, unterliege einem Wertewandel. Als unbestimmter Rechtsbegriff könne die Zumutbarkeit nicht anhand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus dem Jahre 1977 interpretiert werden, sondern sei nach Maßgabe der konkreten Umstände ausfüllungsbedürftig. Zu berücksichtigen seien hierbei diverse Faktoren wie die Kosten eines Studienplatzes und die Leistungsfähigkeit des Staates. Bei Kosten von im Jahr 2011 192.900 Euro pro Studierenden im Fach Humanmedizin (laufende Grundmittel bezogen auf ein Studium mit durchschnittlicher Studiendauer), welche um ein Vielfaches über diejenigen anderer Studienplätze lägen, könne der Ausbau der Medizinstudienplätze nicht mit der rasant steigenden Bewerberzahl Schritt halten. Nicht zu übersehen sei auch die gewandelte Rolle der Hochschulen, von denen eine qualitativ hochwertige Forschung und eine gute Lehre bei erschöpfender Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten erwartet werde. Heute seien im Vergleich zum Jahr 1977 verstärkt Leistungsgesichtspunkte in die Bewerberauswahl einbezogen und Wettbewerbsmaßstäbe etabliert. Es sei konsequent und auch unter Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips hinnehmbar, wenn Bewerber, welche die aufgestellten Kriterien 60

nicht erfüllten, länger warten müssten. Es sei der Wille des Gesetzgebers gewesen, die Hochschulen stärker in den Auswahlprozess einzubinden, indem diese Erwartungen an ihre zukünftigen Studierenden formulieren und in den Zulassungsprozess einfließen lassen könnten. Hintergrund sei unter anderem die durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Freiheit von Forschung und Lehre. Heute sei es ein wesentliches Anliegen, die Profilbildung der Hochschulen zu stärken und Bewerber und Hochschulen profil- und interessengetreu zusammenzuführen.

Zu berücksichtigen sei weiter, dass sich die Studienangebote verändert hätten. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit medizinischen Themen sei nicht mehr auf das Studium der Humanmedizin, der Biologie und weniger anderer Studiengänge beschränkt; es gebe heute eine Vielzahl grundständiger medizinischer und medizinverwaltender Studiengänge auch an staatlich anerkannten Hochschulen, die eine berufliche Betätigung auf dem medizinischen Sektor erlaubten. Auch wenn der grundrechtliche Teilhabeanspruch auf den konkreten Studienwunsch gerichtet sei, müsse das Vorhandensein von Ausweichmöglichkeiten bei der Bewertung der Chancenoffenheit berücksichtigt werden. 61

Es gebe überdies keine starren Auswahlgrenzen mehr. Im Auswahlverfahren der Hochschulen werde vielmehr eine differenzierte Auswahlentscheidung auf der Basis verschiedener individuell vom Bewerber beeinflussbarer Gesichtspunkte getroffen. Die Wartung, nur die Wartezeit biete das notwendige Korrektiv, missachte die gesetzgeberische Entscheidung, das Leistungsprinzip zu stärken und die Chancenoffenheit anhand von Kriterien zu gewährleisten, die nicht vorrangig auf passives Warten, sondern auf Eignung, praktische Erfahrung und Motivation abstellten. Der Wille des Gesetzgebers, die dezentralen Elemente zu stärken, bilde die Kompetenzverschiebungen durch die Föderalismusreform und die Stärkung der Hochschulautonomie systemgerecht ab. 62

Aus dem Sozialstaatsprinzip folge kein weitergehender Teilhabeanspruch, solange eine Grundversorgung an Studienplätzen zur Verfügung stehe, deren Verteilung rechtsstaatlichen Grundsätzen genüge. Ebenso wenig ergebe sich aus ihm ein Hinweis auf die Zumutbarkeit des derzeitigen Zulassungssystems und die Ausgestaltung der Wartezeit. 63

Auch aus dem Verzicht auf eine Bildung von Landesquoten im Auswahlverfahren der Hochschulen ergebe sich keine Verletzung des Teilhaberechts. Es sei weder bewiesen noch hinreichend wahrscheinlich, dass die Gesamtnotendurch- 64

schnitte der Länder eine Aussage über die Benotungspraxis und damit die im Zulassungswesen relevante Benotung enthielten. Sie hingen von einer Vielzahl von Faktoren ab und erlaubten keinen Rückschluss darauf, dass für das Abitur in verschiedenen Ländern qualitativ unterschiedliche Leistungen zu erbringen seien, um eine bestimmte Note zu erreichen. Ferner entspreche es der Lebenserfahrung, dass Schüler sich auf die jeweiligen Benotungspraktiken einstellten. Die Abiturdurchschnittsnote sei auch hinreichend valide. Im Gegensatz zu früher seien die Leistungsanforderungen in der Abiturprüfung deutlich stärker bundeseinheitlich angeglichen und Mindeststandards zur Sicherung der länderübergreifenden Vergleichbarkeit vereinbart. Angesichts der verfassungsrechtlichen Legitimation unterschiedlicher Bildungspolitik in den Ländern sei es folgerichtig, keine Landesquoten zu bilden. Bei der Gleichbehandlung infolge notwendiger Standardisierungen komme dem Gesetzgeber ein größerer Handlungsspielraum zu, so dass er nicht alle tatsächlichen Verschiedenheiten auch rechtlich unterschiedlich behandeln müsse. In der Sache sei es gerechtfertigt, alle Abschlüsse in Bezug auf den Grad der Qualifikation gleich zu behandeln, insbesondere nicht nach dem Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung zu differenzieren. Auch die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens der Hochschulen, das gerade Chancenoffenheit gewährleisten solle, erlaube die Bildung eigener Landes-Hochschulquoten nicht. Diese machten das Auswahlverfahren unberechenbar; die Auswahlgrenzen schwankten je nach Bewerberverhalten und Anteil der Bewerbungen aus einem Land selbst innerhalb einer Hochschule in erheblichem Umfang. Zudem seien Rundungs- und Verteilungsprobleme zu erwarten. Allein dies stelle einen sachlichen Grund für die Gleichbehandlung dar. Konkurrierten in der Abiturbestenquote im Wesentlichen nur Bewerber aus demselben Bundesland miteinander, führe die Bildung von Landesquoten auch im Auswahlverfahren der Hochschulen darüber hinaus zu anderen Ungleichheiten, weil für Bewerber aus einem bestimmten Land jeweils nur ein bestimmtes Kontingent an Studienplätzen zur Verfügung stehe. Demgegenüber würden etwaige negative Effekte in einer Quote in den anderen Quoten abgeschwächt.

Die Gleichbehandlung von langjährig Wartenden und Gelegenheitsbewerbern in der Wartezeitquote sei zulässig. Art. 3 GG gebiete nicht, die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung zu wählen. Der Gesetzgeber wolle den Zeitpunkt der Studien- und Berufswahl den Bewerbern überlassen. Im Auswahlverfahren der Hochschulen gebe es im Übrigen eine sehr differenzierte Zulassungsregelung auch für die Wartenden.

65

Selbst wenn der Kritik des Verwaltungsgerichts an den Regeln des Staatsvertrages 2008 zu folgen wäre, betreffe diese ausschließlich die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens der Hochschulen im Einzelfall. Aus einer rechtswidrigen Umsetzung der Vorschriften zum Auswahlverfahren der Hochschulen könne jedoch nicht auf die Verfassungswidrigkeit der zugrundeliegenden Normen geschlossen werden. Es bestehe die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung. Der Umstand, dass der Gesetzgeber den Hochschulen die Option einräume, nur ein einziges Kriterium anzuwenden, stehe dem nicht entgegen. Die Rechtmäßigkeit des universitären Satzungsrechts sei von der Fachgerichtsbarkeit zwischenzeitlich mehrfach beurteilt worden, ohne dass die Frage der Verfassungskonformität des Verfahrens oder der zugrundeliegenden Regeln auch nur erwähnt worden sei. 66

3. Nach Mitteilung des Bundesverwaltungsgerichts hat der für das Hochschulzulassungsrecht zuständige 6. Senat aus revisionszulassungsrechtlichen Gründen Verfahren zur innerkapazitären Zulassung nicht behandelt. Auch mit der Studienplatzvergabe im Auswahlverfahren der Hochschulen sei der Senat nur indirekt befasst gewesen. In einer mit derjenigen im Ausgangsverfahren vergleichbaren Situation habe aus prozessrechtlichen Gründen keine inhaltliche Entscheidung getroffen werden müssen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 4. Oktober 2013 - 6 B 13.13 -, juris). 67

4. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen war als Rechtsmittelgericht des vorliegenden Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen mehrfach mit der Frage der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeit der Dauer der Wartezeit befasst. In seiner Entscheidungspraxis habe es betont, dass auch bei Annahme der Unzumutbarkeit der Wartezeit kein unmittelbarer Zulassungsanspruch bestehe, und den Qualifikationsgrad der Durchschnittsnote der Hochschulzulassungsberechtigung als grundsätzlich sachliches, auch verfassungsrechtlich unbedenkliches Kriterium bezeichnet. 68

Das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof vertreten die Auffassung, die Frage der realistischen Zugangschance sei auf Grundlage einer bundesweiten Betrachtung zu beantworten, da das öffentliche Hochschulwesen ein zusammenhängendes System darstelle, das die Nutzung der Ausbildungskapazitäten über Ländergrenzen hinweg erfordere. Das gesetzgeberische Konzept des örtlichen Auswahlverfahrens entspreche den verfassungsrechtlichen Anforderungen, indem es infolge unterschiedlicher individueller Auswahlentscheidungen über die Ländergrenzen hinweg eine Vielzahl von 69

Zulassungsmöglichkeiten an einzelnen Hochschulen eröffne. Auch das Sächsische Obergerverwaltungsgericht hat mitgeteilt, in einem die Rechtmäßigkeit eines universitären Auswahlverfahrens betreffenden Verfahren habe es die in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HRG und den landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zum Staatsvertrag normierten Kriterien unter anderem unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung für verfassungsmäßig erachtet.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hält die Rechtmäßigkeit der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung als zentrales Kriterium im Auswahlverfahren für allgemein anerkannt. In Baden-Württemberg sei die Heranziehung von mindestens zwei Auswahlmaßstäben gesetzlich vorgeschrieben. Deswegen begegne die im Auswahlverfahren der Hochschulen praktizierte Heranziehung der Abiturnote ohne Bildung von Landesquoten jedenfalls dort keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 70

5. Die Universitäten, welche sich zu der Vorlage geäußert haben, haben die von ihnen im Auswahlverfahren der Hochschulen praktizierte Bewerberauswahl sowie die insoweit gewonnenen Erkenntnisse, aber auch ihre Erfahrungen mit Wartezeitbewerbern dargestellt. 71

6. Der Wissenschaftsrat verweist auf seine aktuellen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Medizinstudiums in Deutschland, wonach Abiturnoten und Studierfähigkeitstests im Auswahlverfahren weiterhin eine zentrale Rolle zukommen solle. Diese ließen die beste Prognose für den späteren Studienerfolg zu. Den medizinischen Fakultäten werde empfohlen, die Möglichkeiten des Auswahlverfahrens auch über diese Kriterien hinaus zu nutzen und ihre Auswahlentscheidung stärker am eigenen Lehr- und wissenschaftlichen Profil auszurichten. 72

7. Die Hochschulrektorenkonferenz hebt hervor, dass lediglich sechs von 35 Fakultäten die Abiturnote als einziges Kriterium im Auswahlverfahren der Hochschulen anwendeten. Die meisten Hochschulen machten von ihren Befugnissen Gebrauch und zögen weitere Kriterien heran. Dies zeige, dass sich das die Hochschulautonomie stärkende System bewährt habe. Gerade die Heranziehung mehrerer Auswahlkriterien mindere die Relevanz der Noten, wobei die Hochschulen anhand ihres Profils und ihrer Ressourcen sowie auch der Kapazitäten entscheiden könnten, wie sie das jeweilige Auswahlverfahren gestalteten. Eine Bildung von - dann bei allen zulassungsbeschränkten Fächern erforderlichen - Landesquoten sei hingegen schon aus praktischen Gründen nicht möglich. Es er- 73

scheine zweifelhaft, ob Spontan- oder Gelegenheitsbewerber im Vergleich zu lange Wartenden nachrangig behandelt werden sollten. Hinsichtlich der Abiturnote sei inzwischen empirisch nachgewiesen, dass sie, gefolgt von Studierfähigkeits-tests, der wichtigste Prädiktor für die Vorhersage des Studienerfolgs sei. Die Studienerfolgsquote wiederum sei in Anbetracht der knappen Ressourcen und der hohen Kosten eines Medizinstudienplatzes ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl künftiger Studierender.

Die Entwicklung der Wartezeit sei zwar insoweit unbefriedigend, als ein durchschnittlicher Abiturient aufgrund der begrenzten Kapazitäten sehr lange auf einen Medizinstudienplatz warten müsse. Verfassungsrechtlich könne aber bei der Vergabe verknappter unteilbarer Güter jedes Auswahlssystem nur einem Teil der Bewerber reale Aussichten eröffnen. Dies sei gerade im Rahmen der Kapazitäten im Bereich Medizin angesichts der hohen Studienplatzkosten besonders virulent. 74

8. Nach Auffassung des Medizinischen Fakultätentags stellt sich das derzeitige Zulassungssystem als verfassungskonform dar, da es allen Studienbewerbern die Chance eröffne, einen Studienplatz zu erhalten. Keine denkbare Änderung der Vorgaben für das Auswahlverfahren der Hochschulen führe dazu, dass weniger Studienbewerber auf die Wartezeitquote verwiesen werden müssten oder sich die Wartezeit verkürze. Es gebe ferner keinen empirischen Beleg dafür, dass die durchschnittlichen Abiturnoten in den Ländern bei Anlegen einheitlicher Maßstäbe bis in die für die Studienplatzvergabe maßgebliche erste Dezimale übereinstimmen müssten. Eine Landesquotenregelung sei im Auswahlverfahren der Hochschulen kaum anwendbar. Das System der Landesquoten sei keineswegs so konsistent wie in den Vorlagen angenommen. Außerdem dürfe nach § 35 HRG die Zulassung nicht davon abhängig gemacht werden, in welchem Land die Qualifikation für das Hochschulstudium erworben worden sei. Ohnehin zögen die meisten Hochschulen in ihrer Auswahlentscheidung weitere Kriterien heran, wodurch die Anwendung einer Landesquotenregelung völlig undenkbar werde. 75

Da das Spektrum der herangezogenen Kriterien und deren Bewertung an den einzelnen Hochschulen unterschiedlich seien, ergebe sich eine beachtliche Vielfalt verschiedener Bewerbungsprofile. Hierdurch erhielten auch Bewerber mit schlechteren Schulnoten bei Erfüllung zusätzlicher Kriterien realistische Chancen auf eine Zulassung zum Wunschstudium. Diejenigen Hochschulen, die im Auswahlverfahren der Hochschulen auf weitere Kriterien verzichteten, böten denjenigen, die allein eine relativ gute Abiturnote vorweisen könnten, eine realistische Zulassungs- 76

chance. Auch hier könne eine Landesquotenregelung kaum zu einer vernünftigen und nachvollziehbaren Auswahlentscheidung führen, zumal jede dieser Hochschulen 16 Landesquoten einzeln berechnen und für jede Hochschule einen anderen Bewerberanteil einsetzen müsste. Eine weitere Folge seien zu erwartende Mehrfachzulassungen von Bewerbern mit Abiturnoten im Grenzbereich und damit unvermeidbar Nachrückverfahren.

In Anbetracht des Zeit- und Personalaufwands für das Auswahlverfahren, beispielsweise für Auswahlgespräche oder Studierfähigkeitstests, könnten die Hochschulen auch auf eine Vorauswahl nach Ortspräferenz kaum verzichten. Anderenfalls würde eine relativ kleine Zahl von Bewerbern einen Großteil der insgesamt verfügbaren Zulassungen auf sich vereinigen und von mehreren Hochschulen ausgewählt werden. 77

Die Bedenken der Vorlagen gegen die Wartezeitquote griffen nicht durch. Insbesondere mit Blick auf Gelegenheitsbewerber sei bereits unklar, ob diese zahlenmäßig überhaupt relevant seien. 78

9. Der Deutsche Hochschulverband ist der Auffassung, die Auswahlkriterien für die Studienzulassung bedürften einer partiellen Modifikation. Die Vorabquoten müssten reduziert werden. In der Wartezeitquote sei die ausschließliche Anknüpfung an den Erwerbszeitpunkt der Hochschulzulassungsberechtigung anstelle der tatsächlichen Wartezeit verfassungsrechtlich nicht akzeptabel. Beide Gruppen seien nicht vergleichbar. Auch im Auswahlverfahren der Hochschulen bestehe die Notwendigkeit einer Gewichtung der Abiturnoten. Die Überbetonung der Abiturnote im gesamten Auswahlverfahren sei nicht nur vor dem Hintergrund des Art. 3 Abs. 1 GG bedenklich, sondern auch im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 12 Abs. 1 GG kein sachgerechtes Kriterium. Sie müsse um weitere Kriterien ergänzt werden. Werde auch im Auswahlverfahren der Hochschulen maßgeblich auf die Abiturnote abgestellt, könne von einer Kompensation durch andere Auswahlkriterien nicht mehr gesprochen werden. Die Wartezeitquote könne diese Kompensation nicht mehr leisten. Notwendig sei ferner die verpflichtende Einführung persönlicher Auswahlgespräche. 79

10. Nach Ansicht der Bundesärztekammer ist die Abiturnote zwar ein wichtiger Prädiktor für den Studienerfolg. Es lasse sich jedoch kein eindeutiger Zusammenhang zwischen herausragenden schulischen Leistungen und einer erfolgreichen, mit langjähriger Berufszufriedenheit verbundenen ärztlichen Tätigkeit in der Pati- 80

entenversorgung herstellen. Das spreche für individualisierte Auswahlverfahren der Hochschulen. Die Zugangsbedingungen für Wartezeitbewerber sollten sich während der Wartezeit nicht verschlechtern, wie dies in der Vergangenheit teilweise durch die im Laufe der Jahre gestiegenen Anforderungen geschehen sei.

11. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft sieht die Notwendigkeit einer Ausweitung der Ausbildungskapazitäten. In der Sache bestünden keinerlei tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass die durch das Abitur nachgewiesene Hochschulreife durch zusätzliche Anforderungen an die Eignung der Bewerber ergänzt werden müsse und die Studieneignung durch andere Verfahren besser prognostiziert werden könne. Die Wartezeitquote erfülle ihre Ausgleichsfunktion nicht. Die Länge der Wartezeit führe zu sozialer Selektion, die dem Gebot einer sozial gerechten Verteilung von Studienplätzen zuwiderlaufe. 81

12. Der Marburger Bund hält die Fokussierung auf die Ergebnisse des Schulabschlusses, die zu einer faktischen Abiturnotenquote von fast 80 % führe, mit den Grundsätzen der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Hochschulzulassungsrecht für unvereinbar. Auch wenn das derzeitige System grundsätzlich auf eine Kombination verschiedener Auswahlkriterien angelegt sei, führe seine konkrete Ausgestaltung dazu, dass bestimmte Bewerber ungeachtet anderer Qualifikationen von vornherein von der Verteilung der Studienplätze ausgeschlossen würden. Erforderlich sei ein multifaktorielles, mehrgleisiges Auswahlverfahren, das es erlaube, Defizite bei der Abiturnote durch andere, differenzierte Auswahlkriterien wie Sozialkompetenz und nachgewiesene Motivation auszugleichen. Die Abiturnote sei zwar grundsätzlich ein valider Indikator für die Studieneignung. Neben der nur bedingten Vergleichbarkeit der Noten sei aber auch zu bedenken, dass nicht nur aus Kostengründen auf den Studienerfolg abgestellt werden dürfe, sondern die Auswahlkriterien auch mit der Eignung für den Arztberuf korrelieren müssten. 82

Die Wartezeitquote könne ihre Funktion, einer größeren Anzahl von Abiturienten eine realistische Zulassungschance zu verschaffen, dann nicht mehr erfüllen, wenn die Wartezeit faktisch die Dauer der Regelstudienzeit übersteige. 83

13. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zur Vorlage 1 BvL 4/14 hebt hervor, dass sich die Qualifikation für das Hochschulstudium als Auswahlkriterium fast ausschließlich auf die Abiturdurchschnittsnote beziehe. Bei ihm als ehemaligem Waldorfschüler seien dabei nur die Ergebnisse der Abiturprüfung, nicht jedoch die 84

Leistungen in der Vorbereitungsstufe (Klassen 11 und 12) berücksichtigt worden. Dadurch werde er gegenüber anderen Abiturienten erheblich benachteiligt. Neben den Unterschieden zwischen den Abiturnoten im Verhältnis der Länder untereinander sei eine Vergleichbarkeit auch insoweit nicht gewährleistet, als Externe damit zusätzlich benachteiligt würden. Den Ausführungen des Vorlagegerichts zur Wartezeitquote schließe er sich an. Ferner sei die Beschränkung auf maximal sechs Hochschulbewerbungen nicht sachgerecht, da hierdurch die an den übrigen 29 medizinischen Fakultäten zu verteilenden Studienplätze von vornherein unerreichbar seien. Außerdem variierten die verschiedenen Verfahren und Auswahlgrenzen der Hochschulen nicht nur untereinander, sondern seien von Semester zu Semester unterschiedlich und damit unvorhersehbar. Insgesamt finde eine Auswahl nach sachgerechten Kriterien im derzeitigen Vergabesystem nicht statt.

IV.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 4. Oktober 2017 eine mündliche Verhandlung durchgeführt. Geäußert haben sich der Kläger des Ausgangsverfahrens zur Vorlage 1 BvL 4/14 durch seinen Bevollmächtigten, die Stiftung für Hochschulzulassung als Beklagte der Ausgangsverfahren sowie Professor Dr. Max-Emanuel Geis als Bevollmächtigter der Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, des Saarlands, von Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Es wurden angehört die Hochschulrektorenkonferenz, der Medizinische Fakultätentag, der Deutsche Hochschulverband, die Bundesärztekammer, die Bundesvertretung der Medizinstudierenden in Deutschland, die Universität zu Lübeck, die Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen sowie Professorin Dr. Martina Kadmon. Die Stiftung für Hochschulzulassung hat ihre Ausführungen in der mündlichen Verhandlung mittels eines weiteren Schriftsatzes vertieft.

85

B.

Die Vorlagen sind überwiegend zulässig. Mangels Entscheidungserheblichkeit sind sie unzulässig, soweit sie die landesgesetzlichen Vorschriften Brandenburgs und der Freien Hansestadt Bremen betreffen. Darüber hinaus fehlt es an der Darlegung einer Entscheidungsrelevanz der landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen zum Erlass von Rechtsverordnungen im Sinne von Art. 12 des Staatsvertrages 2008.

86

I.

Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG hat ein Gericht das Verfahren auszu- 87
setzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn
es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für ver-
fassungswidrig hält. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG muss das vorlegende
Gericht darlegen, aus welchen Gründen es von der Verfassungswidrigkeit der
Vorschrift überzeugt ist. Der Vorlagebeschluss muss außerdem mit hinreichender
Deutlichkeit erkennen lassen, dass und weshalb es im Falle der Gültigkeit der für
verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis käme
als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 136, 127 <141 Rn. 43 ff.>; 138, 1
<13 f. Rn. 37>; 141, 1 <10 f. Rn. 22>; stRspr).

II.

Diesen Anforderungen werden die Vorlagebeschlüsse weitgehend gerecht. 88

1. Die Vorlagen beschränken den Gegenstand der Normenkontrolle bei ver- 89
ständiger Auslegung auf den Anwendungsbereich der vorgelegten Bestimmungen
für die Vergabe von Studienplätzen im Studiengang Humanmedizin. Nur insoweit
liegen diese Bestimmungen den Ausgangsverfahren entscheidungserheblich zu-
grunde.

2. Unzulässig sind die Vorlagebeschlüsse jedoch, soweit sie sich auf die Vor- 90
schriften des brandenburgischen und des bremischen Landesrechts sowie auf die
landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen zum Erlass von Rechtsverordnungen
beziehen. Die Begründung der Vorlagebeschlüsse lässt nicht erkennen, dass es
für die in den Ausgangsverfahren zu treffenden Entscheidungen auf die Gültigkeit
dieser Vorschriften ankommt.

a) Die Vorschriften Brandenburgs und Bremens sind nicht entscheidungser- 91
heblich, weil die Hochschulen in Brandenburg und Bremen den Studiengang der
Humanmedizin, um den es in den Ausgangsverfahren allein geht, nicht anbieten.

b) Die Vorlagebeschlüsse verdeutlichen darüber hinaus nicht, warum es für 92
die Entscheidung der Ausgangsverfahren auf die Gültigkeit der landesrechtlichen
Zuständigkeitsbestimmungen zu der staatsvertraglich vereinbarten Verordnungs-
ermächtigung (Art. 12 Staatsvertrag 2008) ankommen soll. Es ist nicht erkennbar,
inwieweit und mit welcher Begründung das vorlegende Gericht im Fall der Gültig-

keit dieser Regelung in den Ausgangsverfahren zu einem anderen Ergebnis käme als im Fall ihrer Ungültigkeit (vgl. hierzu BVerfGE 105, 61 <67>; 138, 136 <171 Rn. 92>).

3. Die Entscheidungserheblichkeit der übrigen vorgelegten Vorschriften hat das Vorlagegericht hinreichend dargelegt und begründet. 93

a) Die bundesrechtlichen Regeln des Hochschulrahmengesetzes über die zentrale Studienplatzvergabe (§§ 31, 32 HRG), soweit es um deren Anwendungsbereich für den Studiengang Humanmedizin geht, gelten auch nach der Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Hochschulzulassung durch die Föderalismusreform I (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) als Bundesrahmenrecht fort (vgl. Art. 125b Abs. 1 Sätze 1 und 3 GG, Art. 75 Abs. 3 GG in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung). Sie blieben auch im Falle einer verfassungsrechtlichen Beanstandung der landesrechtlichen Bestimmungen zur Studienplatzvergabe weiter anwendbar und müssten in den Ausgangsverfahren beachtet werden. 94

b) Entscheidungserheblich sind weiter die Vorschriften zur zentralen Studienplatzvergabe der Länder mit medizinischen Hochschulen, das heißt aller Länder mit Ausnahme Brandenburgs und Bremens. Soweit vorgelegte Vorschriften zwischenzeitlich außer Kraft getreten sind, wie dies bei den §§ 1, 3 und 4 des schleswig-holsteinischen Zustimmungsgesetzes zum Staatsvertrag 2008 (ZVS ZuAG) der Fall ist, das zum 29. Januar 2016 außer Kraft getreten ist (vgl. Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes und anderer hochschulrechtlicher Vorschriften vom 11. Januar 2016, GVOBl Schl.-H. S. 2), ändert das nichts an der Entscheidungserheblichkeit in den Ausgangsverfahren. Die Entscheidung über die in den Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Anträge auf Zulassung zum Studium zum Wintersemester 2013/2014 richtet sich vielmehr nach den im Bewerbungssemester maßgeblichen Regeln und tatsächlichen Verhältnissen, auch wenn diese sich zwischenzeitlich geändert haben (vgl. BVerwGE 42, 296 <299>). Entsprechend hat es auch keine Auswirkungen auf die Entscheidungserheblichkeit, wenn Landesrecht mit Blick auf die Umsetzung des neuen Staatsvertrages 2016 nur noch übergangsweise bis zu dessen Inkrafttreten gilt (vgl. z.B. Art. 5 des schleswig-holsteinischen Gesetzes zur Zustimmung zum Staatsvertrag über die gemeinsame Einrichtung für Hochschulzulassung und zur Änderung weiterer hochschulrechtlicher Vorschriften vom 10. Juni 2016, GVOBl Schl.-H. S. 342). 95

c) Zudem sind hier auch die vorgelegten Bestimmungen zum Auswahlverfahren der Hochschulen entscheidungserheblich (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Staatsvertrag 2008 und die entsprechenden landesgesetzlichen Vorschriften), obgleich in den Ausgangsverfahren allein die Studienplatzvergabe durch die Stiftung für Hochschulzulassung in der Abiturbesten- und der Wartezeitquote in Frage steht. Ungeachtet der grundsätzlich gebotenen engen Auslegung des Kriteriums der Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Vorschriften (vgl. BVerfGE 78, 165 <178>) genügt es für die Zulässigkeit der konkreten Normenkontrolle, wenn aus einer Norm, obwohl sie nicht unmittelbar Grundlage der im fachgerichtlichen Verfahren zu treffenden Entscheidung ist, Schlüsse für die Auslegung oder den Fortbestand einer unmittelbar entscheidungserheblichen Norm zu ziehen sind (vgl. BVerfGE 75, 166 <175>; 107, 218 <232 f.>). 96

Das ist hier der Fall. Denn die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die zentrale Studienplatzvergabe in der Abiturbesten- und der Wartezeitquote kann nicht beurteilt werden, ohne das Gesamtsystem der Studienplatzvergabe im Fach Humanmedizin in die Würdigung einzubeziehen. Die verschiedenen Quoten für die Vergabe der Studienplätze sind im Vergabesystem eng miteinander verschränkt. Der Gesetzgeber will gerade durch die Mehrgleisigkeit des Zulassungssystems die Chancenoffenheit des Hochschulzugangs gewährleisten (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BTDrucks 15/3475, S. 8). Mit Blick auf seine Eignung, eine kompensatorische, chancenausgleichende Wirkung zu entfalten, ist deshalb auch das Auswahlverfahren der Hochschulen in die Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit der in den Ausgangsverfahren unmittelbar entscheidungsrelevanten Vorschriften zum zentralen Vergabeverfahren durch die Stiftung für Hochschulzulassung einzubeziehen und daher mittelbar entscheidungserheblich. 97

d) Soweit der Kläger in einem der Ausgangsverfahren kurz vor der mündlichen Verhandlung zum Studium der Humanmedizin zugelassen worden ist, steht dies aufgrund des objektiv großen Klärungsinteresses (vgl. BVerfGE 142, 313 <334 f. Rn. 63>) hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der vorgelegten Normen der Zulässigkeit der jeweiligen Vorlage hier nicht entgegen. 98

An der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regeln zur zentralen Studienplatzvergabe in zulassungsbeschränkten Studienfächern wie dem der Humanmedizin besteht ein solches erhebliches öffentliches Interesse. Die letzten Entscheidungen des Senats hierzu datieren aus den 1970er Jahren. Das Hochschulumfeld 99

und die Vergaberegeln haben sich in der Zwischenzeit erheblich verändert. Zudem weisen Vorlageverfahren aus diesem Bereich die Besonderheit auf, dass sie sich wegen einer zwischenzeitlichen Studienzulassung der Kläger der Ausgangsverfahren während der üblichen Dauer der verwaltungsgerichtlichen Verfahren und des sich anschließenden verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens häufig erledigen.

4. Das Vorlagegericht hat seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der entscheidungserheblichen Vergabevorschriften unter Auswertung von Rechtsprechung und Literatur ausführlich dargelegt. Die Vorlagebeschlüsse nennen den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab und stellen die für die Überzeugung des Gerichts maßgebenden Erwägungen nachvollziehbar dar. Sie gehen dabei auf alle naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte ein und setzen sich insbesondere mit der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichend auseinander (vgl. zu den Anforderungen BVerfGE 76, 100 <104>; 79, 240 <243 ff.>; 86, 52 <57>; 86, 71 <77 f.>; 97, 49 <60>; 105, 61 <67>; 127, 335 <355 f.>; 131, 88 <118>).

C.

Die den zulässigen Gegenstand der Vorlagen bildenden bundesgesetzlichen Rahmenvorschriften und gesetzlichen Regelungen der Länder über die Studienplatzvergabe für das Fach Humanmedizin in den drei Hauptquoten (Abiturbesten- und Wartezeitquote sowie Auswahlverfahren der Hochschulen) sind in Teilen mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Die Regelungen der §§ 31 Abs. 3, 32 Abs. 1 und 3 HRG sowie die landesgesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 und Art. 10 des Staatsvertrages 2008, gegen deren formelle Verfassungsmäßigkeit keine Bedenken bestehen, verletzen teilweise den grundrechtlichen Anspruch der Studienplatzbewerberinnen und -bewerber auf gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot und gleichheitsgerechte Zulassung zum Studium (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG).

Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG haben jede Studienplatzbewerberin und jeder Studienplatzbewerber ein Recht auf gleiche Teilhabe an staatlichen Studienangeboten und damit auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Studium ihrer Wahl (I 1). Der Gesetzgeber muss die Verteilung knapper Studienplätze nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen Anforderungen regeln (I 2). Den verfassungsrechtlichen Anforderungen wird das geltende Recht

in Teilen nicht gerecht (II). Soweit einzelne Landesgesetze vom Hochschulrahmenrecht des Bundes abweichen, ist dies durch die seit dem 1. August 2008 für die Hochschulzulassung bestehende Abweichungsbefugnis der Länder aus Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG gedeckt. Lediglich die landesgesetzliche Regelung zur Einführung eines Kriteriums für Fälle der Ranggleichheit in der Abiturbesten- und der Wartezeitquote im Land Berlin (§ 8a BerlHZG) ist wegen des Vorrangs von Bundesrecht, hier des Hochschulrahmengesetzes, gemäß Art. 31 GG nichtig (III).

I.

1. Aus der Ausbildungs- und Berufswahlfreiheit des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG 103
in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich für diejenigen, die dafür die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, ein Recht auf gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot und damit ein derivativer Anspruch auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Studium ihrer Wahl (vgl. BVerfGE 33, 303 <331 f.>; 43, 296 <313 f.>; 85, 36 <53 f.>; 134, 1 <13 Rn. 36>). Ist die Zahl der verfügbaren Studienplätze begrenzt, so ist es die Aufgabe der Gesetzgebung, deren Vergabe gleichheitsgerecht zu gestalten. Bei der Ausgestaltung der Zulassungsregeln für das Hochschulstudium ist auch dem Sozialstaatsprinzip Rechnung zu tragen (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG; vgl. BVerfGE 33, 303 <331>; 43, 296 <313>; 85, 36 <54>; 134, 1 <13 Rn. 36, 40 f.>).

a) Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Recht, die Ausbildungsstätte 104
frei zu wählen. Dieses steht in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe einer Berufsaufnahme ist, beide also integrierende Bestandteile eines zusammengehörenden Lebensvorgangs darstellen (BVerfGE 33, 303 <329 f.>; 134, 1 <13 f. Rn. 37>). Wenn die Aufnahme eines Berufs - wie bei Ärzten (vgl. § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BÄO) - eine bestimmte Ausbildung voraussetzt, schließt die Nichtzulassung zu dieser Ausbildung aus, diesen Beruf später zu ergreifen (vgl. BVerfGE 33, 303 <330>). Der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz zielt dabei nicht nur auf die Abwehr von Eingriffen der öffentlichen Gewalt, sondern im Zusammenwirken mit Art. 3 Abs. 1 GG auch auf gleichheitsgerechte Teilhabe an staatlichen Leistungen und - hier - staatlichen Studienangeboten (vgl. BVerfGE 33, 303 <330 ff.>; 43, 291 <313 ff.>; 134, 1 <13 f. Rn. 37>).

b) Das Teilhaberecht reicht nicht so weit, dass es einen individuellen Anspruch 105
begründen könnte, Ausbildungskapazitäten in einem Umfang zu schaffen, welcher

der jeweiligen Nachfrage gerecht wird. Die Frage der Bemessung der Anzahl verfügbarer Ausbildungsplätze obliegt der Entscheidung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, der bei seiner Haushaltswirtschaft neben den Grundrechten der Studienplatzbewerberinnen und -bewerber auch andere Gemeinwohlbelange berücksichtigt (vgl. BVerfGE 33, 303 <333>; 75, 40 <68>; 87, 1 <35>; 90, 107 <116>; 97, 332 <349>; 103, 242 <259>; 105, 73 <132>; 112, 50 <66>). Das Recht auf chancengleichen Zugang zum Hochschulstudium besteht damit nur in dem Rahmen, in dem der Staat tatsächlich Ausbildungskapazitäten zur Verfügung stellt (ähnlich auch EGMR, Tarantino u.a./Italien, Urteil vom 2. April 2013, Nr. 25851/09 u.a., § 51, zu Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK).

c) Aus der grundrechtlichen Verbürgung der freien Wahl der Ausbildungsstätte in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) ergibt sich ein Recht auf Teilhabe an den vorhandenen Studienangeboten, die der Staat mit öffentlichen Mitteln geschaffen hat. Es handelt sich hierbei um ein derivatives Teilhaberecht. Diejenigen, die dafür die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, haben danach ein Recht auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Hochschulstudium ihrer Wahl (vgl. BVerfGE 33, 303 <331 f.>; 43, 291 <313 ff.>; 85, 36 <53 f.>; 134, 1 <13 Rn. 36>). Das Teilhaberecht reicht indes nicht so weit, dass jeder und jede Hochschulzugangsberechtigte - unabhängig vom Ergebnis der schulischen Leistungen und der sonstigen fachspezifischen Qualifikation - beanspruchen könnte, die Zulassung zu dem gewählten Studium tatsächlich eines Tages zu erhalten. In Fächern wie der Humanmedizin, in denen die Anzahl an Bewerbungen das Angebot an Studienplätzen weit übersteigt, kann der Teilhabeanpruch die tatsächliche Studienzulassung von vornherein nicht garantieren (vgl. BVerfGE 43, 291 <316>). Die verfassungsrechtlich gebotene Chancengleichheit schließt das Risiko des Fehlschlags einer Bewerbung auf einen Studienplatz ein, da bei der Vergabe knapper unteilbarer Güter jedes Auswahlssystem - wie immer es ausgestaltet ist - nur einem Teil der Bewerberinnen und Bewerber reale Aussichten eröffnen kann, auch tatsächlich Erfolg zu haben. Wesentlich ist, dass die Vergabe der Studienplätze nach gleichheitsgerechten Kriterien erfolgt (vgl. BVerfGE 43, 291 <316 f.>). 106

2. Der Gesetzgeber muss Regeln für die verfassungsgemäße Verteilung knapper Studienplätze schaffen, die dem Grundrecht auf gleiche Teilhabe an staatlichen Studienangeboten (oben 1) genügen. Er muss die Vergabe knapper 107

Studienplätze auf solche Weise regeln, dass deren gleichheitsgerechte Verteilung sichergestellt ist (a). Die gesetzlichen Regelungen müssen zudem dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts genügen (b).

a) Die Vergabe der Studienplätze muss im Falle der Knappheit nach Regeln erfolgen, die sich grundsätzlich an dem Kriterium der Eignung orientieren. Daneben berücksichtigt der Gesetzgeber auch andere Gemeinwohlbelange, wie etwa die Patientenversorgung, und trägt dem Sozialstaatsprinzip Rechnung. 108

aa) Aus dem Gebot der Gleichheitsgerechtigkeit folgt, dass sich die Regeln über die Vergabe von Studienplätzen grundsätzlich an dem Kriterium der Eignung orientieren müssen. Das kann die Ungleichbehandlung rechtfertigen, welche mit der Verteilung einer den Bedarf nicht deckenden Zahl von Studienplätzen zwangsläufig verbunden ist. 109

Die für die Verteilung relevante Eignung bemisst sich dabei an den Erfordernissen des konkreten Studienfachs und den sich typischerweise anschließenden beruflichen Tätigkeiten. Eine differenzierende Kriterienbildung ist dabei verfassungsrechtlich geboten, wenn sich nur so das konkret erforderliche Eignungsprofil hinreichend abbilden lässt. Dafür müssen auch praktische und sozialkommunikative Fähigkeiten sowie bereits in medizinischen Berufen erworbene Qualifikationen eine Rolle spielen. 110

bb) Die zur Vergabe knapper Studienplätze herangezogenen Kriterien müssen die Vielfalt der möglichen Anknüpfungspunkte zur Erfassung der Eignung abbilden. 111

Inwieweit ein Kriterium die Eignung vorherzusagen gestattet, ist eine Tatsachenfrage. Der Gesetzgeber hat die Grenzen der tatsächlichen Aussagekraft einzelner Eignungskriterien in Rechnung zu stellen. Ein Kriterium, das keine hinreichend tragfähigen Vorhersagen zulässt oder das nur Teilaspekte der in einem Studienfach relevanten Anforderungen abbildet, darf er nicht als einziges Auswahlkriterium vorsehen, weil es sonst diese Schwächen bei der Auswahl verabsolutierte. Er kann dem aber begegnen, indem er andere Kriterien hinzuzieht, die allerdings ihrerseits Aussagekraft hinsichtlich der Eignung haben müssen. Schwächen eines Kriteriums kann er auch dadurch Rechnung tragen, dass er Studienplatzkontingente für Bewerberinnen und Bewerber vorsieht, die ein anderes Kriterium erfüllen, das ebenfalls auf die Eignung hinweist. 112

Der Gesetzgeber ist dabei nicht von Verfassungs wegen auf die Verwendung eines bestimmten Eignungskriteriums oder einer bestimmten Kriterienkombination verwiesen. Die Kriterien müssen aber in ihrer Gesamtheit Gewähr für eine hinreichende Vorhersagekraft bieten. Demgemäß lässt sich auch die Frage der Vereinbarkeit der gesetzlichen Ausgestaltung des Hochschulzugangs mit dem Grundrecht auf gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot nicht einem einzelnen Kriterium entnehmen, sondern erfordert eine Gesamtbetrachtung des vom Gesetzgeber gewählten Regelwerks. Erweisen sich Elemente der Zugangsregelung in einem konkreten Regelungszusammenhang als defizitär, schließt das nicht aus, dass sie als Teil einer anderen Gesamtregelung verfassungsrechtlich Bestand haben könnten. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung gilt den Regeln im Rahmen der vom Gesetzgeber derzeit gewählten konkreten Gesamtheit von Zulassungsregeln, die sich - insbesondere durch die Einrichtung verschiedener Vergabequoten - aus mehreren Teilen zusammensetzt. 113

b) Im Bereich grundrechtlicher Teilhabeansprüche - gerade in Konkurrenzsituationen - erfordert die Verwirklichung des materiellen Grundrechtsgehalts eine dem Grundrechtsschutz angemessene Verfahrensgestaltung, denn sie kann Einfluss auf das Ergebnis der Auswahlentscheidung haben (vgl. BVerfGE 39, 276 <294>; 52, 380 <389 f.>; 53, 30 <65 f.>; 73, 280 <290, 296>). Einer chancenoffenen Gestaltung bedürfen somit nicht nur die materiellen Auswahlmaßstäbe, sondern auch das Zulassungsverfahren selbst. Dazu gehört eine hinreichende Verfahrenstransparenz (vgl. hierzu bereits BVerfGE 33, 303 <357>). 114

c) Die Ausgestaltung der Vergabe von Studienplätzen an staatlichen Hochschulen und damit die Entscheidung über das Teilhaberecht der Studienplatzbewerberinnen und -bewerber als Teilaspekt der Berufsfreiheit im Zusammenwirken mit dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) ist Aufgabe des Gesetzgebers, denn sie berührt grundrechtlich wesentliche Belange. 115

aa) Dies folgt aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Dieser verpflichtet den parlamentarischen Gesetzgeber, wesentliche, für die Grundrechtsverwirklichung maßgebliche Regelungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen (vgl. zum sog. Wesentlichkeitsgrundsatz BVerfGE 34, 165 <192 f.>; 40, 237 <248 f.>; 41, 251 <260>; 45, 400 <417 f.>; 47, 46 <78 f.>; 61, 260 <275>; 83, 130 <142>; 98, 218 <251>; 105, 279 <305>; 108, 282 <311>; 116, 24 <58>; 128, 282 <317>; 134, 141 <184 Rn. 126>; 116

141, 143 <170 Rn. 59>). Bei der Vergabe von Studienplätzen handelt es sich um eine für die Verwirklichung des grundrechtlich geschützten Teilhaberechts aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG wesentliche Regelungsmaterie, die den Kern des Zulassungswesens ausmacht und damit dem Parlamentsvorbehalt unterliegt (vgl. BVerfGE 33, 303 <345 f.>; siehe auch BVerwGE 139, 210 <216 Rn. 20>).

bb) Der Gesetzgeber muss die für die Vergabe von Studienplätzen in zulassungsbeschränkten Studiengängen wesentlichen Fragen selbst regeln. 117

(1) In Anbetracht der vorentscheidenden Bedeutung der Auswahlgrundlagen für die Verwirklichung der Studienwahlentscheidung und deren Auswirkungen auf die Ausbildungs- und Berufswahlfreiheit der Studienplatzbewerber müssen die Auswahlkriterien ihrer Art nach durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber selbst bestimmt werden (vgl. bereits BVerfGE 33, 303 <345>). 118

(2) Grundsätzlich ist es verfassungsrechtlich unzulässig, den Hochschulen ein eigenes Kriterienerfindungsrecht zu überlassen. Untergesetzlichen Normgebern darf von Verfassungs wegen nicht die Kompetenz eingeräumt werden, den parlamentsgesetzlichen Katalog durch selbst entwickelte Auswahlkriterien zu ergänzen oder zu erweitern. Der zur Regelung dieser für die Grundrechtsverwirklichung wesentlichen Frage allein demokratisch legitimierte Gesetzgeber darf hier seine Regelungsverantwortlichkeit nicht auf Dritte delegieren, sondern muss die Art der Auswahlgrundlagen abschließend regeln. Deswegen muss sich die Satzungsbefugnis der Hochschulen für deren Auswahlverfahren darauf beschränken, Kriterien aus einem durch formelles Gesetz festgelegten Katalog auszuwählen, der diese der Art nach bereits hinreichend bestimmt. Das gilt jedenfalls für grundständige Massenstudiengänge, die wie das Studium der Humanmedizin über den Zugang zu einem weit gesteckten Berufsfeld entscheiden. Für spezialisierte Studiengänge im Rahmen eines spezifischen Lehr- und Forschungsprofils mag anderes gelten. 119

(3) Der Gesetzgeber darf den Hochschulen allerdings gewisse Spielräume für die Konkretisierung der gesetzlich der Art nach festgelegten Kriterien lassen, anhand derer die Eignung von Studienbewerberinnen und -bewerbern beurteilt werden soll. Solche Spielräume rechtfertigen sich durch den direkten Erfahrungsbezug der Hochschulen und die grundrechtlich geschützte Freiheit von Forschung und Lehre, was die eigene Schwerpunktsetzung einschließt und damit auch eine Profilbildung ermöglicht (vgl. insoweit BVerfGE 35, 79 <112 ff.>; 93, 85 <95>; 111, 120

333 <354 f.>). Den Hochschulen steht nach Art. 5 Abs. 3 GG das Recht zu, ihren Studiengang nach eigenen wissenschaftlichen Kriterien zu prägen und dabei eigene Schwerpunkte zu setzen. Eine solche - begrenzte - Konkretisierungsbefugnis der Hochschulen schlägt sich insbesondere in den Ausgestaltungsmöglichkeiten hochschuleigener Eignungsprüfungen nieder, die nach geltendem Recht im Rahmen der Auswahlverfahren der Hochschule durchgeführt werden dürfen (fachspezifische Studierfähigkeitstests und Auswahlgespräche). Allerdings verlangt der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts insoweit gesetzliche Sicherungen dafür, dass die Hochschulen Eignungsprüfungen in standardisierten und strukturierten Verfahren durchführen. Dabei genügt es, wenn der Gesetzgeber die Hochschulen zu einer transparenten eigenen Standardisierung und Strukturierung verpflichtet, auch um der Gefahr diskriminierender Anwendung vorzubeugen (vgl. Art. 3 Abs. 3 GG). Der Gesetzgeber muss dabei sicherstellen, dass in den hochschuleigenen Studierfähigkeitstests und Auswahlgesprächen nur die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber geprüft wird. Die den Hochschulen eingeräumte Konkretisierungsbefugnis darf sich ausschließlich auf die - auch im Lichte der fachlichen Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung unter Einbeziehung hochschulspezifischer Profilbildungen zu beurteilende - Eignung der Bewerberinnen und Bewerber beziehen.

II.

Nach diesen Maßstäben erweisen sich die zulässigerweise vorgelegten Vorschriften in Teilen als verfassungswidrig. 121

Allerdings hält sich die vom Gesetzgeber vorgenommene Aufteilung der Studienplatzvergabe in Vorab- und Hauptquoten innerhalb seines Gestaltungsermessens (1). Die Studienplatzvergabe in der sogenannten Abiturbestenquote genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch nur teilweise: Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist hierbei die - mit Ausgleichsregelungen zur föderalen Vergleichbarkeit versehene - Heranziehung der Abiturdurchschnittsnote als Auswahlkriterium; mit den Anforderungen der gleichen Teilhabe nicht vereinbar ist hingegen die Beschränkung und die Art der Berücksichtigung von Ortswünschen (2). Auch die Regelungen zum sogenannten Auswahlverfahren der Hochschulen genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen in verschiedener Hinsicht nicht. Sie erfüllen nicht vollständig die Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes und verstoßen zum Teil auch materiell gegen die Anforderungen der gleichen Teilhabe. Das gilt für die Ausgestaltung des Vorauswahlverfahrens, namentlich die 122

Bedeutung der Ortspräferenzen, hinsichtlich der nicht gesicherten länderübergreifenden Vergleichbarkeit der Abiturnoten sowie der unzureichenden Berücksichtigung nicht schulnotenbasierter Auswahlkriterien (3). Mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen unvereinbar ist schließlich auch die derzeitige Ausgestaltung der sogenannten Wartezeitquote (4).

1. Die Ausgestaltung und Unterteilung des Studienplatzvergabesystems in Vorab- und drei Hauptquoten (§ 32 Abs. 2 und 3 HRG; Art. 9 und 10 Staatsvertrag 2008) halten sich im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit. 123

a) Die Vorabquoten sieht der Gesetzgeber für Härtefälle, für Bereiche besonderen öffentlichen Bedarfs (etwa für Sanitätsoffiziere der Bundeswehr), für nicht gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 HRG mit Deutschen gleichgestellte ausländische Staatsangehörige und Staatenlose, für Personen mit besonderer Hochschulzugangsberechtigung - wie Absolventen eines Fachhochschulgrundstudiums - und für in der beruflichen Bildung Qualifizierte sowie für Zweistudienbewerber vor. 124

Der Gesetzgeber verfolgt damit je für sich besondere Zwecke, die dem Ausgleich von Benachteiligungen oder besonderen öffentlichen oder auch wissenschaftlichen Bedürfnissen Rechnung tragen sollen. Es ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, diese Regelung hinsichtlich ihrer Einzelheiten zu prüfen. Jedoch ist eine Anerkennung solcher Vorabquoten zur Verfolgung gewichtiger öffentlicher Interessen und aus sozialstaatlichen Erwägungen im Blick auf die dadurch bedingte Beschränkung der Zahl der in den Hauptquoten verfügbaren Studienplätze jedenfalls im derzeitigen Umfang mit den Gleichheitsanforderungen bei der Studienplatzvergabe grundsätzlich vereinbar. Mit einer im Staatsvertrag vereinbarten Vorabquote von insgesamt bis zu zwei Zehnteln, mit der die Länder hinter dem bundesrechtlichen Rahmen von bis zu drei Zehnteln zurückbleiben (vgl. § 32 Abs. 2 Satz 1 HRG, Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Staatsvertrag 2008), ist der Anteil der ohne Rücksicht auf die Kriterien der Hauptquoten vergebenen Plätze vertretbar begrenzt. Für das Studium der Humanmedizin machen die Vorabquoten zusammen zurzeit lediglich 12,4 % der Studienplätze aus (Summierung der Quoten gemäß § 6 Abs. 1 und 2 Vergabeverordnung Stiftung). Ein gewisser Ausgleich für die damit verbundene Verringerung der in den Hauptquoten zur Verfügung stehenden Plätze wird dadurch hergestellt, dass - mit Ausnahme der Härtefallbewerber - Bewerber, die den Vorabquoten unterfallen, am Auswahlverfahren in den Hauptquoten nicht teilnehmen dürfen (vgl. Art. 9 Abs. 7 Staatsvertrag 2008). Zugleich stärken die Vorabquoten die Zulassungschancen für Personen, die sonst 125

tendenziell eher benachteiligt wären, oder für solche Bereiche, in denen spezifische Gemeinwohlbelange anzuerkennen sind.

b) Auch die Aufteilung der Hauptquoten begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber hat insoweit einen sehr weiten Ausgestaltungsspielraum. Weder ist er zu einer solchen Aufteilung durch die Verfassung gehalten noch ist er an ihr gehindert. Von daher ist es von Verfassungs wegen unbedenklich, wenn er Quoten einerseits für eine zentrale Studienplatzvergabe und andererseits für eine Studienplatzvergabe durch die Hochschulen vorsieht und wenn er in den Quoten die Vergabe nach verschiedenen Auswahlkriterien bestimmt. Maßgeblich ist allein, dass die Auswahl je für sich oder im Zusammenwirken der verschiedenen Verfahren den Anforderungen der Verfassung genügt. 126

2. Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt es, wenn der Gesetzgeber für einen Anteil von 20 % der in den Hauptquoten zu vergebenden Studienplätze zentral auf die Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung abstellt (Abiturbestenquote). Mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar ist insoweit jedoch die derzeitige Begrenzung der Vergabechancen in Anknüpfung an die Ortswünsche. 127

a) Mit einer Vergabe der Studienplätze nach Maßgabe der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung knüpft der Gesetzgeber an eine Beurteilung der Leistungen der Studienbewerber an, die von der Schule am Ende einer allgemeinbildenden Ausbildung im Blick auf die Hochschulreife vorgenommen wurde. Eine Anknüpfung hieran ist - jedenfalls als, bei Gesamtsicht, ein Kriterium unter anderen - für die Studienplatzvergabe naheliegend. An der Sachgerechtigkeit der Abiturnote als Eignungskriterium auch für die Vergabe von Studienplätzen der Humanmedizin bestehen auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse keine verfassungsrechtlichen Bedenken. 128

aa) Untersuchungen belegen, dass die Abiturnote eine hohe Aussagekraft für die Prognose des Studienerfolgs im Medizinstudium besitzt (vgl. insoweit Kadmon/Resch/Duelli/Kadmon, GMS Zeitschrift für Medizinische Ausbildung 31 [2014], Heft 2, S. 1 ff. sowie Deidesheimer Kreis, Hochschulzulassung und Studieneignungstests, 1997, S. 79 ff., 80, 83, 103; Gentsch, Richtig ausgewählt?, 2009, S. 34 ff., 36, 56, 61, 183; Köller/Baumert, APuZ 26/2002, S. 12 <15 f.>; Nagy, Berufliche Interessen, kognitive und fachgebundene Kompetenzen: Ihre Bedeutung für die Studienfachwahl und die Bewährung im Studium [Diss.], 2006, 129

S. 250 ff., 253 f., 257; Neumann/Nagy/Trautwein/Lüdtke, ZfE 2009, S. 691 <711>; Trappmann/Hell/Weigand/Schuler, Zeitschrift für pädagogische Psychologie 21 [2007], S. 11 <11 f., 24>; Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs vom Januar 2004, S. 34, 38; siehe zudem auch die Ausführungen in Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BTDrucks 15/3475, S. 10 f.). Der Abiturdurchschnittsnote wird in Fachkreisen ein hohes Aggregationsniveau attestiert, das sich positiv auf die Messgenauigkeit und prognostische Güte auswirkt, da Störfaktoren wie Benotungstendenzen von Lehrern ausgemittelt werden (vgl. Gentsch, Richtig ausgewählt?, 2009, S. 34 f.; Deidesheimer Kreis, Hochschulzulassung und Studieneignungstests, 1997, S. 80 f., 103). Gleichzeitig wird angenommen, dass die Durchschnittsnote gut geeignet ist, Aufschluss über allgemeine kognitive Fähigkeiten und persönlichkeitsbezogene Kompetenzen wie Interesse, Motivation, Fleiß und Arbeitshaltung zu geben (vgl. Gentsch, Richtig ausgewählt?, 2009, S. 35; Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs vom Januar 2004, Anhang 3, S. 74). Empirische Betrachtungen bestätigen dementsprechend einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Abiturergebnis und Studienerfolgsdeterminanten wie Studiendauer und Prüfungsergebnissen vor allem für den ersten, vorklinischen Abschnitt des Medizinstudiums (vgl. Kadmon/Resch/Duelli/Kadmon, GMS Zeitschrift für Medizinische Ausbildung 31 [2014], Heft 2, S. 1 ff.; siehe auch Gentsch, Richtig ausgewählt?, 2009, S. 75 ff., 105 ff., 115, 133 ff.). Das hat auch die Anhörung der sachkundigen Auskunftspersonen in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

Zwar bezieht sich die hohe Vorhersagekraft der Abiturnote nach den Ausführungen der sachkundigen Auskunftspersonen Professorin Dr. Martina Kadmon und Professor Dr. Wolfgang Hampe für das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf in der mündlichen Verhandlung in erster Linie auf den ersten, vorklinischen Teil des Medizinstudiums bis zum Ersten Abschnitt der Ärztlichen Prüfung, die nach einer Regelstudienzeit von zwei Jahren abgelegt wird (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ÄApprO). Der Zusammenhang zwischen schulischer und universitärer Leistung ist im klinischen Studienabschnitt, in dem andere Faktoren als die rein kognitive Leistungsfähigkeit deutlicher zum Tragen kommen, geringer (vgl. Kadmon/Resch/Duelli/Kadmon, GMS Zeitschrift für Medizinische Ausbildung 31 [2014], Heft 2, S. 1 <12>; Kadmon/Kadmon, GMS Zeitschrift für Medizinische Ausbildung 33 [2016], Heft 1, S. 15 <26>; Trappmann/Hell/Weigand/Schuler, Zeitschrift für pädagogische Psychologie 21 [2007], S. 11 <25>).

130

Dies stellt die grundsätzliche Eignung der Abiturnote zur Studienerfolgsprognose jedoch nicht in Frage.

Auch sonst wird die Gleichheitsgerechtigkeit des Zugangs zum Studium der Humanmedizin durch die Vergabe eines Teils der Studienplätze allein an die Abiturbesten nicht in Frage gestellt. Zwar bestehen mögliche Ausschlusswirkungen in Bezug auf Bewerber mit besonderen Einzelkompetenzen, die in der Abiturdurchschnittsnote nicht hinreichend abgebildet werden. Die Vergabe in der Abiturbestenquote betrifft jedoch - nach Abzug der Vorabquoten - lediglich 20 % der Studienplätze. Auch handelt es sich bei der Abiturnote um ein praktikables, leicht greifbares Kriterium, das zudem nicht nur auf einer punktuellen Bewertung, sondern auf einer breiten Erkenntnisgrundlage beruht. Sie ist auf mehrere Beurteilungen gestützt, die über einen längeren Zeitraum hinweg in unterschiedlichen Fächern durch verschiedene Beurteiler erfolgt sind. Darüber hinaus hat die Anhörung der sachkundigen Auskunftspersonen ergeben, dass die sehr gute Abiturnote ein zuverlässiger Indikator für eine geringe Studienabbrecherquote und gleichermaßen einen vergleichsweise zügigen Abschluss des Studiums ist (vgl. hierzu auch Kadmon/Resch/Duelli/Kadmon, GMS Zeitschrift für Medizinische Ausbildung 31 [2014], Heft 2, S. 1 <6 f., 10>). 131

bb) Die Aussagekraft der Abiturnote kann allerdings durch Fehlentwicklungen beeinträchtigt werden, die ihre Eignung als Auswahlkriterium gerade in den Grenzbereichen der Spitzennoten in Frage stellen. Neben der bundesweiten Vergleichbarkeit der Abiturnote ist dabei insbesondere die Notenentwicklung insgesamt in den Blick zu nehmen. So kann eine deutliche Zunahme von Noten im Spitzenbereich (sog. „Noteninflation“) die Eignung der Abiturnote als Differenzierungskriterium einschränken und ihre Tauglichkeit als Abgrenzungskriterium im Zehntelnotenbereich weiter schmälern. Eine solche Entwicklung hat der Gesetzgeber im Blick zu behalten und das Studienplatzvergabesystem gegebenenfalls sachgerecht anzupassen. 132

cc) Auch wegen möglicher föderaler Unterschiede der Schulausbildung und Benotung ist die Heranziehung der Abiturdurchschnittsnote (nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Staatsvertrag 2008) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zwar ist ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Länderstandards nach dem derzeitigen Stand verfassungsrechtlich geboten (siehe unten 3 b cc). Der Gesetzgeber hat dafür jedoch Vorkehrungen getroffen. Denn für die Zeit, in der eine Vergleichbarkeit der Abiturdurchschnittsnoten im 133

Verhältnis der Länder untereinander nicht gewährleistet ist, schafft er für die zentrale Studienplatzvergabe in der Abiturbestenquote durch die Bildung von Landesquoten einen Ausgleich. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Regelung verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen würde.

b) Demgegenüber ist im Rahmen der zentralen Studienplatzvergabe in der Abiturbestenquote, die als Auswahlkriterium allein die Abiturdurchschnittsnote heranzieht, die vorrangige Berücksichtigung von obligatorisch anzugebenden Ortswünschen mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gleiche Teilhabe nicht vereinbar. Eine maßgebliche Orientierung der Vergabeentscheidung an den Ortswunschangaben sowie hierbei eine Beschränkung der Bewerbung auf sechs Studienorte (Art. 8 Abs. 1 Sätze 2, 4 und 5 des - durch die jeweiligen Ratifizierungsgesetze in das Landesrecht inkorporierten - Staatsvertrages 2008) lassen sich im Rahmen der Abiturbestenquote nicht rechtfertigen und verstoßen gegen Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Nicht verfassungswidrig ist demgegenüber § 32 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HRG, weil dieser als Rahmenregelung insoweit keine abschließende Regelung enthält. 134

aa) Der in Landesrecht überführte Staatsvertrag 2008 gestaltet das Auswahlverfahren so aus, dass die Zahl der Ortswünsche in der Studienplatzbewerbung allgemein und damit auch in der Abiturbestenquote auf höchstens sechs begrenzt wird. Bei der zentralen Vergabe sollen die Bewerberinnen und Bewerber dann „möglichst nach ihren Ortswünschen“ auf die Hochschulen verteilt und im Übrigen, „soweit notwendig“, nach Maßgabe ihrer Abiturdurchschnittsnote den Hochschulen zugewiesen werden; dies wirkt insoweit abschließend, als die Berücksichtigung der Bewerbung an anderen als den genannten Hochschulen ausgeschlossen wird (Art. 8 Abs. 1 Sätze 2, 4 und 5 des - durch die jeweiligen Ratifizierungsgesetze in das Landesrecht inkorporierten - Staatsvertrages 2008; vgl. insoweit auch die Begründung zum Staatsvertrag 2008, veröffentlicht u.a. in HmbBü-Drucks 19/1517, S. 11 <12>, und HmbBü-Drucks 18/4809, S. 12 <15>). § 20 Vergabeverordnung Stiftung konkretisiert dies in Übereinstimmung mit der Zielsetzung des Staatsvertrages dahin, dass die Studienplätze unter den Abiturbesten maßgeblich nach dem Rang des Ortswunsches und erst sekundär nach dem Kriterium der Abiturdurchschnittsnote vergeben werden. 135

Hierin liegt eine erhebliche Beeinträchtigung der Chancengleichheit. Das Kriterium der Abiturdurchschnittsnote als Maßstab für die Eignung wird hier mit dem Rang des Ortswunsches durch ein Kriterium überlagert und entwertet, das hin- 136

sichtlich der Studieneignung keine Aussagekraft hat. Die Chancen der Abiturienten auf einen Studienplatz hängen danach in erster Linie davon ab, welchen Ortswunsch sie angegeben haben und nur in zweiter Linie von ihrer Eignung für das Studium. Konkret kann so etwa eine im Rahmen der Abiturbestenquote ermittelte Bewerberin, die an dem Studienort ihrer ersten Wahl nicht zum Zuge gekommen ist, in den weiteren Orten ihrer Wahl auch im Verhältnis zu Bewerbern mit einem schlechteren Notendurchschnitt nicht mehr zum Zuge kommen, allein weil sie diesem Studienort eine höhere Präferenz gegeben hat. Im Ergebnis führt das dazu, dass im Rahmen der Abiturbestenquote ermittelte Bewerber in dieser Quote keine Berücksichtigung finden, obwohl sie einen besseren Abiturdurchschnitt haben als andere, die einen Studienplatz erhalten. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die jeweilige Auswirkung der Ortswunschangabe vor der Bewerbung nicht vorhersehen lässt. Welche Nachfrage für welche Orte in welcher Präferenz besteht, ist bei der Beantragung eines Studienplatzes nicht bekannt und aus den Zahlen früherer Zulassungskampagnen nur begrenzt vorhersehbar. Auch ist es damit nicht möglich, sich mit Aussicht auf Erfolg in Grenzfällen sicherheitshalber nebeneinander auf zwei besonders gefragte Hochschulen zu bewerben, bei denen nur Bewerber mit dem ersten Ortswunsch zum Zuge kommen.

bb) Dies ist im Rahmen einer zentralen Vergabe von Studienplätzen nach dem Kriterium der Abiturdurchschnittsnote verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Weder ist die vorrangige Berücksichtigung der Ortswunschangaben mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar noch eine Begrenzung der Bewerbung auf sechs Studienorte. Eine tragfähige Rechtfertigung für die vorrangige Berücksichtigung der Ortswünsche liegt nicht in dem Ziel, den individuellen Ortswünschen der Studienbewerber und -bewerberinnen Rechnung tragen zu wollen. Zwar ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Verteilung zugewiesener Studienplätze unter möglichst weitgehender Berücksichtigung der Ortswünsche der Bewerber vornimmt. Zumindest bezüglich eines Studienfachs, das über den Zugang zu einem breiten Berufsfeld entscheidet, muss die Frage, ob überhaupt ein Studienplatz vergeben wird, der Frage der Studienortswünsche jedoch vorgehen. Denn mit der Frage des „Ob“ entscheidet sich die Möglichkeit des Berufszugangs selbst, die der Frage des „Wo“ hinsichtlich der erstrebten Ausbildung vorausgeht. Ortswunschangaben dürfen insoweit aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich nur als Sekundärkriterium, das heißt nur nachrangig für die Verteilung der vorhandenen Studienplätze unter den ausgewählten Bewerbern herangezogen werden. Dies schließt mit Blick auf das sekundäre Verteilungsverfahren nicht aus, eine verbindliche Rangfolge von Ortswünschen zu verlangen, ebenso wie Bewerber

137

und Bewerberinnen ihren Antrag auf bestimmte Studienorte beschränken können. Sofern jedoch eine Zulassung zum Studium unbedingt beantragt wird, darf die Chance auf Zuteilung eines Studienplatzes in einem zentralen Vergabeverfahren, das hinsichtlich der Auswahlkriterien allein auf die Abiturnote abstellt, nicht von der Rangfolge der Ortswünsche abhängen.

Entsprechend ist auch die Begrenzung des Zulassungsantrags auf sechs Studienorte verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Diese lässt sich insbesondere nicht mit verfahrensökonomischen Notwendigkeiten begründen. Angesichts der Möglichkeiten der Datenverarbeitung ist nicht ersichtlich, dass es bei der praktischen Umsetzung eines Verteilungsverfahrens, das eine unbeschränkte Ortswahl ermöglicht, zu Schwierigkeiten kommen müsste, die eine Vereitelung des grundrechtlichen Teilhabeanspruchs nach Eignung insoweit rechtfertigten könnte. 138

cc) Im Ergebnis ist danach Art. 8 Abs. 1 Sätze 2 und 5 des - durch die jeweiligen Ratifizierungsgesetze in das Landesrecht inkorporierten - Staatsvertrages 2008, soweit er sich auf die Studienplatzvergabe im Rahmen des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bezieht, verfassungswidrig. Er ist mit Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Dies gilt auch für Art. 8 Abs. 1 Satz 4 des Staatsvertrages 2008, soweit dieser für die Studienplatzvergabe im Rahmen des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Staatsvertrages entsprechend dem Verständnis der Vertragsparteien und der Praxis die vorrangige Berücksichtigung der Ortswünsche anordnet. 139

Nicht verfassungswidrig sind demgegenüber die entsprechenden bundesrechtlichen Rahmenregelungen. Zwingende Vorgaben enthalten diese Vorschriften hierzu nicht. § 32 Abs. 1 Satz 2 HRG sieht vor, dass bei Studiengängen, die in das Auswahlverfahren zur zentralen Vergabe von Studienplätzen einbezogen sind, nach näherer Maßgabe des Landesrechts mindestens sechs Ortswünsche in einer Rangliste angegeben werden dürfen. Er regelt damit nicht eine Begrenzung der Ortswünsche, sondern sichert umgekehrt, dass eine solche Begrenzung nicht zu eng ausfällt (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BTDrucks 15/3475, S. 9). Auch soweit man darin im Umkehrschluss die Anerkennung einer Begrenzungsmöglichkeit sehen will, regelt die Vorschrift die Begrenzungsmöglichkeit von Ortswünschen nur als Rahmenregelung allgemein, nicht aber, ob eine solche Begrenzung auch im Rahmen der zentralen Studienplatzvergabe nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HRG in Betracht kommt. Ebenso wenig findet sich im Hochschulrahmengesetz 140

eine Regelung, die die vorrangige Anknüpfung der Studienplatzvergabe an die Ortswünsche vorschreibt. § 32 Abs. 1 Satz 2 HRG regelt wiederum nur allgemein, dass die Studienplatzvergabe möglichst nach den Ortswünschen der Bewerber erfolgt, überlässt aber als Rahmenregelung die nähere Konkretisierung den Ländern.

3. Der Gesetzgeber sieht für weitere 60 % der in den Hauptquoten zu vergebenen Studienplätze ein Auswahlverfahren der Hochschulen vor. Die Regelung dieses Verfahrens wird den Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes nicht gerecht (a). Sie genügt in verschiedener Hinsicht auch nicht den inhaltlichen Anforderungen des Rechts auf gleiche Teilhabe an den staatlichen Studienangeboten (b). 141

a) Die gesetzlichen Vorschriften zum Auswahlverfahren der Hochschulen erfüllen die Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes (oben I 2 c) nicht in jeder Hinsicht, weil der Gesetzgeber den Hochschulen zur Ausgestaltung des Auswahlverfahrens Entscheidungsbefugnisse überlässt, ohne die dafür wesentlichen Fragen selbst hinreichend zu regeln. 142

aa) Der Gesetzgeber hat die im Auswahlverfahren der Hochschulen zur Anwendung kommenden Eignungskriterien allerdings der Art nach festgelegt und insoweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Rechtsgrundlage geschaffen. Unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes ist es - ungeachtet weitergehender grundrechtlicher Anforderungen aus dem Teilhaberecht der Studienbewerber - verfassungsrechtlich ebenso unbedenklich, dass den Hochschulen Freiräume bei der Auswahl von Eignungskriterien aus dem gesetzlichen Kriterienkatalog eingeräumt sind. Soweit es um die Festlegung von Kriterien geht, anhand derer die Eignung von Studienbewerberinnen und -bewerbern beurteilt werden soll, darf der Gesetzgeber den Hochschulen auch mit Blick auf Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewisse Spielräume für die Konkretisierung der gesetzlich der Art nach festgelegten Eignungskriterien lassen (oben I 2 c bb (3)). 143

bb) Nicht mit dem Vorbehalt des Gesetzes vereinbar ist hier jedoch, dass den Hochschulen im bayerischen und im hamburgischen Landesrecht die Möglichkeit gegeben ist, eigenständig weitere Auswahlkriterien festzulegen, die sich nicht im gesetzlichen Kriterienkatalog finden. Ein eigenes Kriterienerfindungsrecht der Hochschulen ist für das Studium der Humanmedizin verfassungsrechtlich unzulässig (oben I 2 c bb (2)). 144

(1) Nicht zu beanstanden sind insoweit allerdings die Rahmenregelung des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HRG und die landesrechtlichen Regelungen, die diese durch die Vorgabe abschließender Kriterienkataloge weiter ausgestalten. 145

Zwar sieht § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HRG vor, dass die jeweilige Hochschule die Studienplätze im Auswahlverfahren der Hochschulen nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts „insbesondere“ nach den dort aufgezählten Kriterien vergibt. Dies ist jedoch nicht im Sinne einer abschließenden bundesrechtlichen Vorgabe zu verstehen, dass den Hochschulen freigestellt werden müsste, daneben eigene Kriterien zu entwickeln. Als bloße Rahmenregelung überlässt die Norm vielmehr die nähere Konkretisierung den Ländern, denen damit nicht nur die Entscheidung zukommt, ob sie von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, sondern auch die Verantwortung, hierbei den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden. Das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung der Auswahlkriterien stellt § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HRG nicht in Frage. 146

Entsprechend enthalten die landesrechtlichen Regelungen der meisten Länder in Umsetzung von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 HRG sowie Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 des Staatsvertrages 2008 ausdrücklich einen abschließenden Kriterienkatalog durch Parlamentsgesetz (vgl. § 2a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 2 Sätze 1 und 2 HZG BW; § 8 Abs. 3 Sätze 2 bis 4 BerlHZG; § 4 Abs. 3 Satz 1 des Hessischen Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung; § 4 Abs. 3 Satz 1 HZG M-V; § 8 Abs. 1 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 NHZG; § 2 Satz 2 HZG NW; § 3 Abs. 1 Satz 2 SächsHZG; § 3a HZulG LSA; § 4 Abs. 1 Satz 1 ZVS ZuAG SH, inzwischen geregelt in § 12 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HZG SH; § 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 ThürHZG). Soweit das Landesrecht in Mecklenburg-Vorpommern in § 4 Abs. 6 Satz 2 HZG M-V eine Regelung enthält, die den Hochschulen ihrem Wortsinn nach die Heranziehung ergänzender Kriterien erlauben könnte, handelt es sich um ein offensichtliches Redaktionsversehen. Die Vorschrift bezieht sich ersichtlich nicht auf das Auswahlverfahren der Hochschulen, sondern auf die in § 4 Abs. 7 Satz 1 HZG M-V geregelte Zulassung zu einem Postgraduiertenstudium. 147

(2) Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist auch, dass sich einzelne Länder auf Gesetzesebene darauf beschränken, den Staatsvertrag 2008 zu ratifizieren (vgl. § 1 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung; § 1 148

des saarländischen Gesetzes Nr. 1666 zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008) und Näheres entweder auf Verordnungsebene zu regeln (vgl. § 18 Abs. 1 bis 3 Studienplatzvergabeverordnung Rheinland-Pfalz) oder auf die Hochschulen zu delegieren (vgl. § 4 Satz 1 des saarländischen Gesetzes Nr. 1666 zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008). Dies lässt sich verfassungskonform dahingehend auslegen, dass sich der jeweilige Gesetzgeber auf die abschließende Vorgabe aller in Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 des Staatsvertrages 2008 genannten Auswahlkriterien festgelegt hat.

(3) Als verfassungswidrig erweisen sich jedoch die Regelungen des bayerischen und des hamburgischen Landesrechts, weil beide für das Auswahlverfahren der Hochschulen keinen abschließenden Kriterienkatalog vorgeben. 149

Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 5 Satz 3 BayHZG erlaubt den Hochschulen, bei der Ausgestaltung des Auswahlverfahrens der Hochschulen im Einvernehmen mit dem Staatsministerium weitere Kriterien als die parlamentsgesetzlich vorgegebenen zu verwenden. 150

Art. 3 Abs. 1 des Hamburgischen Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung gibt nur allgemein den Grad der Eignung und Motivation als im Auswahlverfahren der Hochschulen anzuwendende Maßstäbe vor (Satz 1). Für deren Feststellung verweist er auf die für örtliche Zulassungsbeschränkungen geltende Vorschrift des § 5 Abs. 2 und 3 HZG HH (Satz 2), die eine Liste von Kriterien benennt, die von den Hochschulen erweitert werden kann („insbesondere“). Einer einschränkenden verfassungskonformen Auslegung ist die Regelung nicht zugänglich, da der hamburgische Landesgesetzgeber in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Regelung des örtlichen Auswahlverfahrens ausdrücklich zum Ausdruck gebracht hat, dass er den gesetzlichen Kriterienkatalog nicht abschließend verstanden wissen, sondern den Hochschulen die Möglichkeit offenlassen möchte, je nach den Besonderheiten des jeweiligen Studiengangs auch andere geeignete Kriterien anzuwenden (vgl. hierzu die Begründung des Gesetzentwurfs zur Reform der Hochschulzulassung in Hamburg, HmbBü-Drucks 18/994, S. 8). Mit der Verweisung auf „die gleichen“ Kriterien wie im örtlichen Auswahlverfahren wollte er ihnen im Auswahlverfahren der Hochschulen ebenfalls weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten einräumen (vgl. die Begründung des Entwurfs des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer 151

gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung, HmbBü-Drucks 19/1517, S. 10). In der Entwurfsbegründung zu einer gleichlautenden Vorgängerregelung, auf die der hamburgische Landesgesetzgeber in der Begründung des Gesetzentwurfs Bezug genommen hat (vgl. die Verweisung auf Art. 2 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen, HmbGVBl S. 569, in HmbBü-Drucks 19/1517, S. 10, sowie insoweit die Gesetzesbegründung, HmbBü-Drucks 18/4809, S. 11, die wiederum auf das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 8. Februar 2005, HmbGVBl S. 31, verweist), hat er insoweit ausdrücklich auf die Gestaltungsspielräume im Hochschulauswahlverfahren hingewiesen. Er hat ausgeführt, die Hochschulen könnten nicht nur Kriterien wählen, sondern auch zusätzliche Kriterien einführen (vgl. die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen, HmbBü-Drucks 18/1514, S. 3). Dieser eindeutige gesetzgeberische Wille darf nicht im Wege der verfassungskonformen Auslegung überspielt (vgl. BVerfGE 67, 299 <329>; 95, 64 <93>; 99, 341 <358>; 118, 212 <234>) und der normative Gehalt der zu beurteilenden Regelung damit grundlegend neu bestimmt werden (vgl. BVerfGE 8, 28 <34>; 54, 277 <299 f.>; 119, 247 <274>; 130, 371 <398>).

cc) Gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts verstoßen die vorgelegten 152
Regelungen auch insofern, als es an einer Regelung über die Standardisierung und Strukturierung hochschuleigener Eignungsprüfungsverfahren fehlt. Der Gesetzgeber kann dies selbst regeln oder dazu die Hochschulen verpflichten (oben I 2 c bb (3)). Entsprechendes gilt für die den Hochschulen eröffnete Möglichkeit, bei der Auswahl fachnahe Berufsausbildungen und -tätigkeiten zu berücksichtigen.

(1) Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass die Hochschulen, sofern sie von 153
der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen, eigene Eignungsprüfungsverfahren (fachspezifische Studieneignungstests und Auswahlgespräche) durchzuführen oder etwa Berufsausbildungen oder Berufstätigkeiten zu berücksichtigen, dies in standardisierter und strukturierter Weise tun. Auch für die hochschuleigenen Eignungsprüfungsverfahren gilt, dass die Hochschulzulassung gleichheitsgerecht nach je einheitlichen Maßgaben grundsätzlich ausschließlich anhand der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber erfolgen darf.

Dabei genügt es, wenn die Hochschulen selbst die Standardisierung und 154
Strukturierung ihrer Tests oder Auswahlgespräche transparent vornehmen. Um dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts gerecht zu werden, muss der Gesetzge-

ber dann jedoch eine Regelung treffen, die die Hochschulen dazu verpflichtet. Der Gesetzgeber muss dabei auch festlegen, dass in den hochschuleigenen Studierfähigkeitstests und Auswahlgesprächen nur die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber geprüft wird. Die den Hochschulen eingeräumte Konkretisierungsbefugnis darf sich dabei ausschließlich auf die fachliche Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung unter Einbeziehung auch hochschulspezifischer Profilbildungen beziehen.

(2) Diesen Anforderungen werden die vorgelegten Vorschriften nicht uneingeschränkt gerecht. An den erforderlichen gesetzlichen Maßgaben zur Standardisierung und Strukturierung von Eignungsprüfungsverfahren und Auswahlkriterien fehlt es sowohl auf der Ebene des Hochschulrahmengesetzes als auch in den Landesgesetzen. Das Vorauswahl- und Auswahlkriterium des fachspezifischen Studierfähigkeitstests und das Auswahlkriterium des Auswahlgesprächs wie auch das Vorauswahl- und Auswahlkriterium der Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstaben c bis e, auch i.V.m. Satz 4 HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstaben c bis e, Satz 4 Staatsvertrag 2008) sind weder durch den Gesetzgeber selbst hinreichend präzisiert noch hat der Gesetzgeber die Hochschulen zur transparenten Standardisierung und Strukturierung verpflichtet. Die Regelungen lassen den Hochschulen weitreichende Spielräume bei der Ausgestaltung, ohne eine ausreichende Strukturierung und Standardisierung zu fordern oder selbst vorzugeben. 155

(3) Dies führt indes nur zur Beanstandung der landesgesetzlichen Umsetzungs Vorschriften und nicht auch der hochschulrahmenrechtlichen Regelung. Zwar fehlen auch in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstaben c bis e HRG hinreichend konkrete Vorgaben an die Hochschulen. Auch hier ist jedoch der Charakter des Hochschulrahmengesetzes als Rahmenrecht des Bundes zu beachten (vgl. Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG). Diesem ist eigen, dass es nur ausnahmsweise in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten darf (vgl. Art. 75 Abs. 2 GG a.F.). Dem Charakter des Bundesrahmenrechts ist damit immanent, dass es - wo es nicht ausnahmsweise Vollregelungen trifft - nicht bereits die Bestimmtheitsanforderungen in jeder Hinsicht erfüllende Vorgaben machen muss. Soweit es sich aber um ausfüllungsbedürftige, weil ihrerseits nicht hinreichend bestimmte Teilregelungen handelt (vgl. hier § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 HRG: „nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts“), ist es an den Ländern, diese Lücke im Rahmen ihrer Ausfüllungspflichten zu schließen. 156

b) Die Ausgestaltung des Verfahrens zur Studienplatzvergabe im Auswahlverfahren der Hochschulen entspricht auch in der Sache in verschiedener Hinsicht nicht den Anforderungen eines gleichheitsgerechten Zugangs. 157

Nicht zu beanstanden ist allerdings im Auswahlverfahren der Hochschulen die gesetzliche Ortswahlbegrenzung auf sechs Studienorte (aa). Demgegenüber ist es mit dem Recht auf gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot nicht vereinbar, dass die Hochschulen bei Durchführung einer Vorauswahl uneingeschränkt auf das Kriterium eines frei zu bestimmenden Ranges der Ortspräferenz zurückgreifen dürfen (bb). Es erweist sich außerdem als verfassungswidrig, dass der Gesetzgeber eine Berücksichtigung von Abiturnoten vorsieht, ohne Mechanismen für deren länderübergreifende Vergleichbarkeit vorzusehen (cc). Auch genügt die Regelung hinsichtlich der von den Hochschulen heranzuziehenden Kriterien nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zwar sind die ihnen an die Hand gegebenen Kriterien für sich gesehen tragfähig; allerdings fehlt es an hinreichenden gesetzlichen Maßgaben (dd). Im Zusammenhang des derzeitigen Gesamtsystems der Studienplatzvergabe fehlt es jedoch an einer Regelung, die sicherstellt, dass für einen hinreichenden Teil der Studienplätze neben dem Abitur auch weitere Auswahlkriterien mit hinreichendem Gewicht Berücksichtigung finden (ee). 158

aa) Die gesetzliche Ortswahlbegrenzung auf sechs Studienorte ist im Auswahlverfahren der Hochschulen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 159

Art. 8 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrages 2008 gibt auch für das Auswahlverfahren der Hochschulen vor, dass bei den Bewerbungen für diese Studienplätze sechs Ortswünsche in einer Rangliste angegeben werden dürfen. Der Sache nach dient dies hier als Teilnahmebegrenzung. Anders als in der Abiturbestenquote ist eine solche Begrenzung im Auswahlverfahren der Hochschulen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. 160

(1) Die Ortswahlbegrenzung schränkt die Zulassungschancen allerdings auch hier erheblich ein. Denn sie bedeutet, dass Bewerbungen an 29 der derzeit 35 medizinischen Fakultäten im Auswahlverfahren der Hochschulen von vornherein ausscheiden. Dabei ist die Ortswahlentscheidung mit praktischen Unsicherheiten belastet. So können Bewerber zwar die von den einzelnen Hochschulen jeweils angewendeten Auswahlkriterien in Erfahrung bringen. Jedoch hängen die individuellen Erfolgchancen des Zulassungsantrags nicht unerheblich von dem schwer abschätzbaren Bewerbungsverhalten anderer Studierwilliger ab, das die Konkur- 161

renzsituation in den Auswahlverfahren der einzelnen Hochschulen maßgeblich mitbestimmt. Diese Unwägbarkeiten können durch die Veröffentlichung der Auswahlgrenzen der Hochschulen aus den Vorjahren nur begrenzt ausgeglichen werden.

(2) Dennoch durfte der Gesetzgeber die Bewerbungsmöglichkeiten im Auswahlverfahren der Hochschulen auf sechs Hochschulen begrenzen. Denn dies ist hier erforderlich, um das Auswahlverfahren der Hochschulen praktisch handhabbar zu gestalten. Die Einschränkung der Zulassungschancen ist durch die praktischen Erfordernisse der Verfahrensgestaltung eines Auswahlverfahrens der Hochschulen - und damit als Schritt zu einer auf diesem Wege herbeigeführten Diversifizierung der Auswahlmaßstäbe - gerechtfertigt. 162

Die durch die Dezentralität im derzeitigen System bezweckte Mehrgleisigkeit stellt die Hochschulen vor erhebliche Herausforderungen, die bei der zentralen Vergabe in den übrigen Auswahlquoten nicht in vergleichbarem Ausmaß bestehen. Hierzu gehört, dass die eingegangenen Bewerbungen innerhalb des sich nur auf wenige Monate belaufenden Zeitraums zwischen Schulabschluss und Studienbeginn bearbeitet werden müssen. Zudem besteht ein legitimes Interesse daran, eine beachtliche Wahrscheinlichkeit der Annahme vergebener Plätze zu sichern sowie Mehrfachvergaben und unnötige Nachrückverfahren oder gar das Freibleiben nicht in Anspruch genommener Plätze - trotz aufwendigen Auswahlverfahrens - zu vermeiden. Die gesetzliche Limitierung, nach der die Bewerber sich auf sechs Hochschulen beschränken müssen, an denen sie sich für ein hochschulinternes Auswahlverfahren bewerben können, reduziert Mehrfachbewerbungen und stellt sicher, dass die Hochschulen es mit Bewerbern zu tun haben, die ein qualifiziertes Interesse haben, gerade an dieser Hochschule zu studieren, so dass sie mit einiger Wahrscheinlichkeit im Fall ihrer Auswahl den Studienplatz auch annehmen werden. Dies hat gerade angesichts der großen Anzahl von Studienbewerbern, die sich um einen Studienplatz in Numerus clausus-Fächern wie dem Studium der Humanmedizin bewerben, ein erhebliches Gewicht. Die Bewerbungszahlen lagen hier zum Wintersemester zuletzt bei 43.184 Bewerbungen um 9.176 Studienplätze (vgl. Stiftung für Hochschulzulassung, Daten der bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge an Hochschulen im Wintersemester 2017/18, S. 2, abrufbar unter www.hochschulstart.de) und zum Sommersemester bei 18.799 Bewerbungen um 1.627 Studienplätze (vgl. Stiftung für Hochschulzulassung, Daten der bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge an Hochschulen im Sommersemester 2017, S. 2, abrufbar unter www.hochschulstart.de). 163

Unter diesen Umständen ist es im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten gerechtfertigt, die Zahl der Ortswünsche und damit der Bewerbungen im Auswahlverfahren der Hochschulen in gewissem Umfang zu begrenzen. Das wird deutlich in Ansehung der Vorstellung, dass sich anderenfalls alle Studienplatzbewerber bei allen 35 Hochschulen bewerben könnten, die derzeit den Studiengang Humanmedizin anbieten. Dies hätte eine Kette von Nachrückverfahren zur Folge, die ihrerseits im Blick auf den engen zeitlichen Rahmen, in dem die Verfahren abzuwickeln sind, nicht mehr praktikabel wären oder zu einer großen Zahl nicht in Anspruch genommener Studienplätze führen würden. Die vom Gesetzgeber gewählte Begrenzung der Bewerbungen auf sechs Studienorte ist insoweit als allgemeine Maßgabe für das Auswahlverfahren der Hochschulen verfassungsrechtlich vertretbar.

bb) Grundsätzlich nicht zu beanstanden ist ebenfalls, dass der Gesetzgeber den Hochschulen die Durchführung eines Vorauswahlverfahrens ermöglicht, mit dem sie die Zahl der Bewerbungen begrenzen können, die in das eigentliche Auswahlverfahren einbezogen werden. Mit den Anforderungen an eine gleiche Teilhabe ist es jedoch nicht vereinbar, dass die Hochschulen dabei neben gesetzlichen eignungsbezogenen Kriterien uneingeschränkt auch auf das Kriterium eines von ihnen frei zu bestimmenden Ranges der Ortspräferenz zurückgreifen dürfen. 164

(1) Der Gesetzgeber ermöglicht den Hochschulen die Durchführung eines Vorauswahlverfahrens, mit dem die Zahl der Bewerbungen, die in das eigentliche Auswahlverfahren einbezogen werden, begrenzt wird. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, den Hochschulen zu ermöglichen, das eigentliche Auswahlverfahren, in dem abschließend über die Studienplatzvergabe entschieden wird, einer kleinen Zahl von Bewerbern vorzubehalten, um so eine einzelfallbezogene, unter Umständen zeit- und kostenintensive Auswahlentscheidung treffen zu können. Dementsprechend erlaubt der Gesetzgeber den Hochschulen für das Vorauswahlverfahren den Rückgriff auf alle Zulassungskriterien, die auch sonst für das Hochschulauswahlverfahren gelten, außer auf die Durchführung von Gesprächen, und ergänzt diese um das Kriterium des Grads der Ortspräferenz (vgl. Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstaben a bis d i.V.m. Sätzen 2 bis 4 des Staatsvertrages 2008). 165

Soweit der Gesetzgeber hierbei die allgemeinen Maßstäbe für die Auswahl der Hochschulen beachtet (siehe dazu unten cc - ee), ist gegen die Vorschaltung eines solchen Vorauswahlverfahrens von Verfassungen wegen grundsätzlich nichts 166

zu erinnern. Es beeinträchtigt den Anspruch auf gleiche Teilhabe nicht, wenn zunächst in einem ersten Schritt nach automatisierbaren Kriterien eine Vorauswahl getroffen wird, damit dann in einem zweiten Schritt ein in größerem Maße individualisiertes Auswahlverfahren durchgeführt werden kann. Maßgeblich ist allein, dass beide Verfahrensstufen gleichheitsgerecht ausgestaltet sind.

(2) Mit der Verfassung nicht vereinbar ist dabei jedoch, dass der Gesetzgeber den Hochschulen die Möglichkeit einräumt, der Vorauswahl schlicht den Grad der von den Bewerberinnen und Bewerbern angegebenen Ortspräferenz zugrunde zu legen (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 4 HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 4 Staatsvertrag 2008). Zwar kann der Grad der Ortspräferenz als Vorfilter zur Durchführung individuell aufwendiger Auswahlprozesse der Hochschulen in begrenztem Umfang gerechtfertigt sein; soweit die Hochschulen ihre Studienplätze aber nach Kriterien vergeben, die in automatisierter Form angewendet werden können, kann auf den Grad der Ortspräferenz nicht zurückgegriffen werden. 167

(a) Beim Grad der Ortspräferenz handelt es sich um ein Kriterium, das nicht an die Eignung für Studium und Beruf anknüpft und dessen Verwendung sich erheblich chancenverringend auswirken kann. Es verschärft die gesetzliche Beschränkung der Bewerbungen auf sechs Ortswünsche noch einmal deutlich und erlaubt es Hochschulen, nur Bewerber zu berücksichtigen, die für die Hochschule die höchste Präferenz angeben. Dies schließt viele Bewerbungsmöglichkeiten aus; so kann sich etwa ein Bewerber für zwei Hochschulen, die beide den höchsten Grad an Ortspräferenz verlangen, nicht gleichzeitig mit Aussicht auf Erfolg bewerben. Wiederum gilt auch hier, dass die Ortspräferenzangaben auf unsicherer Tatsachengrundlage getroffen werden müssen und die Zulassungschancen von Zufälligkeiten wie dem im Vorhinein kaum valide abschätzbaren Bewerbungsverhalten anderer Studieninteressenten abhängen. In Anbetracht dieser Unsicherheiten schränkt eine Vorauswahl nach dem Grad der Ortspräferenz das Teilhaberecht der Studienbewerber als allgemeines Kriterium der Vorauswahl im Rahmen des Hochschulauswahlverfahrens unangemessen ein. 168

(b) Gerechtfertigt ist das Kriterium des Grades der Ortspräferenz allerdings dann, wenn es für Studienplätze herangezogen wird, die tatsächlich im Rahmen eines aufwendigen individualisierten Auswahlverfahrens vergeben werden, und hiervon auch nur ein hinreichend beschränkter Anteil der insgesamt zu vergebenden Plätze betroffen ist. 169

Die Durchführung von anspruchsvollen individualisierten Auswahlverfahren darf der Gesetzgeber als einen wichtigen Bestandteil im Gesamtsystem der Studienplatzvergabe ansehen. Das kann aber nur gelingen, wenn dieser Aufwand auf solche Personen beschränkt wird, bei denen die Wahrscheinlichkeit hinreichend hoch ist, dass sie den Studienplatz gegebenenfalls auch annehmen. Zur Gewährleistung einer hohen Annahmewahrscheinlichkeit steht jedoch, soweit ersichtlich, kein vergleichbar aussagekräftiges Kriterium wie die Ortspräferenzangabe zur Verfügung. Daher rechtfertigt das Ziel der Ermöglichung komplexer, eignungsorientierter Auswahlverfahren für diese Fälle, das Ortspräferenzkriterium trotz seines fehlenden Eignungsbezugs und seiner chancenverkürzenden Wirkung ausnahmsweise bei der Vorauswahl anzuwenden. Dies gilt jedoch nur, wenn anschließend auch entsprechend aufwendige Auswahlverfahren durchgeführt werden, wie es vor allem bei den im Kriterienkatalog vorgesehenen qualifizierten Gesprächen der Fall sein kann (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe e HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe e Staatsvertrag 2008). Nur in solchen Fällen ist die Beschränkung durch Ortswahlpräferenzen für die Durchführbarkeit der Auswahlverfahren erforderlich. Für Fallgestaltungen ohne aufwendig gestaltete Auswahlverfahren, bei denen die Studienplatzvergabe im Wesentlichen automatisiert erfolgen kann, erweist sich das Vorauswahlkriterium des Grades der Ortspräferenz indessen als nicht sachgerecht und unangemessen. 170

Verfassungsrechtlich geboten ist aber auch insoweit, dass bei Gesamtsicht nur ein hinreichend begrenzter Anteil der Studienplätze jeder Hochschule von einem hohen Grad der Ortspräferenz abhängt. Es ist auszuschließen, dass die Hochschulen das Ortspräferenzkriterium für alle in ihrem Auswahlverfahren zu vergebenden Studienplätze anwenden. Der Grad der Ortspräferenz darf - auch bei Anwendung aufwendiger Auswahlmechanismen im eigentlichen Auswahlverfahren - als Vorauswahlkriterium somit nur für einen Teil der jeweils zu vergebenden Studienplätze zugrunde gelegt werden. 171

(3) Hiervon ausgehend sind § 32 Abs. 3 Satz 4 HRG sowie Art. 10 Abs. 1 Satz 4 des - durch die jeweiligen Ratifizierungsgesetze in das Landesrecht inkorporierten - Staatsvertrages 2008 mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar. In der bundesrechtlichen Rahmenregelung sowie in den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen wird den Hochschulen allgemein und uneingeschränkt die Möglichkeit eröffnet, für die Vorauswahl zum eigentlichen Auswahlverfahren auf den Grad der Ortspräferenz abzustellen. Dies verstößt gegen 172

den Anspruch auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Studium aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG.

cc) Mit dem Recht auf gleiche Teilhabe nicht vereinbar ist weiterhin, dass der Gesetzgeber im Auswahlverfahren der Hochschulen eine Berücksichtigung von Abiturnoten vorsieht, ohne zumindest deren annähernde länderübergreifende Vergleichbarkeit - gegebenenfalls durch Ausgleichsmechanismen - sicherzustellen. 173

(1) Sowohl für das Vorauswahlverfahren als auch für das Auswahlverfahren selbst eröffnet der Gesetzgeber den Hochschulen als Auswahlkriterium unter anderem den Rückgriff auf die Abiturdurchschnittsnote (Grad der Qualifikation; vgl. § 32 Abs. 3 Satz 4, Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe a i.V.m. § 27 Abs. 2 HRG sowie die in Landesrecht übertragene Regelung des Art. 10 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe a Staatsvertrag 2008). Für die eigentliche Auswahlentscheidung verpflichtet er sie darauf, dieser einen maßgeblichen Einfluss einzuräumen (§ 32 Abs. 3 Satz 2 HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Staatsvertrag 2008). 174

Anders als für die Studienplatzvergabe in der Abiturbestenquote verzichtet der Gesetzgeber dabei auf Mechanismen, die die nicht in dem erforderlichen Maße gegebene länderübergreifende Vergleichbarkeit der Abiturdurchschnittsnoten ausgleichen. Für das Auswahlverfahren der Hochschulen nimmt er damit hin, dass die Unterschiede der Hochschulzugangsberechtigungen der verschiedenen Länder für die Vergabe der Studienplätze hier keine Rolle spielen. Berücksichtigt wird allein die nominelle Benotung, ohne dass die unterschiedliche Aussagekraft der Noten aus den Ländern eingestellt wird. 175

(2) Durch diese Regelung werden erhebliche Ungleichheiten hingenommen. Denn nach dem derzeitigen Stand der Entwicklung der Abiturnoten können die Hochschulzugangsberechtigungen der Länder nicht als aus sich selbst heraus hinreichend vergleichbar angesehen werden. 176

Der Gesetzgeber selbst geht bislang nicht davon aus, dass die Noten der Hochschulzugangsberechtigung nach den zugrundeliegenden Anforderungen und den Bewertungen der erbrachten Leistungen unter den Ländern vergleichbar sind. So gilt die mit dem Inkrafttreten des Hochschulrahmengesetzes im Jahr 1976 eingeführte Übergangsregelung einer Bildung von Landesquoten, solange eine bundesweite Vergleichbarkeit der Qualifikationsnachweise nicht gewährleistet ist, im Rahmen der Abiturbestenquote bis heute fort (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Satz 4 177

HRG; ebenso das Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Satz 4 Staatsvertrag 2008 umsetzende Landesrecht; insoweit zur Landesquotenbildung und dem Postulat der Vergleichbarkeit unverändert auch Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Staatsvertrag 2016). Insbesondere in dem für die Studierendenauswahl häufig entscheidenden Zehntelbereich der Durchschnittsnote sieht der Gesetzgeber eine hinreichende Vergleichbarkeit nach wie vor nicht erreicht (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BTDrucks 15/3475, S. 11; siehe ferner die Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Reform des Hochschulzugangs vom Januar 2004, S. 6 f., 25 f., 35 f., 38 f. sowie die Erläuterungen der Stiftung für Hochschulzulassung zu den Landesquoten in der Abiturbestenquote, abrufbar unter <https://zv.hochschulstart.de>).

Diese Einschätzung wird durch den Vergleich der Länderabiturdurchschnitte sowie empirische Studien bestätigt. Der Ländervergleich der Abiturergebnisse zeigte zuletzt eine Spanne des Notenmittels zwischen 2,16 und 2,59 und damit von 0,43 Notenstufen zwischen dem besten und dem schwächsten Landesschnitt. Bei der Notenverteilung gab es ebenfalls erhebliche Unterschiede. Diese drückten sich beispielsweise im Bereich der Bestnote 1,0 mit Quoten in einer Bandbreite zwischen 3,1 % und 0,8 % der Abiturienten in dem jeweiligen Land in einer Abweichung von 2,3 Prozentpunkten im Ländervergleich aus. Die Anteile der Abiturnoten im Bereich zwischen 1,0 und 1,9 bewegten sich zwischen 38,8 % in Thüringen und 17,2 % in Niedersachsen (vgl. Kultusministerkonferenz, Ländervergleich der Abiturnoten 2015 an Gymnasien, integrierten Gesamtschulen und beruflichen Schulen, abrufbar unter <https://www.kmk.org/dokumentation-und-statistik/statistik/schulstatistik/abiturnoten.html>). Statistische Unterschiede in ähnlicher Größenordnung waren bereits in den Vorjahren zu verzeichnen (vgl. Kultusministerkonferenz, Ländervergleiche der Abiturnoten 2011, 2012, 2013 und 2014 an Gymnasien, integrierten Gesamtschulen und beruflichen Schulen, abrufbar unter <https://www.kmk.org/dokumentation-und-statistik/statistik/schulstatistik/abiturnoten.html>, sowie die Statistiktabelle auf S. 16 der Vorlagebeschlüsse). Betrachtet man die Statistik ohne die beiden Länder mit dem besten und dem schwächsten Landesdurchschnitt, ist die Schwankungsbreite bei Notenmitteln zwischen 2,3 und 2,52 mit 0,22 Notenstufen zwar deutlich geringer und auch die Notenverteilung erscheint etwas homogener (vgl. Kultusministerkonferenz, Ländervergleich der Abiturnoten 2015 an Gymnasien, integrierten Gesamtschulen und beruflichen Schulen). Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Jahresstatistiken aus den Ländern vergleichsweise konstant nach wie vor Notenunterschiede in einer Größenordnung aufweisen, welche die Eignung der Abiturnote zur vergleichweisen Messung des

178

Qualifikationsniveaus, insbesondere im vorauswählerheblichen Grenzbe-
reich - gerade wegen der gravierenden Auswirkungen, die auch kleine Unter-
schiede im Zehntelnotenbereich haben können - in Frage stellen. Die länderüber-
greifend nur eingeschränkte Vergleichbarkeit der Abiturleistungen wird auch durch
erziehungswissenschaftliche Studien verdeutlicht, die sich fachspezifisch mit Lei-
stungs- und Bewertungsunterschieden zwischen Abiturienten aus verschiedenen
Bundesländern befassen (vgl. Neumann/Nagy/Trautwein/Lüdtke, ZfE 2009, S. 691
<704 ff., 707 ff.> mit Betrachtung möglicher Auswirkungen auf die Studienzulas-
sung).

(3) Das Außerachtlassen dieser Unterschiede führt zu einer gewichtigen Un- 179
gleichbehandlung. Es nimmt in Kauf, dass eine große Zahl von Bewerberinnen
und Bewerbern abhängig davon, in welchem Land sie ihre allgemeine Hochschul-
reife erworben haben, erhebliche Nachteile erleiden. Entgegen dem Anspruch,
diejenigen auszuwählen, die über die beste schulische Vorbildung verfügen und
damit prognostisch die größte Gewähr für einen erfolgreichen Studienverlauf bie-
ten, können so schwächere Bewerbungen besseren vorgezogen werden. Hat das
Kriterium der Abiturnote bei der Vergabe großes Gewicht, können solche Nachteile
maßgebend über die Chancen der Bewerber entscheiden. Da es auch im Aus-
wahlverfahren der Hochschulen auf Grenzbereiche der Benotung wie die Dezi-
malstellen der Durchschnittsnoten maßgeblich ankommt, wird hiervon in vielen
Fällen der Erfolg der Bewerbung abhängen.

(4) Dafür fehlt es an einer Rechtfertigung. 180

(a) Eine Rechtfertigung kann nicht darin gesucht werden, dass eine Vergleich- 181
barkeit von Abiturnoten von vornherein strukturelle Grenzen hat. In der Tat ist
zwar eine Vergleichbarkeit von Schulnoten immer nur begrenzt möglich und wird
naturgemäß auch innerhalb der Länder durch subjektive Elemente wie den Bewer-
tungsspielraum der Lehrer oder durch Referenzgruppeneffekte, das heißt die Ab-
hängigkeit der individuellen Lernleistung und ihrer Bewertung von Mitschülern und
Lernumfeld (bspw. Klassengrößen, Niveauunterschiede, soziales Umfeld) beein-
flusst. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um systembedingte Unterschiede, son-
dern um Unschärfen, die nur begrenzt verallgemeinerbar zu erfassen und aus-
gleichbar sind und zudem durch die Breite der Erkenntnisgrundlage der Abiturnote
zum Teil ausgeglichen werden. Diese sind - in den für Prüfungsbewertungen gel-
tenden Grenzen (vgl. hierzu BVerfGE 84, 34 <50 ff.>) - als in der Natur jeder auf

Qualifikationsbewertungen beruhender Auswahlentscheidung liegend hinzunehmen.

Hiervon unterscheidet sich das länderübergreifende Vergleichbarkeitsdefizit der Abiturnoten. Denn dieses beruht nicht auf Detailunschärfen, die jedem Vergleich von Prüfungsnoten innewohnen, sondern ist in den länderspezifisch unterschiedlichen Bildungs- und insbesondere auch Bewertungssystemen angelegt (vgl. Haug, WissR 39 [2006], S. 96 <102>; Hailbronner, WissR 29 [1996], S. 1 <9>). Solange derartige Bewertungsdifferenzen bestehen, bedarf es der Ausgleichsmechanismen, die zumindest eine annähernde Vergleichbarkeit der Noten ermöglichen. 182

(b) Der Verzicht auf Mechanismen zum Ausgleich kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass solche Unterschiede Folge der verfassungsrechtlich garantierten Bundesstaatlichkeit und der Kompetenzordnung des Grundgesetzes seien (vgl. Bode, WissR 46 [2013], S. 348 <365 f.>). Aufgrund der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder im Schulwesen (Art. 30, 70 GG) können Studienbewerber zwar nicht aus Gründen des allgemeinen Gleichheitssatzes eine Angleichung der landesspezifischen Regeln des Schulrechts verlangen, wenn diese im Bundesvergleich zu schlechteren Abiturergebnissen führen. Denn innerhalb des eigenen Kompetenzbereichs sind die Landesgesetzgeber - unbeschadet bestehender Abstimmungsbestrebungen im Rahmen der Kultusministerkonferenz - nicht gehindert, voneinander abweichende Regelungen zu treffen. Hieraus folgt umgekehrt indessen nicht, dass das Hochschulzugangsrecht die in den Ländern erworbenen Abschlüsse - trotz ihrer gerade auch aus den länderspezifischen Charakteristika der Bildungssysteme resultierenden Vergleichbarkeitsdefizite - bei der Studienplatzvergabe ohne Weiteres zugrunde legen dürfte. Der durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG gewährleistete Anspruch auf gleiche Teilhabe verlangt, dass die Eignung für das Studium gleichheitsgerecht beurteilt wird und nicht die Hochschulzugangsberechtigung aus bestimmten Ländern entscheidet. 183

(c) Soweit im Gesetzgebungsverfahren zum Hochschulrahmengesetz die Auffassung vertreten wurde, hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Abiturnoten könnten Defizite durch die Eröffnung zusätzlicher Chancen mittels der Kombination mehrerer Kriterien im Auswahlverfahren der Hochschulen verhindert werden (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BTDrucks 15/3475, S. 11), löst dies die Vergleichbar- 184

keitsmängel nicht auf. Die aus dem Vergleichbarkeitsdefizit resultierende mangelnde Aussagekraft der unbereinigten, nominellen Abiturnote hinsichtlich einer Beurteilung der Eignung der Studienbewerber kann durch die Anwendung zusätzlicher Kriterien nicht kompensiert werden. Das wäre möglicherweise anders zu beurteilen, wenn der Abiturnote bei Gesamtsicht der Studienplatzvergabe nur ein völlig untergeordnetes Gewicht beigemessen würde. Solange die Abiturnote für die Vergabe der Studienplätze jedoch ein wichtiges, über einen Großteil der Plätze entscheidendes Kriterium ist, fallen die Vergleichbarkeitsmängel für die Chancengleichheit ins Gewicht.

Der Notwendigkeit einer Bereinigung der Abiturnote kann auch nicht entgegengehalten werden, eine Übertragung der Landesquotenregelung auf das Auswahlverfahren der Hochschulen beschränke die Freiheit der Ortswahl und wirke sich negativ auf die Möglichkeiten einer heimatnahen Bewerbung aus (so BayVGh, Beschluss vom 20. März 2006 - 7 CE 06.10175 -, NVwZ-RR 2006, S. 695 <697 f.>). Denn die Ortswahl genießt verfassungsrechtlich im Vergleich zur Gleichheitsgerechtigkeit der Bewerberauswahl nur einen nachrangigen Schutz (siehe oben 2 b bb). 185

(d) Schließlich vermögen auch die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers und die praktischen Schwierigkeiten der Hochschulen den Verzicht auf einen Ausgleichsmechanismus für die Defizite in der länderübergreifenden Vergleichbarkeit der Abiturnoten nicht zu rechtfertigen. 186

Der Gesetzgeber verfügt zwar gerade in Massenverfahren wie der Hochschulzulassung über einen Spielraum, zur notwendigen Praktikabilität und Einfachheit des Rechts Verallgemeinerungen in Form von Generalisierungen, Pauschalierungen oder Standardisierungen vorzunehmen. Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt sind, dürfen dabei generalisierend vernachlässigt werden (vgl. BVerfGE 111, 115 <137>), auch wenn dies naturgemäß zu Lasten der Einzelfallgerechtigkeit geht (vgl. BVerfGE 84, 348 <359>; 100, 138 <174>; 103, 310 <319>; 113, 167 <236>; 126, 268 <279>; stRspr). Die erheblichen Unterschiede der Aussagekraft der Abiturnoten in den Ländern sind jedoch zu gewichtig, als dass sie unter Rückgriff auf eine generalisierende Betrachtung übergangen werden könnten. 187

Ein Ausgleichsmechanismus muss für die Hochschulen auch nicht mit praktisch nicht zu bewältigenden Schwierigkeiten verbunden sein. Bereits in der Vergan- 188

genheit hat der Gesetzgeber praktikable Mechanismen vorgesehen, die auf eine annähernde Vergleichbarkeit der Abiturnoten der Länder zielten. Auch für die Abiturbestenquote sieht das geltende Recht einen Ausgleich vor. Zwar mag es sein, dass die Übertragung des für die zentrale Studienplatzvergabe derzeit vorgesehenen Landesquoten-Prinzips für das Auswahlverfahren der Hochschulen an Grenzen stößt. Ein bestimmter Mechanismus ist aber von Verfassungs wegen nicht vorgegeben. Es ist vielmehr Aufgabe des Gesetzgebers, eine Regelung zu finden, die eine annähernde Vergleichbarkeit der Noten praktikabel ermöglicht, etwa durch eine Relationierung der Noten auf Zentralebene, auf die die Hochschulen dann zurückgreifen können. Der Gesetzgeber hat dabei einen weiten Gestaltungsspielraum. Es reicht, zumindest eine annähernde Vergleichbarkeit der Abiturnoten über die Ländergrenzen hinweg herzustellen.

(5) Zusammenfassend fehlt es für die Ungleichbehandlung, die in dem undifferenzierten Rückgriff auf die nominelle Abiturnote als Vergabekriterium liegt, angesichts der Vernachlässigung des länderübergreifenden Vergleichbarkeitsdefizits an einem einleuchtenden, belastbaren Sachgrund. Die unbereinigte Heranziehung der Abiturdurchschnittsnote im Auswahlverfahren der Hochschulen stellt auch objektiv kein sachlich gerechtfertigtes Typisierungsmerkmal dar. Der unbereinigte Rückgriff auf Abiturnoten steht mit Blick auf das Gewicht der durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG geschützten Bewerberinteressen in einem erheblichen Missverhältnis zu den durch die Regelung erreichten Verfahrensvereinfachungen. 189

Soweit sie keine Mechanismen zum Ausgleich der mangelnden länderübergreifenden Vergleichbarkeit der Abiturnoten enthalten, sind Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe a des Staatsvertrages 2008 und die diesen umsetzenden landesrechtlichen Regelungen mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen insoweit nicht vereinbar. Das gilt auch für das Vorauswahlverfahren (Art. 10 Abs. 1 Satz 4 Staatsvertrag 2008). 190

Dies gilt auch für die zwischenzeitlich außer Kraft getretene Regelung in Schleswig-Holstein (vgl. § 4 Abs. 2 ZVS ZuAG), weil auch hier ein genereller Ausgleichsmechanismus fehlte. 191

Die Verfassungswidrigkeit ergreift insoweit auch § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe a, Abs. 3 Satz 2 HRG, auch in Verbindung mit der Verweisung in § 32 Abs. 3 Satz 4 HRG für die Vorauswahl. Auch wenn es sich bei der Be- 192

stimmung um Rahmenrecht handelt, das grundsätzlich den Ländern eine weitergehende eigenständige Ausfüllung erlaubt, hat der Gesetzgeber sich hier für eine abschließende Vollregelung entschieden. Das Bundesrecht erlaubt - unbeschadet der Abweichungskompetenz der Länder (vgl. Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG) - nur in der Abiturbestenquote einen Ausgleich durch die Bildung von Landesquoten. Im Übrigen schließt es nach § 35 HRG eine unterschiedliche Behandlung von Abiturienten abhängig vom Land des Erwerbs der Hochschulreife aus (vgl. BayVGh, Beschluss vom 23. März 2006 - 7 CE 06.10164 -, juris, Rn. 11).

dd) Für das Auswahlverfahren der Hochschulen bestimmen das Hochschulrahmengesetz und der Staatsvertrag 2008 verschiedene Kriterien, die von den Hochschulen für die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber herangezogen werden können (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstaben a bis f HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstaben a bis f Staatsvertrag 2008). Unbeschadet der Frage ihrer Gewichtung im Verhältnis zueinander (siehe unten ee), sind diese Kriterien je für sich als Indikatoren für eine an der Eignung orientierte Auswahl von Verfassungen wegen vom Grundsatz her nicht zu beanstanden. Es bedürfte zum Teil jedoch weiterer gesetzlicher Maßgaben (siehe oben a cc). 193

(1) § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstaben a bis f HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstaben a bis f Staatsvertrag 2008 bestimmen die Kriterien, die die Hochschulen für die Vergabeentscheidung heranziehen dürfen. Diese sind vom Grundsatz her nicht zu beanstanden. Dies gilt nicht nur für die Abiturdurchschnittsnote (Buchstabe a der Vorschriften; siehe oben 2 a), sondern bei sachgerechter Auslegung und Anwendung auch für das Kriterium gewichteter Einzelnoten des Abiturs nach Buchstabe b der Vorschriften. Es ist plausibel, dass Einzelnoten Aufschluss über spezifische Interessen, Begabungen und Fähigkeiten geben können (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BTDrucks 15/3475, S. 11); ein gewisser Prognosewert kann ihnen im Hinblick auf besondere Neigungen und Interessen in studienfachspezifisch relevanten Teildisziplinen nicht abgesprochen werden. 194

Im Grundsatz gleichfalls tragfähig für eine gehaltvolle eignungsbezogene Auswahl sind Studierfähigkeitstests und von den Hochschulen durchzuführende qualifizierte Gespräche (Buchstaben c und e der Vorschriften). Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass deren Aussagefähigkeit maßgeblich von ihrer Ausgestaltung abhängt und insbesondere Auswahlgespräche das Risiko tragen, durch unre- 195

flektierte subjektive Eindrücke überlagert zu werden und dann nicht die Gewähr einer hinreichenden Sachgerechtigkeit und Vergleichbarkeit ihrer Ergebnisse bieten. Deshalb muss sichergestellt werden, dass sie hinreichend strukturiert sind, auf die Ermittlung der Eignung zielen und einer diskriminierenden Anwendung vorgebeugt wird. Entsprechendes gilt für das Kriterium der Berücksichtigung fachnaher Berufsausbildungen oder Berufstätigkeiten, das der Gesetzgeber den Hochschulen für die Auswahl eröffnet hat (Buchstabe d der Vorschriften). Auch hiermit lassen sich Anhaltspunkte für die Eignung zum Studium der Humanmedizin erfassen. Angesichts seiner Offenheit muss die Konkretisierung dieses Kriteriums jedoch in transparente Regeln eingebunden werden. Dies ist weder im Staatsvertrag 2008 selbst noch im entsprechenden Landesrecht, noch durch dortige Maßgaben für eine Konkretisierung durch die Hochschulen geschehen. Insofern genügen die Vorschriften den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

(2) Das gilt im Wesentlichen sowohl für das Vorauswahlverfahren der Hochschulen als auch für das Auswahlverfahren selbst. Für das Vorauswahlverfahren sind lediglich die Auswahlgespräche (Buchstabe e der Vorschriften) herausgenommen, da diese als Vorfilter ungeeignet sind. Hiergegen ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Welche Kriterien der Gesetzgeber den Hochschulen an die Hand gibt, liegt grundsätzlich in seiner Gestaltungsfreiheit. Maßgeblich ist allein, dass die Kriterien eignungsbezogen sind. 196

ee) Verfassungswidrig ist schließlich, dass der Gesetzgeber für die Auswahl der Bewerber im Auswahlverfahren der Hochschulen keine hinreichend breit angelegten Eignungskriterien vorgibt. Für eine gleichheitsgerechte Regelung der Zulassung zum Studium der Humanmedizin muss im Gesamtgefüge der Zulassungsregelungen das Kriterium der Abiturnote in hinreichend gewichtigem Umfang durch andere Auswahlkriterien ergänzt werden. 197

Der Gesetzgeber hat sich entschieden, auf zentraler Ebene für die Eignung allein auf die Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung abzustellen (Verfahren der Abiturbestenquote), ergänzt um die Wartezeit und Vorabquoten. Demgegenüber soll das Auswahlverfahren der Hochschulen auch andere Eignungskriterien zur Geltung bringen können. Vorgesehen sind hier insbesondere Studierfähigkeitstests, einschlägige Berufsausbildungen und -tätigkeiten sowie Auswahlgespräche der Hochschulen (siehe oben dd). 198

Die Öffnung des Auswahlverfahrens für eine solche Einbeziehung weiterer Kriterien liegt nicht allein in der freien Entscheidung des Gesetzgebers, sondern ist zur Gewährleistung einer gleichheitsgerechten Zulassung zum Studium in gewissem Umfang auch verfassungsrechtlich geboten. Die derzeitige Regelung bleibt hinter diesen Anforderungen zurück. 199

(1) Nach Art. 12 Abs.1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG hat der Gesetzgeber ein gleichheitsgerechtes Zulassungsverfahren zu schaffen. Dies verlangt bei einem Nachfrageüberhang eine Auswahlentscheidung, die grundsätzlich darauf ausgerichtet ist, die geeignetsten Bewerberinnen und Bewerber zu ermitteln. 200

Zur Ermittlung der Eignung sind Abiturnoten ein aussagekräftiges Kriterium (siehe oben 2 a). Um eine dem Teilhabeanspruch genügende Zulassung zum Studium der Humanmedizin sicherzustellen, kann sich der Gesetzgeber jedoch nicht darauf beschränken, allein die Abiturnote zum Maßstab zu nehmen. Auch wenn das Abitur als Abschluss einer langen Schulausbildung in spezifischer Weise als Ausweis der Befähigung zum Hochschulstudium angelegt ist, bedarf es nach heutiger Erkenntnis und unter den gegenwärtigen Abiturbedingungen der Ergänzung um weitere Kriterien, weil es Unterschiede der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber nicht hinreichend abbildet. 201

Dies gilt jedenfalls in einer Situation wie der jetzigen, in der die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber die vorhandenen Humanmedizinstudienplätze um ein Vielfaches übersteigt, in der nur ein sehr kleiner Teil der Abiturienten zum Zuge kommt und in der sich die Abiturdurchschnittsnoten in einem solchen Ausmaß auf hohem Niveau angenähert haben, dass die im Dezimalstellenbereich verbleibenden Differenzen erheblich an Aussagekraft verlieren. Wenn bei einem Rückgriff auf die Abiturdurchschnittsnote nur diejenigen mit den allerbesten Noten unter kleinteiliger Differenzierung von Dezimalstellen Erfolg haben können, reicht der Rückgriff auf die Abiturnote als Auswahlkriterium nicht aus, um eine im Hinblick auf die Eignung gleichheitsgerechte Studienplatzvergabe zu gewährleisten. Es spricht dann alles dafür, dass sich insbesondere auch unter den zahlreichen Bewerberinnen und Bewerbern, die ebenfalls sehr gute Abiturnoten erzielt haben, die aber um Dezimalstellen schlechter sind, zahlreiche Personen befinden, die gleichermaßen oder gar besser für das Studium der Humanmedizin geeignet sind. In einer solchen Situation lässt sich anhand der Abiturnote nicht mehr mit hinreichender Sicherheit die Eignung feststellen und lassen die minimalen Unterschiede 202

der Abiturnoten nicht mehr zuverlässig genug auf Unterschiede der Eignung schließen.

Als derart enger Filter wird die Abiturdurchschnittsnote auch den verschiedenen 203
Aspekten, die die Eignung und Befähigung zum Studium der Humanmedizin aus-
machen können, nicht hinreichend gerecht. Zu berücksichtigen ist hier, dass so-
wohl dieses Studium als auch die sich hieran anschließenden Betätigungsfelder
sehr verschiedene Begabungen voraussetzen. Die Berücksichtigung allein der
Abiturbesten birgt so das Risiko, einseitig kognitiv-intellektuelle Fähigkeiten zum
Maßstab zu nehmen und andere gleichermaßen wichtige Fähigkeiten zu überge-
hen. Deutlich wird das etwa daran, dass die Abiturnote im klinischen Teil des Stu-
diums, in dem praktische Fähigkeiten und der Umgang mit Patienten ein größeres
Gewicht erhalten, eine geringere Vorhersagekraft für den Studienerfolg hat als für
den vorklinischen, stärker theoretisch geprägten Teil (siehe oben 2 a aa). Berufs-
felder, die an ein Studium der Humanmedizin anknüpfen, verlangen in vielen Fäl-
len Fähigkeiten, die sich in einer Abiturspitzennote nicht abbilden. Hinzu kommt,
dass die Abiturnote in einem bestimmten Umfeld erworben ist und an einen be-
stimmten Zeitpunkt anknüpft und spätere Entwicklungen der Bewerberinnen und
Bewerber nicht mehr berücksichtigen kann.

Dies entspricht auch der hochschulpolitischen Diskussion. Der Wissenschafts- 204
rat hatte in seinen Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs aus dem
Jahr 2004, die Ausgangspunkt für die gesetzliche Neuregelung durch die 7. HRG-
Novelle waren (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bil-
dung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BTDrucks 15/3475, S. 6 ff.),
empfohlen, das Auswahlkriterium der Durchschnittsnote mit einem oder mehreren
eignungsdiagnostischen Instrumenten zu kombinieren (vgl. dort S. 41). Die in den
vorliegenden Normenkontrollverfahren eingegangenen Stellungnahmen zeigen,
dass gerade die Tätigkeit als Arzt Anforderungen an die Berufsträger stellt, die
sich nicht auf den Bereich allgemein-intellektueller Fähigkeiten beschränken, son-
dern daneben etwa besondere Kompetenzen in sozial-kommunikativer und empa-
thischer Hinsicht erfordern (vgl. etwa die Stellungnahmen der Bundesärztekammer
vom 10. Dezember 2014, S. 1, des Deutschen Hochschulverbands vom 4. Sep-
tember 2014, S. 10 f., des Marburger Bundes vom 4. September 2014, S. 3, und
der Universität Oldenburg vom 25. August 2014, S. 4). Dass die Abiturnote inso-
fern in die eine oder in die andere Richtung spezifische Aussagekraft hätte, ist
nicht ersichtlich. Zu ähnlichen Erkenntnissen führte auch das Anhörungsverfahren
zu dem von Bund und Ländern am 31. März 2017 beschlossenen „Masterplan

Medizinstudium 2020“. Danach erlaubt die Abiturnote keine Aussage über die Eignung und Bereitschaft für eine spätere Tätigkeit in der kurativen Versorgung. Um das Studium stärker auf Fähigkeiten auszurichten, die im Arztberuf wichtig sind, ist deswegen vereinbart, im Auswahlverfahren der Hochschulen künftig die Anwendung von mindestens zwei weiteren Auswahlkriterien neben der Abiturnote vorzuschreiben (vgl. Masterplan Medizinstudium 2020, Beschlusstext, S. 9 f.).

(2) Der Gesetzgeber muss der begrenzten Aussagekraft der jeweiligen Auswahlkriterien Rechnung tragen. Da er im geltenden Recht die Abiturnote als zentrales Kriterium festgelegt hat, muss er deren begrenzte Aussagekraft durch Einbeziehung weiterer Kriterien berücksichtigen. 205

Bei der Bestimmung der für die Auswahl maßgeblichen Kriterien hat er freilich einen sehr weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Ebenso wie es ihm obliegt zu entscheiden, ob und in welcher Art das Abitur dabei Berücksichtigung finden soll, ist es grundsätzlich auch seine Aufgabe zu bestimmen, welche weiteren Kriterien er heranzieht. Die Frage steht in enger Wechselwirkung mit weiteren Fragen der Schulpolitik wie der Ausgestaltung des Schulwesens, der Zahl der Abiturientinnen und Abiturienten oder dem Niveau und der Aussagekraft der Noten. Ihre Entscheidung unterliegt insoweit primär politischer Verantwortung. 206

Angesichts der unter den gegebenen Umständen nicht hinreichenden Aussagekraft der Abiturnoten ist der Gesetzgeber allerdings nicht völlig frei. Um eine gleichheitsgerechte Auswahl, die den verschiedenen Gesichtspunkten einer Eignung hinreichend Rechnung trägt, zu gewährleisten, muss er sicherstellen, dass, wenn er die Auswahl weithin auf das Abitur stützt, ergänzend auch andere Auswahlkriterien Anwendung finden. Diese Kriterien müssen von Verfassungs wegen nicht zwingend unabhängig von den Abiturergebnissen für sich allein Berücksichtigung finden. Sie müssen jedoch auf die Erfassung eigener Eignungsaspekte gerichtet und damit schulnotenunabhängig sein, und ihnen muss für die Studienplatzvergabe bei Gesamtsicht ein hinreichendes Gewicht zukommen. 207

(3) Zu der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers gehört es auch zu entscheiden, wie und auf welcher Ebene solche weiteren Eignungskriterien bei der Studienplatzvergabe zur Geltung kommen. Ebenso wenig wie die Verfassung überhaupt Aussagen zu Zentralität und Dezentralität oder zur Bildung von Quoten enthält, genauso wenig schreibt sie vor, auf welcher Ebene und in welchem Verfahren Auswahlkriterien zur Geltung gebracht werden. Insoweit ergibt sich aus der 208

Verfassung auch nicht, dass Kriterien, die die Abiturnote ergänzen, gerade im Rahmen eines Auswahlverfahrens der Hochschulen berücksichtigt werden müssen.

Soweit der Gesetzgeber - wie nach derzeitiger Regelung - für die Berücksichtigung anderer Eignungskriterien als der Abiturdurchschnittsnote jedoch allein das Auswahlverfahren der Hochschulen vorsieht, richten sich entsprechende Anforderungen an dessen Ausgestaltung. Geboten ist insoweit, dass der Gesetzgeber die Hochschulen dazu verpflichtet, die Studienplätze nicht allein und auch nicht ganz überwiegend nach dem Kriterium der Abiturnoten zu vergeben, sondern zumindest ergänzend ein nicht schulnotenbasiertes, anderes eignungsrelevantes Kriterium einzubeziehen. Der Gesetzgeber kann zwar für die Vergabe eines Teils der Studienplätze auch im Auswahlverfahren der Hochschulen allein die Abiturdurchschnittsnote zulassen. Er muss dann jedoch sicherstellen, dass daneben für einen hinreichenden Teil der von den Hochschulen zu vergebenden Plätze mindestens ein weiteres, nicht schulnotenbasiertes Kriterium mit erheblichem Gewicht Berücksichtigung findet. Eingebettet in das Auswahlverfahren der Hochschulen, bei dem diese - auch in Anknüpfung an von ihnen verantwortete Profilbildungen des Studiums (vgl. Art. 5 Abs. 3 GG) - zwischen verschiedenen, je ausgestaltungsfähigen Kriterien auswählen können, darf der Gesetzgeber dann davon ausgehen, dass bei Gesamtsicht die Eignungskriterien hinreichend breit angelegt sind. 209

(4) Diesen Anforderungen genügt die derzeitige Rechtslage nicht. Weder das Hochschulrahmengesetz noch der Staatsvertrag 2008 verpflichten die Hochschulen, bei der Auswahlentscheidung neben dem Abitur auch ein weiteres, nicht schulnotenbasiertes Kriterium in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise zu berücksichtigen, mit der Folge, dass in den Hauptquoten 80 % der Studienplätze allein nach der Abiturnote vergeben werden könnten. Aber auch die den Staatsvertrag in einigen Ländern ergänzenden Vorschriften stellen dies nicht hinreichend sicher. 210

(a) § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 HRG, Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2, Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrages 2008 geben den Hochschulen einen Katalog von zulässigen Kriterien an die Hand und erlauben es ihnen, diese auch miteinander zu verbinden. Eine Verpflichtung zu einer Berücksichtigung zumindest eines auch schulnotenunabhängigen Kriteriums enthält die Regelung nicht. Sie verlangt vielmehr, dass der Abiturdurchschnittsnote bei der Auswahlentscheidung ein maßgeblicher Einfluss gegeben werden muss. Dies liegt im Ge- 211

samtgefüge der Zulassungsregelungen - auch unter Berücksichtigung, dass bereits in der Abiturbestenquote allein auf die Abiturnote als Auswahlkriterium abgestellt wird - noch im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Er muss dann aber sicherstellen, dass für einen hinreichenden Teil der von den Hochschulen zu vergebenden Plätze mindestens ein weiteres, nicht schulnotenbasiertes Kriterium mit erheblichem Gewicht Berücksichtigung findet. Das ist nicht der Fall. Soweit die Länder lediglich die Vorschriften des Staatsvertrages in ihr Recht inkorporieren, genügen sie damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

(b) Die Rechtslage genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen auch in den Ländern nicht, die weitere Regelungen zur Umsetzung des Staatsvertrages getroffen haben. 212

Dies gilt zunächst in den Fällen, in denen neben der Abiturdurchschnittsnote lediglich die Anwendung eines von den Hochschulen frei wählbaren zusätzlichen Auswahlmaßstabs aus dem gesetzlichen Kriterienkatalog vorgegeben wird (so § 2a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 2 HZG BW; Art. 7 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 5 Satz 2 BayHZG; § 4 Abs. 3 Satz 3 des Hessischen Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung; § 4 Abs. 3 Satz 2 HZG M-V; § 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 NHZG und § 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 6 Abs. 5 Satz 2 ThürHZG). Dies schließt nicht aus, dass als Zusatzkriterium allein auf eine fachspezifische Gewichtung von Einzel-Schulnoten abgestellt wird (vgl. Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b Staatsvertrag 2008). Damit aber ist die Anwendung eines weiteren, schulnotenunabhängigen Kriteriums nicht hinreichend sichergestellt. Ein solches Kriterium schließt zu eng an die der Abiturdurchschnittsnote zugrundeliegenden Bewertungsgrundlagen an, als dass es geeignet wäre, die Eignungsparameter in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise zu verbreitern. Soweit die Anwendung schulnotenbasierter Kriterien auf untergesetzlicher Ebene ausgeschlossen wird (vgl. § 10 Abs. 4 Satz 4 Vergabeverordnung Stiftung BW; § 18 Abs. 3 Satz 1 Studienplatzvergabeverordnung Rheinland-Pfalz), wird dies dem Vorbehalt des Gesetzes nicht gerecht (siehe oben I 2 c). 213

Es genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen aber auch nicht, wenn die verpflichtende Anwendung nicht schulnotenbasierter Auswahlinstrumente zwar - wie dies im Berliner Landesrecht der Fall ist (vgl. § 8 Abs. 3 Sätze 2 bis 4 BerlHZG) - gesetzlich vorgegeben ist, das Gesetz über das Erfordernis eines maßgeblichen Einflusses der Abiturnote hinaus jedoch keine Vorgaben enthält, die 214

einen hinreichend gewichtigen Einfluss solcher Kriterien sicherstellen. Erforderlich ist vielmehr, dass bei einem hinreichenden Teil der zu vergebenden Plätze zumindest eines dieser Kriterien mit erheblichem Gewicht gesetzlich vorgegeben ist.

4. Schließlich sieht der Gesetzgeber für einen Anteil von 20 % der in den Hauptquoten zu vergebenden Studienplätze die Vergabe nach Wartezeit vor (Wartezeitquote). Auch insoweit genügen die maßgeblichen Vorschriften den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. 215

Die Bildung einer Wartezeitquote ist an sich verfassungsrechtlich zulässig, muss aber bestimmte Anforderungen erfüllen, um mit Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar zu sein. Verfassungsrechtlich geboten ist sie nicht. Die gegenwärtige Gestaltung der Wartezeitquote im Bundesrahmenrecht sowie in den Landesgesetzen (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HRG; landesrechtliche Umsetzungsvorschriften zu Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Staatsvertrag 2008) genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht und ist daher verfassungswidrig. Insbesondere fehlt es an einer Begrenzung der Wartezeit auf einen angemessenen Zeitraum. 216

a) Die Bildung einer Wartezeitquote ist an sich verfassungsrechtlich nicht unzulässig. Die darin enthaltene Differenzierung nach der Länge der Wartezeit lässt sich dem Grunde nach gegenüber dem Anspruch auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Studium (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) rechtfertigen. 217

aa) Zwar ist das Verstreichen einer Wartezeit für sich genommen kein sachgerechtes Zulassungskriterium. Insbesondere gibt es nicht ohne Weiteres über die Eignung einer Bewerberin oder eines Bewerbers Auskunft. Der Gesetzgeber ist auch nicht etwa von Verfassungs wegen verpflichtet, in Gestalt der Wartezeitquote einen zusätzlichen Kompensationsmechanismus vorzusehen, der die hohen Zugangshürden in der Abiturbestenquote sowie aufgrund der maßgeblichen Berücksichtigung des Grades der Hochschulzugangsberechtigung im Auswahlverfahren der Hochschulen über die Wartezeitquote ausgleicht (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BTDrucks 15/3475, S. 10). Er kann im Rahmen seiner Gestaltungsbefugnis vielmehr auch ganz auf eine Zulassung nach Wartezeit verzichten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht muss nicht jeder grundsätzlich hochschulreife Bewerber den Anspruch auf Zulassung zu seinem Wunschstudium im Ergebnis tatsächlich realisieren können (siehe oben unter I 1 c). Der grundrechtliche Teilhabeanspruch 218

erfordert bei der Bewerberauswahl im Rahmen der Studienplatzvergabe allein die zwingende Berücksichtigung der Eignung für das Studium und - soweit prognostizierbar - den Beruf, zu deren möglichst vollständiger Erfassung die für die Auswahlentscheidung herangezogenen Kriterien geeignet sein müssen.

bb) Gleichwohl ist der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsermessens befugt, die Studienzulassung nach Wartezeit vorzusehen, um die Schwächen der in den anderen Hauptquoten verwendeten Eignungskriterien abzumildern. Sie kann insbesondere Personen in den Grenzbereichen der anderen Quoten, die ebenfalls gut für Studium und Beruf geeignet sind, eine Zulassungschance bieten. Die Anknüpfung an die Wartezeit erweist sich in gewissem Rahmen auch deshalb als sachgerecht, weil sich aus der Bereitschaft zu Warten ablesen lässt, dass eine hohe Motivation für das Wunschstudium besteht. 219

b) Die Zulassung zum Studium der Humanmedizin für einen Teil der Studienplätze nach dem Kriterium der Wartezeit ist allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen mit Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Die gegenwärtige Rechtslage genügt dem nicht. 220

aa) Der Gesetzgeber darf die Wartezeit nur für einen begrenzten Anteil der Studienplätze als maßgebliches Vergabekriterium vorsehen. Denn diese wirkt sich negativ auf die Zulassungschancen in den anderen Hauptquoten aus und geht zu Lasten besser qualifizierter Bewerber in den anderen Quoten, die vorrangig auf die Eignung der Bewerber abstellen, wie derzeit die Abiturbestenquote und das Auswahlverfahren der Hochschulen. Die jetzige Bemessung der Quote ist noch verfassungsgemäß. Über den Anteil von 20 % der in den Hauptquoten zu vergebenden Studienplätze hinaus darf der Gesetzgeber die Wartezeitquote jedoch nicht erhöhen. 221

bb) Die bisherige Anknüpfung der Wartezeitberechnung an den Zeitpunkt des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. allerdings zu der im Staatsvertrag 2016 vereinbarten Neuregelung dort Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2). Sie hält sich innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums. Die Regelung führt nicht zu einer sachlich ungerechtfertigten Belastung so genannter Langzeitbewerber im Verhältnis zu sogenannten Gelegenheitsbewerbern, die sich erst längere Zeit nach dem Erwerb ihrer Hochschulzugangsberechtigung zu einem Studium entschließen. Die Gruppe der in der Wartezeitquote konkurrierenden sogenannten Gelegenheitsbewerber beschränkt sich 222

von vornherein auf Personen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung bislang nicht zur Erlangung einer akademischen Erstausbildung genutzt haben, da sie ansonsten allein über die Vorabquote für Zweitstudienbewerber zugelassen werden könnten (vgl. § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HRG; Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Abs. 5 und 7 Staatsvertrag 2008). Insoweit unterscheiden sie sich aber von sogenannten Langzeitwartern nur in ihrer Lebensgestaltung während der anzurechnenden Wartezeit. Es sind keine Gründe ersichtlich, die es gebieten könnten, zwischen Bewerberinnen und Bewerbern, die auf eine Studienbewerbung etwa zugunsten einer einschlägigen beruflichen Ausbildung oder Tätigkeit verzichtet haben, und solchen zu differenzieren, die sich während der Wartezeit immer wieder um einen Studienplatz beworben haben. Im Gegenteil honoriert das Hochschulzulassungsrecht im Auswahlverfahren der Hochschulen gerade Berufserfahrung (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe d HRG; Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe d Staatsvertrag 2008).

cc) Als verfassungswidrig erweist es sich indessen, dass der Gesetzgeber die Wartezeit in ihrer Dauer nicht angemessen begrenzt hat. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HRG und die landesrechtlichen Umsetzungsvorschriften zu Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Staatsvertrages 2008 sind insoweit mit dem grundrechtlichen Teilhabeanspruch der Studienbewerber aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar. 223

Ihre Ergänzungsfunktion kann die Wartezeitquote nur erfüllen, wenn die Wartezeit nicht übermäßig lange dauert. Denn eine zu lange Wartezeit wirkt dysfunktional. Studierende aus der Wartezeitquote weisen nach der derzeit langen Wartezeit durchschnittlich einen geringeren Studienerfolg auf und brechen ihr Studium häufiger ab als andere Studierende. So erreichen nach Auskunft von Professor Dr. Wolfgang Hampe (Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf) 40 % der Wartezeitstudierenden und damit viermal so viele wie Studierende aus den übrigen Quoten das sogenannte Physikum, das heißt den Ersten Abschnitt der Ärztlichen Prüfung (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ÄApprO), als Abschluss des ersten Studienabschnitts gar nicht oder mit erheblicher Verzögerung. Andere Untersuchungen zeigen eine Studienabbruchsquote unter Wartezeitstudierenden von 23,4 % bei Vergleichsquoten von 10,7 % unter Studierenden, die im Auswahlverfahren der Hochschulen zugelassen wurden, und von 12,5 % unter den Abiturbesten. Der signifikant erhöhte Wert an Studienabbrüchen ist nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht allein auf die regelmäßig schlechtere schulische Vorqualifikation zurückzuführen (zum „Verlernen des Lernens“ vgl. auch Kadmon/Resch/Duelli/Kadmon, GMS Zeitschrift 224

für Medizinische Ausbildung 31 [2014], Heft 2, S. 1 <5, 11> sowie die im Normenkontrollverfahren eingegangene Stellungnahme der Universität Heidelberg vom 10. Dezember 2014, S. 3 f.). Ein zu langes Warten beeinträchtigt demnach erheblich die Erfolgchancen im Studium und damit die Möglichkeiten zur Verwirklichung der Berufswahl. Zugleich führt die Inanspruchnahme knapper Studienplatzressourcen über die Wartezeitquote dazu, dass diese Studienplätze für Bewerber mit größeren Erfolgsaussichten nicht zur Verfügung stehen.

Sieht der Gesetzgeber demnach zu einem kleineren Teil auch eine Studierendenauswahl nach Wartezeit vor, ist er von Verfassungs wegen gehalten, die Wartedauer von vornherein auf ein mit Blick auf ihre negativen Folgen noch angemessenes Maß zu begrenzen. Die Bestimmung einer angemessenen Wartezeitgrenze ist Aufgabe des Gesetzgebers. Ihre Angemessenheit hängt auch von der näheren Ausgestaltung, etwa von der Verbindung mit Eignungselementen ab. Die mündliche Verhandlung hat ergeben, dass eine reine Wartezeit von vier Jahren und mehr dysfunktional ist. 225

Eine Regelung, welche die Dauer der Wartezeit begrenzt, enthält nur das Berliner Landesrecht (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 2 BerlHZG). Die dort vorgesehene Begrenzung auf acht Jahre überschreitet die verfassungsrechtlich gebotene Grenze deutlich. Der Verzicht auf eine Limitierung der Wartedauer führt dazu, dass die Regelungen auch insoweit als nicht mehr gleichheitsgerecht zu erachten sind. 226

dd) Für die Wartezeitquote fehlt es schließlich - ebenso wie für die Abiturbestenquote - an einer Rechtfertigung für die gesetzliche Begrenzung der Ortswünsche auf sechs Angaben. Eine verfahrensökonomische Notwendigkeit, die eine zahlenmäßige Beschränkung der Ortswahlangaben erfordern könnte, ist auch hier nicht erkennbar (siehe hierzu oben 2 b bb). 227

Zu beanstanden sind in diesem Zusammenhang - wie bei der Abiturbestenquote - nur die entsprechenden Landesgesetze, nicht aber das Bundesrahmenrecht. Denn dies sieht in § 32 Abs. 1 Satz 2 HRG eine Ortswahlbegrenzung gerade nicht vor (siehe hierzu oben 2 b cc). Dagegen enthält die in Landesrecht überführte Regelung des Art. 8 Abs. 1 Sätze 2, 4 und 5 des Staatsvertrages 2008 auch für die Wartezeitquote eine exklusiv wirkende Begrenzung der Ortswunschangaben. Zwar wird dem Bewerber in der praktischen Handhabung der Wartezeitquote die Möglichkeit der Zustimmung zu einer Verteilung auch an eine andere Hochschule als den sechs benannten eingeräumt. Dem landesrechtlich rezipierten 228

Staatsvertrag lässt sich jedoch für die Wartezeitquote keine Befugnis zur Abweichung von der Ortswahlbegrenzung entnehmen.

Aus der nachrangigen Bedeutung des Schutzes der individuellen Ortswahl ergibt sich zudem auch in der Wartezeitquote, dass die auf Art. 8 Abs. 1 Satz 4 des Staatsvertrages 2008 gestützte Vergabe der Studienplätze vorrangig nach dem Rang des Ortswunsches und erst nachrangig nach der Wartezeit mit verfassungsrechtlichen Anforderungen einer gleichen Teilhabe nicht vereinbar ist. Diese Vorschriften sind insoweit verfassungswidrig. Auf § 32 Abs. 1 Satz 2 HRG lässt sich diese Praxis hingegen nicht stützen, so dass dieser insoweit nicht zu beanstanden ist (siehe oben 2 b cc). 229

III.

Art. 31 GG und der Vorrang des Hochschulrahmengesetzes als Bundesrecht stehen den landesgesetzlichen Vorschriften zur Zulassung zum Studium der Humanmedizin überwiegend nicht entgegen. 230

1. Der verfassungskräftig festgesetzte Vorrang des Bundesrechts hat grundsätzlich die Nichtigkeit diesem widersprechender Normen des Landesrechts zur Folge (vgl. BVerfGE 26, 116 <135>). Ein entsprechender Kollisionsfall liegt im Verhältnis zwischen - hier gemäß Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG fortgeltendem - Bundesrahmenrecht und Landesrecht vor, soweit rahmenrechtlich ausnahmsweise eine partielle Vollregelung (vgl. hierzu BVerfGE 111, 226 <249 ff.>) getroffen ist, von der das Landesrecht abweicht, oder wenn die landesgesetzliche Ausgestaltung den im Bundesrecht gesetzten Rahmen überschreitet. 231

a) Da es sich bei dem Hochschulrahmengesetz um fortgeltendes Rahmenrecht des Bundes handelt (vgl. Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG), das nur ausnahmsweise in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten darf (vgl. Art. 75 Abs. 2 GG a.F.), ist auch bei seiner Auslegung die begrenzte Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zu berücksichtigen, die im Zweifel dafür spricht, dass eine rahmengesetzliche Vorschrift auf eine Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber hin angelegt ist (vgl. BVerfGE 66, 270 <285>). Auch soweit kein Raum für eine landesgesetzliche Ausfüllung besteht, liegt ein Kollisionsfall nur vor, soweit landesgesetzliche Bestimmungen nicht so ausgelegt werden können, dass sie im Einklang mit dem Bundesrahmenrecht stehen. Ein derartiges Normverständnis ist dann als Ergebnis einer geltungserhaltenden verfassungskonformen 232

Auslegung geboten, weil es eine Kollision von Landes- und Bundesrecht und damit die Nichtigkeit landesgesetzlicher Regelungen wegen Verstoßes gegen den Vorrang des Bundesrechts vermeidet (vgl. BVerfGE 112, 164 <182 f.>; 121, 317 <349>; stRspr).

b) Da den Ländern im Zuge der Föderalismusreform auf dem Gebiet der Hochschulzulassung eine unbeschränkte Abweichungsbefugnis eingeräumt wurde (vgl. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG) und diese seit dem 1. August 2008 auch im Verhältnis zu dem als Bundesrahmenrecht fortgeltenden Hochschulrahmenrecht besteht (vgl. Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG), ist ein Kollisionsfall dann nicht gegeben, wenn ein Land nach diesem Zeitpunkt von Vorgaben des Hochschulrahmengesetzes abgewichen ist. 233

Eine generelle Heilung einer etwaigen Verfassungswidrigkeit wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz eines Landes kann durch den späteren Hinzutritt der Abweichungsbefugnis der Landesgesetzgeber und den damit verbundenen Wegfall der Sperrwirkung des Bundesrechts jedoch nicht bewirkt werden, weil Landesrecht, das im Widerspruch zu demselben Sachverhalt regelndem Bundesrecht steht, nicht lediglich suspendiert, sondern endgültig derogiert wird. Dies gilt nicht nur bei einer die Regelungskompetenz der Länder insoweit öffnenden Änderung des einfachen Bundesrechts (vgl. insoweit BVerfGE 29, 11 <17>), sondern auch bei Änderungen der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzordnung. Die Abweichungsbefugnis kann vor diesem Zeitpunkt und abweichend von den bundesrechtlichen Vorgaben erlassenem und deswegen nichtigem Landesrecht daher nicht nachträglich zu seiner Gültigkeit verhelfen. 234

Erforderlich für eine wirksame Wahrnehmung der Abweichungsbefugnis ist, dass die Länder nach dem 1. August 2008 eine inhaltliche Regelung im unmittelbaren Zusammenhang mit der in Rede stehenden Vorschrift getroffen und sich nicht auf rein redaktionelle Anpassungen des betreffenden Gesetzes beschränkt haben. Auch letztere können, wenn sie nach dem Stichtag für die Abweichungsbefugnis getroffen wurden, vom Bundesrecht abweichende landesrechtliche Regelungen verfassungskonform bestätigen. Um derartige Bestätigungen mit gesetzgebungskompetenzieller Legitimationswirkung handelt es sich jedoch nur, soweit die Landesgesetzgeber auch eine inhaltliche Neuregelung im unmittelbaren Zusammenhang mit der in Rede stehenden Vorschrift getroffen und sich nicht auf rein redaktionelle Anpassungen des betreffenden Gesetzes beschränkt haben. 235

Hieraus kann auf die Inanspruchnahme der Abweichungsbefugnis der Landesgesetzgeber nach Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG geschlossen werden.

Ein darüberhinausgehender Ausdruck gesetzgeberischen Abweichungswillens oder gar die Zitierung derjenigen bundesrechtlichen Vorschriften, von denen abgewichen werden soll, ist indessen von Verfassungen wegen im Rahmen des Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG nicht geboten. Eine nach Art. 31 GG relevante Kollision liegt vielmehr schon dann nicht vor, wenn die Landesgesetzgeber inhaltlich die ihnen durch die grundgesetzliche Kompetenzordnung eingeräumte Abweichungsbefugnis in Anspruch genommen haben. Hierfür genügt - wie auch sonst bei der Beurteilung der Kompetenzgemäßheit von Gesetzen - das Bestehen der notwendigen Gesetzgebungsbefugnis im Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses. Ungeschriebene weitergehende Anforderungen an den Gebrauch der Abweichungsbefugnis - insbesondere im Sinne einer ausdrücklichen Deklaration - ergeben sich jedenfalls im Anwendungsbereich des Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG auch nicht aus dem Gebot der Normklarheit. Das gilt sowohl für den Fall des Erlasses eines vollständig neuen Gesetzes als auch für die Änderung einzelner landesgesetzlicher Vorschriften. Ob etwas anderes gilt, wenn ein Land von Vorschriften gemäß Art. 72 Abs. 3 GG abweicht, nachdem der Bund eine Materie auf der Grundlage seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit regelt und damit im vorgesehenen Wechselspiel mit dem Bundesrecht tätig wird, muss hier nicht entschieden werden. 236

c) Eine Nichtigkeitswirkung kommt dem kollidierenden Bundesrecht letztlich nur zu, soweit es seinerseits kompetenzgemäß erlassen und auch sonst verfassungsgemäß ist (vgl. BVerfGE 98, 145 <159>; Huber, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 31 Rn. 12; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 34. Ed. 2017, Art. 31 Rn. 10). 237

2. Nach diesen Maßstäben kollidiert Landesrecht mit Bundesrahmenrecht nur insoweit, als § 8a BerlHZG zur Regelung bei gleichem Rang in der Abiturbestenquote und der Wartezeitquote eine von § 32 Abs. 4 HRG abweichende Regelung vorsieht. Im Übrigen liegt eine zur Nichtigkeit der Norm führende Kollision mit Bundesrahmenrecht nicht vor. 238

a) Die Regelungen zur Begrenzung der Wartezeit im Berliner Landesrecht (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 BerlHZG) und zur Landesquotenbildung im Auswahlverfahren der Hochschulen im - zwischenzeitlich außer Kraft getretenen - Landesrecht Schles- 239

wig-Holsteins (§ 4 Abs. 2 Satz 1 ZVS ZuAG) weichen zwar von den Vorgaben des Hochschulrahmengesetzes ab. Sie sind gleichwohl nicht bundesrahmenrechtswidrig, denn das Fehlen einer Begrenzung der Wartedauer in der Wartezeitquote und eines Mechanismus zum Ausgleich der unzureichenden bundesweiten Vergleichbarkeit der Abiturnoten im Auswahlverfahren der Hochschulen im Hochschulrahmengesetz (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, Nr. 3 Satz 2 Buchstabe a, Abs. 3 Satz 2 HRG) ist seinerseits verfassungswidrig (siehe oben II 3 b cc und II 4 b cc). Hierfür ist es unerheblich, dass auch die abweichenden landesgesetzlichen Vorschriften keine vollständig verfassungskonforme Rechtslage herstellen, sondern ihrerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus anderen Gründen nicht in jeder Hinsicht genügen.

b) Auch die vom Wortlaut der abschließenden rahmenrechtlichen Vorgaben zur Vorauswahl in § 32 Abs. 3 Satz 4 HRG abweichenden oder diese auch erweiternden Formulierungen in den Landesgesetzen Berlins, Hessens und Mecklenburg-Vorpommerns stellen keine nach Art. 31 GG relevante Abweichung dar, da sie restriktiv im Sinne des § 32 Abs. 3 Satz 4 HRG ausgelegt werden können. Dies betrifft § 8 Abs. 3 Satz 5 in Verbindung mit Satz 1 Nr. 2 BerlHZG („Gewichtung von Fächern der Qualifikation“), § 4 Abs. 4 Sätze 1 und 2 in Verbindung mit § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 des Hessischen Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung („studienrelevante außerschulische Leistungen, die über die Eignung für den gewählten Studiengang besonderen Aufschluss geben können“) und § 4 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 3 Nr. 3 und 5 HZG M-V („in der Oberstufe erbrachte Leistungen“ und „studienrelevante außerschulische Leistungen, die über die Eignung für den gewählten Studiengang besonderen Aufschluss geben können“).

c) Weitere Kollisionen zwischen dem Hochschulrahmengesetz des Bundes und landesgesetzlichen Regelungen bleiben beanstandungsfrei, weil die betreffenden Länder von ihrer Abweichungsbefugnis durch gesetzliche Neuregelungen Gebrauch gemacht oder zum Teil auch Regelungen im unmittelbaren Zusammenhang mit bereits zuvor vom Hochschulrahmengesetz abweichenden Vorschriften getroffen haben. Auch letztere können, nach dem Stichtag für die Abweichungsbefugnis getroffen, vom Bundesrecht abweichende landesrechtliche Regelungen verfassungskonform bestätigen.

Aufgrund eines nach dem 1. August 2008 erfolgten Erlasses neuer Gesetze oder einer Bestätigung durch Gesetzesänderungen nach diesem Zeitpunkt sind

die gegenüber § 32 Abs. 3 Sätze 3 und 4 HRG erfolgten Erweiterungen der Vorauswahlkriterien für das Auswahlverfahren der Hochschulen in den Landesgesetzen

Berlins (§ 8 Abs. 3 Satz 5 i.V.m. Satz 1 Nr. 5 - 7 BerlHZG: „Vorbildungen auf Grund des erfolgreichen Besuchs eines besonderen studienvorbereitenden Kurses einer Schule oder Hochschule, auf dem Niveau des europäischen Referenzrahmens (mindestens C 1) nachgewiesene bilinguale Sprachkompetenz und Ergebnis eines von der Hochschule durchzuführenden Gesprächs mit den Bewerberinnen und Bewerbern, das Aufschluss über deren Motivation 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“),

Niedersachsens (§ 8 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 5 Abs. 4 Sätze 2 und 3, Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b, Abs. 3 Nr. 2 - 4 NHZG: „Motivationserhebungen in schriftlicher Form, Auswahlgespräche und Ergebnis einer schriftlichen Aufsichtsarbeit, in der durch die bisherigen Abschlüsse nicht ausgewiesene Fähigkeiten und Kenntnisse nachgewiesen werden können, die für den Studienerfolg von Bedeutung sein können“) und

Thüringens (§ 11 Abs. 2 i.V.m. § 6 Abs. 5 Satz 4 und Satz 2 Nr. 3 - 5 ThürHZG: „Motivations- oder Leistungserhebungen in schriftlicher Form zu studiengangbezogenen Fähigkeiten und Fertigkeiten, fachspezifische Zusatzqualifikationen und das Ergebnis eines Auswahlgesprächs, in dem Motivation und Eignung für das gewählte Studium und für den angestrebten Beruf festgestellt werden; über das Auswahlgespräch ist eine Niederschrift zu fertigen“)

von der Abweichungsbefugnis der Länder gemäß Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG gedeckt und stellen deswegen keine verfassungsrechtlich relevante Normenkollision dar.

d) Demgegenüber ist die Regelung des Landes Berlin (§ 8a BerlHZG: Unterrepräsentanz eines Geschlechts als Differenzierungskriterium bei Ranggleichheit) zu beanstanden, soweit sie die Abiturbestenquote und die Wartezeitquote betrifft.

243

§ 32 Abs. 4 HRG enthält eine abschließende Vollregelung zur Behandlung von Fällen der Ranggleichheit in der Abiturbestenquote und der Wartezeitquote. Danach kann in Fällen von Ranggleichheit der Bewerber eine Verbindung der Maßstäbe nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 HRG oder, unbeschadet des § 34 Satz 2 HRG, die Auswahl durch das Los vorgesehen werden. Die Regelung eröffnet dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit, bei Ranggleichheit aus den genannten Kriterien auszuwählen, jedoch nicht die Möglichkeit zu einer beliebigen Erweiterung des Kriterienkatalogs. Allerdings spricht die ausdrückliche Bezugnahme auf § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 HRG dafür, dass in § 32 Abs. 4 HRG allein eine Bestimmung zur Ranggleichheit in der Abiturbesten- und der Wartezeitquote getroffen wird, nicht aber für das Auswahlverfahren der Hochschulen. § 32 Abs. 4 HRG galt schon vor Einführung des Auswahlverfahrens der Hochschulen. Für dieses Verständnis spricht auch, dass den Landesgesetzgebern bei der Gestaltung des Auswahlverfahrens der Hochschulen eine weitgehende Gestaltungsfreiheit eingeräumt wird. Mit dieser wäre eine abschließende Vorgabe zur Regelung bei Ranggleichheit durch Bundesrecht kaum in Einklang zu bringen. 244

Daher ist die Regelung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in § 4 Abs. 3 Satz 4 HZG M-V („vorrangige Auswahl desjenigen, der minderjährige Kinder erzieht“), die ausdrücklich nur für das Auswahlverfahren der Hochschulen getroffen ist, nicht zu beanstanden. Dagegen erweitert die Regelung in § 8a BerlHZG den Kriterienkatalog des § 32 Abs. 4 HRG auch im Hinblick auf die Abiturbestenquote und die Wartezeitquote um ein weiteres Kriterium und verstößt insoweit gegen Bundesrahmenrecht. Dies ergibt sich aus der umfassenden Verweisung in § 8a BerlHZG auf § 8 BerlHZG, der neben dem örtlichen Auswahlverfahren auch die Studierendenauswahl in der Abiturbestenquote und in der Wartezeitquote im zentralen Vergabeverfahren der Stiftung für Hochschulzulassung regelt (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, AH-Drucks 15/3766, S. 16 - zu § 6 - und S. 19 - zu § 8a). Da seit Bestehen der Abweichungsbefugnis keine Änderung der Vorschrift mehr erfolgt ist, setzt sich die Bundesrahmenrechtswidrigkeit fort und es liegt ein Verstoß gegen Art. 31 GG vor. 245

D.

I.

1. Nach allem sind die bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften zur Studienplatzvergabe in dem bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengang der 246

Humanmedizin mit Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, soweit sie die Angabe von Ortswünschen in der Abiturbesten- und der Wartezeitquote beschränken und diese bei der Vergabe vorrangig vor der Abiturnote oder Wartezeit berücksichtigen, soweit sie die Hochschulen im eigenen Auswahlverfahren zur Berücksichtigung eines von ihnen zu bestimmenden Grades der Ortspräferenz berechtigen, soweit sie im Auswahlverfahren der Hochschulen keine Vergleichbarkeit der Abiturnoten über die Landesgrenzen hinaus gewährleisten und dafür keinen Ausgleichsmechanismus vorsehen, soweit sie gegenüber den Hochschulen neben der Abiturnote nicht die verpflichtende Anwendung mindestens eines ergänzenden, nicht schulnotenbasierten Auswahlkriteriums zur Bestimmung der Eignung sicherstellen und soweit sie die Wartedauer in der Wartezeitquote nicht zeitlich begrenzen. Die Gestaltung des Auswahlverfahrens der Hochschulen wird den Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes nicht gerecht, soweit nicht durch Gesetz sichergestellt ist, dass die hochschuleigenen Eignungsprüfungsverfahren oder die Auswahl nach vorausgegangener Berufsausbildung oder -tätigkeit auf - sei es auch durch die Hochschulen selbst - standardisierte und strukturierte Weise erfolgt. Nicht mit dem Vorbehalt des Gesetzes vereinbar ist auch, dass den Hochschulen im bayerischen und hamburgischen Landesrecht die Möglichkeit gegeben ist, eigenständig weitere Auswahlkriterien festzulegen. Schließlich verstößt die Einführung eines zusätzlichen Kriteriums für die Fälle der Ranggleichheit in der Abiturbesten- und der Wartezeitquote im Berliner Landesrecht (§ 8a BerlHZG) gegen abschließende bundesrahmenrechtliche Vorgaben und ist deswegen gemäß Art. 31 GG nichtig. Im Übrigen sind die zulässigerweise vorgelegten Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar.

2. Neben den landesgesetzlichen Bestimmungen, die entsprechende, die grundrechtlichen Gewährleistungen der Studienplatzbewerber verletzende Vorgaben enthalten, ist in dem aus den vorstehenden Gründen ersichtlichen Umfang - ungeachtet der nunmehr bestehenden Abweichungsbefugnis der Länder (vgl. Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG) - auch § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, Nr. 3 Satz 2 sowie Abs. 3 Sätze 2 und 4 HRG verfassungsrechtlich zu beanstanden. Denn er gilt als Bundesrahmenrecht auch dann fort (vgl. Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG), wenn die Länder von ihrer Abweichungsbefugnis Gebrauch machen. Soweit es sich, wie bei der Regelung zur Vorauswahl im Auswahlverfahren der Hochschulen (vgl. § 32 Abs. 3 Sätze 3 und 4 HRG) und zur Auswahl in der Wartezeitquote (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HRG), um Vollregelungen handelt, kämen diese bei einer Beschränkung der verfassungsrechtlichen Beanstandung auf die landesrechtlichen Vorschriften unmittelbar zur Anwendung. Soweit es sich um ausfüllungsbedürftige

247

Rahmenvorschriften mit unveränderlichen Vorgaben an die Landesgesetzgeber handelt wie bei dem Verzicht auf einen Ausgleichsmechanismus für die unzureichende Vergleichbarkeit der Abiturdurchschnittsnote (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe a HRG; siehe hierzu auch BayVGH, Beschluss vom 23. März 2006 - 7 CE 06.10164 -, juris, Rn. 11 mit Hinweis auf die Gesetzeshistorie und die Regelung des § 35 HRG) im Auswahlverfahren der Hochschulen, blieben die Länder bei einer Fortgeltung des Hochschulrahmengesetzes grundsätzlich an den teilweise ebenfalls verfassungswidrigen Rahmen gebunden (vgl. Art. 125b Abs. 1 Satz 2 GG). Sie wären dementsprechend dem Grunde nach zu seiner Umsetzung verpflichtet (vgl. Art. 75 Abs. 3 GG a.F.).

3. Hinsichtlich der Ortswahlbegrenzung und der Gestaltung der Auswahlkriterien im Auswahlverfahren der Hochschulen - mit Ausnahme des Verzichts auf einen Mechanismus zum Ausgleich der defizitären länderübergreifenden Vergleichbarkeit der Abiturnoten - sind hingegen ausschließlich die landesgesetzlichen Bestimmungen zu beanstanden (vgl. die durch Ratifikation in Landesrecht überführte Vorschrift des Art. 8 Abs. 1 Sätze 2, 4 und 5 des Staatsvertrages 2008), da das Hochschulrahmengesetz insoweit keine verpflichtenden Vorgaben enthält (vgl. § 32 Abs. 1 Satz 2 HRG: „mindestens“) oder sich auf die Vorgabe eines von den Ländern verfassungskonform auszufüllenden Rahmens beschränkt (vgl. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Satz 2 HRG: „nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts insbesondere“).

4. Soweit die schleswig-holsteinische Regelung des § 4 Abs. 1 ZVS ZuAG zwischenzeitlich außer Kraft getreten ist, ändert dies nichts an ihrer Entscheidungserheblichkeit in den Ausgangsverfahren, so dass sie zulässiger Gegenstand der Normenkontrollverfahren bleibt und deswegen entsprechend zu beanstanden ist. Darüber hinaus werden die Entscheidungswirkungen aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gemäß § 82 Abs. 1, § 78 Satz 2 BVerfGG auf die zwischenzeitlich in Kraft getretene Neuregelung des § 12 Abs. 2 Satz 1 HZG SH erstreckt (vgl. BVerfGE 99, 202 <216>; 104, 126 <150>; 120, 125 <166 f.>; 125, 175 <256>).

5. Soweit die bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften zur Studienplatzvergabe mit Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar sind, beschränken sich die Entscheidungswirkungen auf den Anwendungsbe-

reich der Regelungen zur Studienplatzvergabe im Studienfach Humanmedizin. Nur insoweit waren diese Gegenstand der Vorlagebeschlüsse und der verfassungsrechtlichen Prüfung.

II.

Mit Ausnahme der gemäß Art. 31 GG zur Nichtigkeit führenden Abweichung in § 8a BerIHZG von den Regelungen des Hochschulrahmengesetzes verbleibt es bei der bloßen Feststellung der Unvereinbarkeit der genannten Vorschriften mit dem Grundgesetz. Zugleich wird deren begrenzte Fortgeltung angeordnet und den zuständigen Landesgesetzgebern die Neuregelung aufgegeben. 251

1. Die bloße Unvereinbarkeitserklärung einer verfassungswidrigen Norm ist regelmäßig geboten, wenn der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten hat, den Verfassungsverstoß zu beseitigen. Das ist grundsätzlich bei Verletzungen des Gleichheitssatzes der Fall (vgl. BVerfGE 99, 280 <298>; 105, 73 <133>; 107, 27 <57>; 117, 1 <69>; 122, 210 <245>; 126, 400 <431>; 138, 136 <249 Rn. 286>; stRspr). Der Verzicht auf eine Nichtigerklärung (§ 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 Satz 1 BVerfGG) ist zudem dann geboten, wenn durch eine solche ein Zustand geschaffen würde, der der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als die verfassungswidrige Regelung. Dies ist der Fall, wenn die Nachteile des sofortigen Außerkrafttretens gegenüber den Nachteilen, die mit der vorläufigen Weitergeltung verbunden wären, überwiegen (vgl. BVerfGE 33, 303 <347 f.>; 61, 319 <356>; 83, 130 <154>; 85, 386 <401>; 87, 153 <177 f.>; 100, 313 <402>; 128, 282 <321 f.>; stRspr). 252

2. Danach ist im vorliegenden Fall die Beschränkung auf eine Unvereinbarkeitserklärung geboten. Denn die Nichtigerklärung der genannten Vorschriften zur Studienplatzvergabe in Numerus clausus-Fächern hätte einen regelungslosen Zustand zur Folge, der zu erheblichen, die Belange der Studienplatzbewerber noch stärker belastenden Folgewirkungen führen würde. Im Übrigen verfügt der Gesetzgeber über Gestaltungsspielräume bei der Entscheidung, wie er den gegenwärtigen verfassungswidrigen Zustand beseitigt. Auch angesichts der Komplexität des Hochschulzulassungswesens ist ihm im Hinblick darauf ein angemessener Übergangszeitraum bis zu der erforderlichen Neuregelung einzuräumen (vgl. insoweit bereits BVerfGE 43, 291 <321>). Der Senat hält insoweit eine Fortgeltung der mit dem Grundgesetz unvereinbaren Vorschriften bis zu einer gesetzlichen Neuregelung für geboten, für die er einen Übergangszeitraum bis zum 31. De- 253

zember 2019 als angemessen erachtet. Die Länder sind verpflichtet, bis spätestens dahin Neuregelungen zu schaffen, welche die verfassungsrechtlichen Beanstandungen beseitigen, wenn und soweit der Bund bis dahin nicht von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit (vgl. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG) Gebrauch gemacht hat.

Kirchhof

Eichberger

Schluckebier

Masing

Paulus

Baer

Britz

Ott