

Ausfertigung

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 356/04 -

Erstinstanz

1. Instanz

Rechtsanwältin



**IM NAMEN DES VOLKES**

In dem Verfahren

über

die Verfassungsbeschwerde

1.

2.

3.

4.

5.

- Bevollmächtigte:
1. Rechtsanwalt Rudolf Riechwald,  
Franz-Joseph-Straße 9, 80801 München,
  2. Rechtsanwalt Hartmut Riehn,  
Schiffbauerdamm 5, 10117 Berlin, -

~~Copyright~~

- gegen a) den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen  
Oberverwaltungsgerichts  
vom 21. Januar 2004 - 3 NB 642/03, 3 NB 643/03,  
3 NB 644/03, 3 NB 647/03, 3 NB 648/03 -
- b) den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen  
Verwaltungsgerichts  
vom 14. November 2003 - 9 C 436/03, 9 C 437/03,  
9 C 566/03, 9 C 641/03, 9 C 894/03 -

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungs-  
gerichts durch die Richterin Jaeger  
und die Richter Hömig,  
Bryde

am 31. März 2004 einstimmig beschlossen:

1. Der Beschluss des Schleswig-Holsteinischen  
Oberverwaltungsgerichts vom 21. Januar 2004  
- 3 NB 642/03, 3 NB 643/03, 3 NB 644/03, 3 NB  
647/03, 3 NB 648/03 - und der Beschluss des  
Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts  
vom 14. November 2003 - 9 C 436/03, 9 C 437/03,  
9 C 566/03, 9 C 641/03, 9 C 894/03 - verletzen  
die Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Artikel  
19 Absatz 4 des Grundgesetzes; die Beschlüsse  
werden aufgehoben.

Das Verfahren wird an das Schleswig-Holstei-  
nische Verwaltungsgericht zurückverwiesen.

Damit erledigt sich zugleich der Antrag auf Er-  
lass einer einstweiligen Anordnung.

2. Das Land Schleswig-Holstein hat den Beschwerdeführern die notwendigen Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren zu ersetzen.
3. Der Wert des Gegenstandes der anwaltlichen Tätigkeit wird auf 30.000 € (in Worten: dreißigtausend Euro) festgesetzt.

G r ü n d e :

I.

Die Beschwerdeführer begehren die Zuweisung eines Studienplatzes außerhalb der festgesetzten Kapazitäten im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren.

1. Die Beschwerdeführer bewarben sich für das Wintersemester 2003/2004 bei der ZVS um einen Studienplatz im Fach Humanmedizin. Ihr Antrag wurde abgelehnt; auch im Nachrückverfahren erhielten sie keinen Studienplatz.

a) Sie beantragten im Herbst 2003 bei der Medizinischen Fakultät der Universität L. (der Gegnerin des Ausgangsverfahrens), außerhalb der festgesetzten Kapazitäten wegen nicht ausgelasteter Ausbildungskapazität zum Humanmedizinstudium im Wintersemester 2003/2004 zugelassen zu werden. Über diese Anträge hat die Universität bislang noch nicht entschieden. Zeitgleich stellten die Beschwerdeführer beim Verwaltungsgericht Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnungen gemäß § 123 VwGO, mit denen sie ihre vorläufige Zulassung erstrebten. Im Rahmen dieser Verfahren beantragten sie, der Universität L. aufzugeben, den gesamten Datenerhebungssatz nebst Anlagen für den Berechnungs-

zeitraum Wintersemester 2003/2004 sowie sämtliche Kapazitätsunterlagen vorzulegen und die Berechnungen schriftsätzlich zu erläutern. Dann werde von ihrer Seite zu den vorgelegten Zahlen im Einzelnen Stellung genommen.

b) Durch Beschluss vom 14. November 2003 hat das Verwaltungsgericht die Eilanträge abgelehnt. Zur Begründung wird ausgeführt: Nach Angaben der Antragsgegnerin seien alle Studienplätze besetzt. Die Festsetzung der Zulassungszahl für den Studiengang Humanmedizin beruhe auf einer dem Gericht vorliegenden Kapazitätsberechnung der Antragsgegnerin. Diese sei bei summarischer Überprüfung zwar nicht in vollem Umfang rechtsfehlerfrei; die Fehler berechtigten aber nicht zu der Annahme, dass weitere Studienplätze zur Verfügung stünden.

In der Begründung hat sich das Verwaltungsgericht mit der Ermittlung des verfügbaren Lehrdeputats, der Bestimmung der Lehrnachfrage anhand des Curricularnormwerts und den Schwundquoten, so wie sie von der Universität mitgeteilt worden waren, auseinandergesetzt. Eine genauere Überprüfung sei aber dem Hauptsacheverfahren vorzubehalten.

c) Zur Begründung der gegen diesen Beschluss beim Oberverwaltungsgericht erhobenen Beschwerde haben die Beschwerdeführer gerügt, das Verwaltungsgericht habe sich in einem so grundrechtsrelevanten Verfahren wie dem vorliegenden nicht auf telefonisch eingeholte Angaben der Universität verlassen dürfen, ohne über die tatsächliche Besetzungszahl eidesstattliche Versicherungen beziehungsweise die Vorlage beweiskräftiger Unterlagen verlangt zu haben. Dieser Vortrag ist durch detaillierte Ausführungen zum Stellenbestand, zu bedenklich hohen Deputatsverminderungen, zu den gebotenen Schlussfolgerungen aus der Änderung der Approbationsordnung mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Berechnung des vorklinischen Lehrangebots und den Folgen für den Curricularnormwert untermauert worden.

Da in Zulassungsstreitigkeiten seit Jahren keine Hauptsacheverfahren mehr stattfänden, hätte die effektive gerichtliche Kontrolle bereits im Eilverfahren stattfinden müssen. Das Verwaltungsgericht habe daher seine richterliche Aufklärungspflicht, die im Rahmen der gebotenen Kontrolle zahlenförmiger Normen besonders ernst zu nehmen sei, verletzt.

d) Ohne weitere Ermittlungen hat das Oberverwaltungsgericht die Beschwerden zurückgewiesen. Die Beschwerdeführer hätten den prozessualen Anforderungen, die § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO an die Begründung einer Beschwerde stelle, teilweise nicht entsprochen. Insbesondere zu der durch die Antragsgegnerin festgelegten Deputatsverminderung sowie zum Dienstleistungsbedarf sei nicht hinreichend substantiiert vorgetragen worden. Auch zur Frage der Richtigkeit der Curricularnormwertfestsetzung fehle es an substantiierten Ausführungen. Es sei nicht Aufgabe des erkennenden Gerichts als Beschwerdegericht, die entsprechenden Daten bei der Antragsgegnerin anzufordern.

Soweit die Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO beachtet worden seien, lasse sich ein Anordnungsanspruch aus den vorgebrachten Beschwerdegründen nicht herleiten. Insbesondere sei nicht ersichtlich, dass das Verwaltungsgericht einem Aufklärungserfordernis nicht nachgekommen sei. Den Beschwerdeführern seien nämlich drei der - den Stundenumfang pro Stelle festlegenden - Einweisungsverfügungen zugesandt worden. Hätten die Beschwerdeführer darüber hinaus weiteren Aufklärungsbedarf gesehen, so hätten sie nach deren Erhalt einen entsprechenden Antrag beim Verwaltungsgericht stellen müssen.

2. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer insbesondere eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG.

Der verfassungsrechtliche Anspruch auf effektive Rechtsschutzgewährung und der gebotene Schutz des Studienzulassungsgrundrechts durch Verfahren würden eklatant verletzt, da die Kontrolle zahlenförmiger Normen durch die Verwaltungsgerichte nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich geboten sei.

Soweit überhaupt Zahlen von Seiten der Antragsgegnerin genannt worden seien, hätten die Beschwerdeführer dazu Stellung genommen. Jedoch habe die Antragsgegnerin lediglich die errechneten Endwerte benannt, ohne diese im Einzelnen aufzuschlüsseln und zu belegen. Das Verwaltungsgericht habe den Sachverhalt nicht hinreichend aufgeklärt. Nachdem die Beschwerdeführer dies im Rahmen ihrer Beschwerde nach § 146 Abs. 4 VwGO gerügt hätten, wäre es Aufgabe des Obergerichtes gewesen, diesen Fehler der ersten Instanz zu korrigieren, sich die Berechnungen im Einzelnen vorlegen zu lassen und den Prozessbeteiligten zur Stellungnahme zu übermitteln. Die Auffassung des Obergerichtes, dies sei nicht die Aufgabe eines Beschwerdeführers, beruhe auf einer Verkennung der Tragweite des gebotenen Grundrechtsschutzes durch Verfahren in Studienzulassungsprozessen und verweigere das rechtliche Gehör.

3. Zugleich mit der Verfassungsbeschwerde haben die Beschwerdeführer auch Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt.

4. Gelegenheit zur Stellungnahme erhielten das Land Schleswig-Holstein, das Bundesverwaltungsgericht sowie die Gegnerin des Ausgangsverfahrens. Lediglich das Bundesverwaltungsgericht hat davon Gebrauch gemacht; nach seiner Auffassung sind vor der Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung auf Hochschulzulassung bei Streit um die Ausbildungskapazität grundsätzlich alle in die Berechnung der Kapazität einfließenden Faktoren soweit wie möglich aufzuklären.

II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an, da dies zur Durchsetzung eines der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt ist (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Auch die weiteren Voraussetzungen für eine stattgebende Kammerentscheidung liegen vor. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG.

1. Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung anhand der Vorschrift des § 90 Abs. 2 BVerfGG entwickelte Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Dieser erfordert, dass ein Beschwerdeführer über das Gebot der Rechtswegerschöpfung im engeren Sinne hinaus vorab alle sonstigen zumutbaren prozessualen Möglichkeiten ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken. Die Erschöpfung des Rechtswegs im vorläufigen Rechtsschutzverfahren reicht dann nicht aus, wenn das Hauptsacheverfahren ausreichende Möglichkeiten bietet, der Grundrechtsverletzung abzuhelpfen, und dieser Weg dem Beschwerdeführer zumutbar ist (vgl. unter anderem BVerfGE 77, 381 <401>; 80, 40 <45>; stRspr.).

Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Den Beschwerdeführern ist nicht zumutbar, den Ausgang eines Hauptsacheverfahrens in dieser Sache abzuwarten. Vor allem beziehen sich die mit der Verfassungsbeschwerde vorgebrachten Rügen auf den verweigerten Eilrechtsschutz und das hierbei eingeschlagene Verfahren. Die zur Entscheidung stehende Frage ist diejenige, ob und inwieweit Gerichte im Rahmen einer Hochschulzulassungsrechtssache auch im Eilverfahren zur Aufklärung des Sachverhalts verpflichtet sind. Diese Frage kann der Natur der Sache nach im Hauptsacheverfahren nicht geklärt werden. Zudem entstünden den Beschwerdefüh-

rern auch unzumutbar schwere Nachteile, wenn sie auf die Durchführung eines Hauptsacheverfahrens verwiesen würden, nachdem im Eilrechtsschutz die Kapazitätsermittlung der Universität ungeprüft geblieben ist. Die Beschwerdeführer haben insoweit zu Recht darauf hingewiesen, dass die Verteilung von überschüssigen Kapazitäten realiter nur noch im Eilverfahren vorgenommen wird. Es werden Fakten geschaffen, die in der Regel nicht mehr rückgängig zu machen sind, wenn ein Antragsteller schließlich - in der Regel nach langjähriger Prozessdauer - im Hauptsacheverfahren obsiegen sollte.

2. Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet. Die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts verletzen die Grundrechte der Beschwerdeführer aus Art. 19 Abs. 4 GG.

a) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist hinreichend geklärt, welche Anforderungen sich aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG für den vorläufigen Rechtsschutz ergeben. Danach sind die Gerichte in solchen Verfahren gehalten, bei Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Regelungen - hier § 123 VwGO - der besonderen Bedeutung der betroffenen Grundrechte und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen. Der in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verankerte Anspruch des Bürgers auf eine tatsächlich und rechtlich wirksame Kontrolle verpflichtet die Gerichte, bei ihrer Entscheidungsfindung diejenigen Folgen zu erwägen, die mit der Versagung vorläufigen Rechtsschutzes für den Bürger verbunden sind. Je schwerer die sich daraus ergebenden Belastungen wiegen, je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass sie im Falle des Obsiegens in der Hauptsache rückgängig gemacht werden können, umso weniger darf das Interesse an einer vorläufigen Regelung oder Sicherung der geltend gemachten Rechtsposition zurückgestellt werden (vgl. BVerfGE 35, 382 <402>; 65, 1 <70>; 67, 43 <58>; 69, 315 <363 f.>; 79, 69 <74>).

b) Diesen Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz wird weder die verwaltungsgerichtliche Entscheidung noch die Beschwerdeentscheidung des Oberverwaltungsgerichts gerecht. Beide Entscheidungen verkennen sowohl die grundrechtliche Bedeutung des Rechtsschutzbegehrens der Beschwerdeführer als auch die daran anknüpfenden Erfordernisse an die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes.

aa) Besondere verfassungsrechtliche Bedeutung kommt dem Rechtsschutzbegehren zu, weil die Begrenzung von Studienplätzen auf der Grundlage einer Numerus-Clausus-Regelung für das Studium einer bestimmten Fachrichtung einen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheit der Berufswahl gemäß Art. 12 Abs. 1 GG darstellt. Das Bundesverfassungsgericht hat daher schon früh entschieden, dass absolute Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger nur verfassungsgemäß sind, wenn sie in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten angeordnet werden (vgl. BVerfGE 33, 303 <337 f.>). Gerade in Fällen, in denen die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes zu einer erheblichen Ausbildungsverzögerung führt, sind besondere Erfordernisse an die Effektivität des Rechtsschutzes zu stellen (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats, DVBl 1996, S. 1367 f.). Daraus folgt, dass die Gerichte gemäß Art. 19 Abs. 4 GG gehalten sind, die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes jedenfalls dann auf eine eingehende Prüfung der Sach- und Rechtslage zu stützen, wenn diese Versagung zu schweren und unzumutbaren Nachteilen führt (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats, DVBl 1996, S. 1367 f.; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats, DVBl 1996, S. 196 f.).

Vor diesem Hintergrund hätte das Verwaltungsgericht sich vorliegend einer Prüfung der tatsächlich vorhandenen Kapazitäten nicht allein unter Berufung darauf entziehen dürfen, dass

in Eilverfahren im Regelfall nur summarisch geprüft werde. Effektiver Rechtsschutz in Hochschulzulassungsverfahren gebietet, dass dem Studienbewerber eine reelle Chance auf eine möglichst zeitnahe Zuteilung eines Studienplatzes eröffnet wird, soweit vorhandene Kapazitäten noch ungenutzt geblieben sind. Da eine Entscheidung in der Hauptsache für den Studienbewerber aufgrund der Dauer eines Verfahrens über drei Instanzen im Regelfall schwere Nachteile mit sich bringt, bedeutet dies, dass dem Bewerber diese Chance schon im Eilverfahren eröffnet sein muss.

Eine tatsächliche Chance auf Zuweisung eines noch vorhandenen Studienplatzes besteht jedoch nur dann, wenn die kapazitätsbestimmenden Faktoren durch die Gerichte auch schon im Eilverfahren geprüft werden. Davon geht auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Stellungnahme aus. Anderenfalls könnte sich jede Universität letztlich der Verpflichtung entziehen, Studenten bis zur vollen Ausschöpfung aller vorhandenen Kapazitäten aufzunehmen, indem sie Zahlen benennt, die nicht völlig außerhalb der Plausibilität liegen und im Rahmen einer nur summarischen Prüfung daher unbeanstandet bleiben.

Diesen Anforderungen genügt der Beschluss des Verwaltungsgerichts nicht. Dieses hat den punktuellen Angaben und den Ergebnissen der hochschulinternen Berechnungen geglaubt. Es hätte aber die von der Universität genannten Zahlen nicht - ohne jede Überprüfung von deren Richtigkeit anhand vorhandenen tatsächlichen Datenmaterials - seiner Entscheidung zugrunde legen dürfen. Vielmehr wäre eine - zumindest cursorische oder stichprobenartige - Sachverhaltsermittlung mit dem Ziel, vorhandene Ausbildungskapazitäten aufzudecken, schon im Eilverfahren erforderlich gewesen. Die Verwaltungsgerichtsordnung sieht dies vor. Auch im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gilt der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 86 VwGO. Er tritt lediglich da zurück, wo eine Überprüfung ohne weitere Tatsachenermittlung der Eilbedürftigkeit der Sache geschuldet ist (vgl. dazu

Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl. 2003, § 123 Rn. 24 ff., 32). Das ist nicht die Regel, wenn es um vorhandene Zahlen und Fakten geht und die Entscheidung des Gerichts nicht nur Tage, sondern einige Wochen in Anspruch nimmt. Da eine fehlende Sachverhalts-ermittlung in Fällen wie dem vorliegenden grundrechtlich geschützte Rechtspositionen gefährdet und eine gebotene Verfahrensgestaltung unterläuft, durfte das Verwaltungsgericht nicht davon absehen, seinen Aufklärungspflichten nach § 86 VwGO nachzukommen.

bb) Auch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts steht mit Art. 19 Abs. 4 GG nicht in Einklang. Dies folgt nicht nur daraus, dass das Gericht die Verfahrensweise des Verwaltungsgerichts billigt. Vielmehr entspricht das Oberverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung auch selbst nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot der Effektivität des Rechtsschutzes. Indem das Oberverwaltungsgericht den Vortrag der Beschwerdeführer für nicht substantiiert und den Mindestanforderungen nach § 146 Abs. 4 VwGO nicht genügend bezeichnet, hat es die Anforderungen, die nach dieser Vorschrift an eine Beschwerdebegründung zu stellen sind, überspannt.

Die Effektivität des Rechtsschutzes erfordert auch, dass der Richter den Beteiligten den Zugang zu den in den Verfahrensordnungen eingeräumten Instanzen nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert (vgl. BVerfGE 77, 275 <284>; stRspr.). Eröffnet das Prozessrecht eine weitere Instanz, so gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG dem Bürger in diesem Rahmen die Effektivität des Rechtsschutzes im Sinne eines Anspruchs auf eine wirksame gerichtliche Kontrolle (vgl. BVerfGE 40, 272 <274 f.>; 54, 94 <96 f.>). Das Rechtsmittelgericht darf ein von der jeweiligen Rechtsordnung eröffnetes Rechtsmittel daher nicht ineffektiv machen und für den Beschwerdeführer leer laufen lassen (vgl. BVerfGE 78, 88 <99>; 96, 27 <39>). Es darf von den Parteien keinen Vortrag erwarten,

den sie mangels Kenntnis der Entscheidungsgrundlagen nicht liefern können. Die Substantiierungspflicht kann nicht weiter gehen, als sie vom Betroffenen nach dem jeweiligen Kenntnisstand erfüllt werden kann. Gerade wenn der Mangel an überprüfbaren Unterlagen gerügt wird, widerspricht es einer fairen Verfahrensgestaltung und dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes, weiteren Vortrag zum - nur vermuteten - Inhalt dieser Unterlagen vom Rechtsmittelführer zu verlangen.

Auch haben die Oberverwaltungsgerichte zu berücksichtigen, dass sie nicht auf reine Rechtskontrolle beschränkt sind. Selbst im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes stellt die Verwaltungsgerichtsordnung grundsätzlich zwei Tatsacheninstanzen zur Verfügung, weil die erforderliche Abwägung nur auf der Grundlage einer einigermaßen verlässlichen Tatsachenfeststellung den widerstreitenden Interessen gerecht werden kann. Der Zugang zu einer zweiten Tatsacheninstanz darf nicht durch überspannte Darlegungserfordernisse verhindert werden (vgl. BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, NVwZ 2000, S. 1163).

Danach lässt sich der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vor dem Recht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht mehr rechtfertigen. Es hat Anforderungen an die Beschwerdebegründung gestellt, die von den Beschwerdeführern nicht hätten erfüllt werden können. Die Beschwerdeführer haben in ihrem Begründungsschriftsatz deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie vor allem das Fehlen einer aus ihrer Sicht erforderlichen Sachverhaltsermittlung rügen. Ihre Rüge war also in erster Linie prozessualer Art und daher schon der Natur der Sache nach auf eine Auseinandersetzung mit den Grundlagen der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung gerichtet. Es ist nicht erkennbar, inwiefern dies hätte genauer vorgetragen werden können. Inhaltlich hätte zu den Berechnungen erst Stellung genommen werden können, wenn sie das Gericht angefordert und den Beschwerdeführern zur Kenntnis gegeben hätte. Denn diese Unterlagen sind

nicht öffentlich zugänglich. Die Maßstäbe der von ihnen angestrebten Überprüfung hatten die Beschwerdeführer offen gelegt. Die angegriffenen Beschlüsse haben deren gedanklichen Ansatz auch nicht als rechtlich irrelevant bezeichnet.

3. Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34 a Abs. 2 BVerfGG. Die Festsetzung des Gegenstandswertes ergibt sich aus § 113 Abs. 2 Satz 3 BRAGO (vgl. auch BVerfGE 79, 365 <366 f.>).

Jaeger

Hömig

Bryde



Ausgefertigt

  
Amtsinspektor  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle  
des Bundesverfassungsgerichts

