

7 CE 05.109
M 3 E 04.5234



Eingegangen

08. April 2005

Rechtsanwalt Rudolf Riechwald
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Rudolf Riechwald,
Franz-Joseph-Str. 9, 80801 München,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Zulassung zum Studiengang Sprachtherapie
(Antrag nach § 123 VwGO);

hier: Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 20. Dezember 2004,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Pongratz,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Kersten,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Bergmüller

ohne mündliche Verhandlung am 4. April 2005
folgenden

Beschluss:

- I. Unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 20. Dezember 2004 wird der Antragsgegner verpflichtet, die Antragstellerin vorläufig zum Bachelor-Studiengang Sprachtherapie an der Ludwig-Maximilians-Universität München zum Wintersemester 2004/2005 zuzulassen. Im übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.
- II. Von den Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen die Antragstellerin und der Antragsgegner jeweils die Hälfte.
- III. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin, die an der Ludwig-Maximilians-Universität München Germanistik studiert, bewarb sich am 4. August 2004 für den Bachelor- und Masterstudiengang Sprachtherapie zum Wintersemester 2004/2005. Dieser Studiengang wurde durch die am 24. Juni 2004 von der Universität beschlossene und am 9. Dezember 2004 vom Staatsministerium genehmigte Prüfungs- und Studienordnung für den Bachelor- und Masterstudiengang Sprachtherapie vom 13. Dezember 2004 im Wintersemester 2004/2005 erstmals eingerichtet. Die Prüfungs- und Studienordnung wurde am 13. Dezember 2004 vom Rektor ausgefertigt und bei der Universität niedergelegt. Sie trat nach ihrem § 32 mit Wirkung vom 1. Juli 2004 in Kraft.

Die Prüfungs- und Studienordnung setzt für die Aufnahme in den Bachelor-Studiengang Sprachtherapie neben der allgemeinen Hochschulreife die erfolgreiche Teilnahme an einer Eignungsfeststellungsprüfung voraus.

Die Antragstellerin reichte die für die Bewerbung zur Eignungsfeststellung in der Prüfungs- und Studienordnung geforderten Unterlagen fristgerecht ein. Ihre Bewerbung wurde mit Bescheid vom 9. September 2004 abgelehnt, weil sie den erforderlichen Punktwert nicht erreicht habe. Über ihren Widerspruch ist noch nicht entschieden.

Den Antrag, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die Antragstellerin zum Studium im Bachelor-Studiengang Sprachtherapie zum Wintersemester 2004/2005 zuzulassen, lehnte das Verwaltungsgericht durch Beschluss vom 20. Dezember 2004 ab.

Zur Begründung ihrer dagegen eingelegten Beschwerde hat die Antragstellerin zusammenfassend vorgetragen, die Prüfungs- und Studienordnung vom 13. Dezember 2004 sei rechtswidrig. Sie sei unerlaubter Weise rückwirkend in Kraft gesetzt worden. Die Antragstellerin habe sich nur deshalb um eine Aufnahme in den Studiengang Sprachtherapie beworben und studienbezogene Praktika absolviert, weil ihr suggeriert worden sei, dass es bei der Eignungsfeststellung nicht primär auf die Abiturnote, sondern auf die Motivation und die Eignung für den sprachtherapeutischen Bereich ankomme. In diesem Vertrauen sei sie durch den "faktischen Abiturnoten-numerus-clausus", der ein gerechtes Eignungsfeststellungsverfahren unterbinde, verletzt worden. Die Prüfungs- und Studienordnung sei nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht worden. Die Niederlegung in den Räumen der Universität reiche dafür nicht aus, da es auswärtigen oder ausländischen Studenten unzumutbar erschwert werde, von der Norm Kenntnis zu erlangen. Die maßgeblichen Zulassungskriterien, insbesondere das Verhältnis der Abiturnote zu den sonstigen Eignungsvoraussetzungen, seien nicht in der Prüfungs- und Studienordnung, sondern lediglich in formlosen Richtlinien festgehalten, die erst im Laufe des Verfahrens vorgelegt worden seien. Dies entspreche nicht einem rechtsstaatlichen Verfahren zur Regelung der Studienzulassung. Mangels Normqualität könnten die Richtlinien keinesfalls Eingriffe in das Studienzulassungsrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 101 BV legitimieren. Die Kriterien, die in der Prüfungs- und Studienordnung sowie in den Richtlinien für die Eignungsbestimmung zugrunde gelegt wurden, verletzen das Studienzulassungsgrundrecht der Antragstellerin. Innerhalb des Bewertungssystems werde der Abiturnote mit einem Vervielfältigungsfaktor von 75 ein unverhältnismäßig hohes Gewicht beigemessen; ein Abiturient mit einer Note bis 1,7 erreiche die unmittelbare Zulassung zum Studium, ohne weitere Eignungsmerkmale vorweisen zu müssen. Demgegenüber würden eventuelle Praktika mit einem Vervielfältigungsfaktor

von 20 oder die schriftliche Begründung des Studienwunsches mit einem Vervielfältigungsfaktor von 5 viel zu gering gewertet. Diese Regelung sei nicht geeignet, die besondere Eignung für den speziellen Beruf zu prüfen; in Wahrheit liege eine verdeckte NC-Regelung vor. Das führe dazu, dass die hochmotivierte Antragstellerin, die durch einschlägige Praktika ihren Interessenschwerpunkt nachgewiesen habe, insgesamt leer ausgehe. Hinzu komme, dass die relativ schlechte Abiturnote der Antragstellerin auf unzureichende Mathematikleistungen zurückzuführen sei; dagegen könne den übrigen Bewertungen entnommen werden, dass sie ausgesprochene Neigungen und Fähigkeiten für ein sprachliches, literarisches und möglicherweise künstlerisches Studium mitbringe. Sie hätte zumindest zu einem Gespräch zugelassen werden müssen; denn anders sei eine Eignung für das Studium der Sprachtherapie nicht feststellbar. Umgekehrt seien gute Abiturnoten in den naturwissenschaftlichen Fächern kein Indiz für eine besondere Eignung für ein Studium der Sprachtherapie. Nach § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG seien selbst in NC-Studiengängen für das Auswahlverfahren der Hochschulen nicht mehr ausschließlich die Abiturnoten maßgeblich; vielmehr könne nach gewichteten Einzelnoten und sonstigen Kriterien vorgegangen werden, die über die fachspezifische Eignung Auskunft gäben. Die Antragstellerin besitze eine ordnungsgemäße Hochschulzugangsberechtigung. Die Regelungen in Art. 86 a BayHSchG über die Einrichtung von Bachelor- und Masterstudiengängen enthielten keine über Art. 60 Abs. 1 BayHSchG hinausgehenden Zugangsbeschränkungen. Art. 71 Abs. 9 BayHSchG ermächtige zur Einrichtung neuer Studiengänge, zu denen Bewerber mit einer Hochschulzugangsberechtigung aufgrund einer Eignungsfeststellung der Hochschule zugelassen werden; daraus folge, dass die Hochschulzugangsberechtigung nicht Bestandteil der Eignungsfeststellungsprüfung sei, sondern nur deren Voraussetzung. Auf Art. 135 Abs. 3 Sätze 3 und 4 BayHSchG i.V.m. § 3 Abs. 3 der Eignungsfeststellungsverordnung seien die Prüfungs- und Studienordnung und die von der Universität angewandten Richtlinien nicht gestützt worden. Sie könnten im Hinblick auf das Studienzulassungsgrundrecht eine Regelung nicht tragen, die Bewerbern mit hoher fachlicher Vorbildung und Motivation die Zulassung verwehrt. Es sei verfassungsrechtlich bedenklich, in solchen Fällen die Entscheidung über die Zulassung von der Durchschnittsnote des Abiturs abhängig zu machen.

Die Antragstellerin beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts aufzuheben und den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, sie zum Studium im

Bachelor-Studiengang Sprachtherapie an der Ludwig-Maximilians-Universität München zum Wintersemester 2004/2005 zuzulassen.

Der Antragsgegner beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Zur Begründung trägt er im wesentlichen vor: Der Antragstellerin fehle es an der notwendigen Eignung für das Studium im Bachelor-Studiengang Sprachtherapie. Nachdem die Prüfungs- und Studienordnung am 24. Juni 2004 vom Senat beschlossen worden war und mit einer alsbaldigen rechtsaufsichtlichen Genehmigung habe gerechnet werden können, habe eine hinreichende Grundlage bestanden, die Eignungsfeststellung durchzuführen. Die Norm habe rückwirkend in Kraft gesetzt werden können. Eine Vertrauensposition der Antragstellerin, die sich am 4. August 2004 für den Studiengang Sprachtherapie beworben habe, sei nicht erschüttert worden. Vielmehr seien allen Bewerbern die Voraussetzungen der Eignungsfeststellung schon bekannt gewesen. Die Studien- und Prüfungsordnung sei am 13. Dezember 2004 ausgefertigt und niedergelegt worden; die Niederlegung sei am selben Tag durch Anschlag bekannt gegeben worden. Damit habe die Norm Gültigkeit erlangt. Die nachfolgende Veröffentlichung habe nur deklaratorischen Charakter. Die Richtlinien stellten keine Normen dar und hätten deshalb nicht bekannt gemacht werden müssen. Sie sollten lediglich zur Wahrung der Chancengleichheit aller Bewerber eine gleichmäßige Handhabung der Eignungsfeststellung durch die Auswahlkommission sicherstellen. Die Feststellung der Eignung selbst obliege dem insoweit nicht justiziablen Beurteilungsspielraum der zuständigen Auswahlkommission. Grundsätzlich befähige der formale Nachweis der Hochschulzugangsberechtigung dazu, einen beliebigen Studiengang an einer Hochschule aufzunehmen. Da das Abitur jedoch keine hinreichende Garantie mehr für den Studienerfolg darstelle, liege es im Interesse der Hochschule wie im Interesse der Studienbewerber, vor der Aufnahme des Studiums die tatsächliche Eignung für einen bestimmten Studiengang zu prüfen. Der Nachweis der Eignung obliege dem Studienbewerber. Die Festlegung der Kriterien für die Eignung zu einem bestimmten Studiengang unterliege der fachlichen Entscheidung der zuständigen Gremien. Weil das Abitur die Hochschulreife vermittele, sei es geboten, ihm ein überwiegendes Gewicht bei der Eignungsfeststellung einzuräumen; andernfalls würde es seine maßgebliche Bedeutung als Qualifizierungsgrundlage für ein Studium verlieren. Die Eignungsfeststellung solle lediglich bewirken, dass die Studienbewerber ihre Eignung für die besonderen Anforde-

rungen eines bestimmten Studiengangs durch zusätzliche Merkmale nachweisen könnten. In der Prüfungs- und Studienordnung sei festgelegt, welche Unterlagen für die Bewerbung zur Eignungsfeststellung einzureichen seien. Daraus ergebe sich, welche Kriterien bei der ersten Stufe der Eignungsprüfung maßgeblich seien. Die Bewertung der vorgelegten Unterlagen bewege sich innerhalb des fachlichen Beurteilungsspielraums der Prüfungskommission. Die Rechtsgrundlage für die Eignungsfeststellung finde sich in Art. 71 Abs. 9 Satz 1 BayHSchG. Dort werde vorausgesetzt, dass der Bewerber die für die Hochschulart erforderliche Qualifikation habe. Deshalb liege es nahe, diese auch im Rahmen der Eignungsfeststellung zu berücksichtigen. Art. 135 Abs. 3 Sätze 3 und 4 BaySchG i.V.m. § 3 Abs. 3 der Eignungsfeststellungsverordnung sei als Ermächtigungsgrundlage nicht heranzuziehen; ihm sei jedoch zu entnehmen, dass die Abiturnote im Rahmen der Eignungsfeststellung überwiegend zu berücksichtigen sei. Damit solle eine Entwertung des Abiturs als Nachweis der Hochschulzugangsberechtigung durch Eignungsfeststellungsprüfungen vermieden werden.

Ergänzend wird auf die Gerichtsakten in beiden Rechtszügen sowie die vorgelegten Unterlagen der Universität Bezug genommen.

II.

1. Die Beschwerde der Antragstellerin ist zurückzuweisen, soweit sie die endgültige Zulassung zum Bachelor-Studiengang Sprachtherapie erstrebt. Insoweit hat das Verwaltungsgericht ihren Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zutreffend abgelehnt, weil damit die Hauptsache vorweg genommen würde. Dagegen ist das Beschwerdevorbringen nicht gerichtet (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO).
2. Soweit der Antrag die vorläufige Zulassung zu dem bezeichneten Studiengang erstrebt, führt er jedoch zum Erfolg. Insoweit ist der Beschluss des Verwaltungsgerichts abzuändern und die begehrte Verpflichtung auszusprechen. Die Antragstellerin hat glaubhaft gemacht, dass ihre Bewerbung zu Unrecht abgelehnt wurde. Da eine hinreichende Rechtsgrundlage für eine Eignungsfeststellung der Universität derzeit nicht besteht, überwiegt das Interesse der Antragstellerin, von ihrer Zugangsberechtigung zu dem von ihr gewählten Hochschulstudium vorläufig Gebrauch zu machen, das gegenläufige Interesse der Universität sicher zu stellen, dass zum Studiengang Sprachthera-

pie nur Bewerber zugelassen werden, deren Eignung sie einer gesonderten Prüfung unterzogen hat (vgl. § 123 Abs. 1 VwGO).

a) Die von der Antragstellerin gegen die Gültigkeit der Prüfungs- und Studienordnung für den Bachelor- und Masterstudiengang Sprachtherapie an der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 13. Dezember 2004 insgesamt vorgetragene Einwände greifen nicht durch. Der Antragsgegner hat im übrigen zutreffend darauf hingewiesen, dass die Antragstellerin aus einer insgesamt ungültigen Satzung keinen Anspruch auf Zulassung zum Studium herleiten könnte.

aa) Die Prüfungs- und Studienordnung ist ordnungsgemäß bekannt gemacht. Nach § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Bekanntmachung von Hochschulsatzungen (HSchBekV) vom 4. November 1993 (GVBl S. 848) werden Satzungen der Hochschule dadurch bekannt gemacht, dass sie in der Hochschule niedergelegt werden und die Niederlegung durch Anschlag in der Hochschule bekannt gegeben wird. Bekannt gemachte Satzungen sind alsbald im Amtsblatt des zuständigen Staatsministeriums zu veröffentlichen (§ 4 HSchBekV). Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs kommt der Veröffentlichung im Amtsblatt keine konstitutive Wirkung für das Wirksamwerden der Satzung zu (vgl. BayVGH vom 10.3.2003 Az. 7 CE 02.10086 u.a.; vom 1.4.2003 Az. 7 CE 03.10003). Der Einwand, die Niederlegung und ihre Bekanntgabe durch Anschlag in der Hochschule reiche nicht aus, da es auswärtigen oder ausländischen Studenten unzumutbar erschwert werde, von der Satzung Kenntnis zu erlangen, greift nicht durch. Die Hochschulsatzungen gelten nur für den Bereich der jeweiligen Hochschule. Durch die in § 2 HSchBekV vorgesehene Verfahrensweise wird die Wahrnehmung ihrer Rechte durch Studierwillige nicht unzumutbar verkürzt, da diesen die Möglichkeit offen steht, sich gegebenenfalls auch telefonisch, schriftlich oder über das Internet nach dem für das jeweilige Studium vorgesehenen Satzungsrecht zu erkundigen (vgl. BayVGH vom 30.6.2003 Az. 7 CE 03.10043 u.a.; vom 1.7.2003 Az. 7 CE 03.10052 u.a.).

bb) Ein Verstoß gegen das im Rechtsstaatsprinzip enthaltene Rückwirkungsverbot ist nicht erkennbar. Die Prüfungs- und Studienordnung vom 13. Dezember 2004 ist nach ihrem § 32 mit Wirkung vom 1. Juli 2004 in Kraft getreten. Der Rückwirkung von Rechtssätzen sind durch das rechtsstaatliche Gebot des Vertrauensschutzes Grenzen gezogen. Es gilt der Grundsatz, dass eine Rechtslage nicht nachträglich zu Lasten des Bürgers verschlechtert werden darf, wenn er in schutzwürdiger Weise auf das Fortbe-

stehen der bisherigen Rechtslage vertrauen darf (vgl. BVerfG vom 3.12.1997 BVerfGE 97, 67/78; VerfGH vom 20.11.2003 VerfGH 56, 178/1). Die Prüfungs- und Studienordnung regelt die Qualifikationsvoraussetzungen, den Beginn, die Regelstudienzeit und die Leistungsbewertung im fakultätsübergreifenden konsekutiven Bachelor- und Masterstudiengang Sprachtherapie. Da der Studiengang neu eingerichtet wurde, liegt darin keine Verschlechterung der Rechtslage zu Lasten der Antragstellerin. Für ein schutzwürdiges Vertrauen, sie würde ohne Eignungsfeststellung zum Studiengang zugelassen, fehlt es an jeglichem Ansatzpunkt. Ihrem Vorbringen, ihr sei suggeriert worden, dass es bei der Eignungsfeststellung nicht primär auf die Abiturnote, sondern auf die durch studienbezogene Praktika belegte Motivation und die spezielle Eignung für den sprachtherapeutischen Bereich ankomme, steht entgegen, dass die Prüfungs- und Studienordnung vom Senat der Universität schon am 24. Juni 2004 beschlossen worden war. Es wäre der Antragstellerin sonach möglich gewesen, sich über die Qualifikationsvoraussetzungen für den Studiengang zu informieren. Ihr von der künftigen Regelung abweichender Kenntnisstand ist deshalb nicht schutzwürdig.

b) Bei der im Verfahren der einstweiligen Anordnung allein möglichen überschlägigen Prüfung spricht viel dafür, dass für die von der Universität durchgeführte Eignungsfeststellungsprüfung keine ausreichende rechtliche Grundlage besteht und die Bewerbung der Antragstellerin zu Unrecht abgelehnt wurde.

aa) Die Universität hat im gerichtlichen Verfahren den Ablauf der Eignungsfeststellungsprüfung, über den schriftliche Unterlagen nicht vorgelegt werden konnten, wie folgt dargestellt:

Die für die Eignungsfeststellung gebildete Auswahlkommission habe in einer ersten Stufe anhand der eingereichten Unterlagen geprüft, ob sich die Bewerber aufgrund ihrer nachgewiesenen Vorbildung für das Studium der Sprachtherapie eignen. Dabei würden für Durchschnittsnoten im Abitur von 1,0 bis 1,7 der Punktwert 3, für Noten von 1,8 bis 2,3 der Punktwert 2, für Noten von 2,4 bis 3,0 der Punktwert 1 und für schlechtere Noten der Punktwert 0 vergeben. Dieser Punktwert werde mit dem Faktor 75 multipliziert. Für eventuelle Praktika würden zwischen 1 und 3 Punkte vergeben, die mit dem Faktor 20 multipliziert werden. Die Begründung für den Studienwunsch werde mit 0 bis 2 Punkten bewertet; dieser Wert werde mit dem Faktor 5 multipliziert. Im Ergebnis könnten also maximal 295 Punkte erzielt werden. Ab einem Punktwert von 220 erfolge die unmittelbare Zulassung zum Studium. Bewerber mit einem Punktwert zwischen 160

und 220 würden zu einem Auswahlgespräch geladen. Bei einem Punktwert unter 160 werde die Bewerbung mangels nachgewiesener Eignung nicht berücksichtigt. Die Antragstellerin habe für die Durchschnittsnote im Abitur von 2,6 den Punktwert 1 erhalten, der mit dem Faktor 75 multipliziert worden sei. Die Praktika seien mit der Höchstpunktzahl 3 bewertet worden, die mit 20 multipliziert worden sei. Für die Begründung ihres Studienwunsches habe die Antragstellerin den Punktwert 1 erhalten, der mit 5 zu multiplizieren gewesen sei. Die von der Antragstellerin erreichte Gesamtpunktzahl von $75 + 60 + 5 = 140$ liege knapp unter der Hälfte der möglichen Gesamtpunktzahl von 295, so dass ihre Eignung für den Studiengang Sprachtherapie nicht habe bescheinigt werden können.

bb) Die Antragstellerin rügt zu Recht, die maßgeblichen Zulassungskriterien seien normativ nicht festgelegt worden.

Die Prüfungs- und Studienordnung ist aufgrund des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 81 Abs. 1 Satz 1 und Art. 86 a BayHSchG erlassen worden. Eine Ermächtigungsgrundlage dafür, den Zugang zu einem Studiengang abweichend von der Grundregel des Art. 60 Abs. 1 BaySchG (Hochschulreife) von einer Eignungsfeststellung abhängig zu machen, ist diesen Normen nicht zu entnehmen. Art. 86 a BayHSchG gestattet, zur Erprobung Bachelor- und Masterstudiengänge einzuführen; er ermächtigt jedoch nicht dazu, eine Eignungsfeststellungsprüfung durchzuführen.

Für eine derartige Ermächtigung beruft sich der Antragsgegner auf Art. 71 Abs. 9 Satz 1 BayHSchG. Danach können die Hochschulen im Einvernehmen mit dem Staatsministerium neue Studiengänge einrichten, zu denen Bewerber mit der für die Hochschulart erforderlichen Qualifikation aufgrund einer Eignungsfeststellung der Hochschule zugelassen werden, die sich auch auf besondere Vorbildungen oder praktische Fähigkeiten beziehen kann. Die Vorschrift entspricht § 10 Abs. 6 HRG i.d. Fassung, die er durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 14. November 1985 (BGBl I S. 2090) gefunden hat. Die Vorschrift wurde zwar durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 BGB I S. 2190 wieder gestrichen. Dadurch wurde jedoch die Möglichkeit des Landesgesetzgebers, Studiengänge einzurichten, zu denen Bewerber mit Hochschulzugangsberechtigung aufgrund einer Eignungsfeststellung der Hochschule zugelassen werden, nicht beseitigt. Vielmehr wurde die Regelung des § 10 Abs. 6 HRG für entbehrlich gehalten, weil sich diese

Möglichkeit bereits aus dem Wort "grundsätzlich" in § 27 Abs. 2 Satz 1 HRG ergibt (vgl. BT-Drs. 13/8796 S. 17).

Nach Art. 71 Abs. 9 Satz 1 Halbsatz 3 BayHSchG wird das Eignungsfeststellungsverfahren durch Satzung der Hochschule geregelt, die des Einvernehmens des Staatsministeriums bedarf. Das Satzungserfordernis liegt darin begründet, dass es sich um eine Einschränkung des Hochschulzugangs handelt, der Bewerbern mit einer zum Studium berechtigenden qualifizierenden Schulbildung grundrechtlich garantiert ist (vgl. Reich, BayHSchG, 4. Aufl. 1999, RdNr. 24 a zu Art. 71; ferner Zimmerling WissR 1987, 146/156). Im Hinblick darauf besteht das Satzungserfordernis nicht nur für die verfahrensrechtlichen Vorgaben der Eignungsfeststellung, sondern erfasst auch die inhaltlichen Kriterien, die für die Eignungsfeststellung maßgeblich sein sollen und ihre jeweilige Gewichtung.

Diesen Anforderungen wird die Prüfungs- und Studienordnung nicht gerecht. Sie schreibt in § 7 Abs. 1 Satz 1 vor, dass für die Bewerbung zur Eignungsfeststellung eine Reihe von Unterlagen einzureichen ist, nämlich ein tabellarischer Lebenslauf, ein Nachweis über den Erwerb der Hochschulreife, gegebenenfalls vorhandene Nachweise über eine studiengangspezifische Berufsausbildung, freiwillige Praktika etc. und eine schriftliche Begründung für den Studienwunsch. Nach Abs. 5 prüft die Kommission in einer ersten Stufe der Eignungsfeststellung anhand der eingereichten Unterlagen, ob sich der Bewerber aufgrund seiner nachgewiesenen Vorbildung für das Studium der Sprachtherapie eignet. Bewerber, die nach Prüfung der eingereichten Unterlagen als besonders geeignet erscheinen, werden sofort zum Studium zugelassen. Eingeschränkt geeignete Bewerber werden zur zweiten Stufe der Eignungsfeststellung, die aus einem Auswahlgespräch besteht, geladen. Alle übrigen Bewerber erhalten einen mit Gründen versehenen Ablehnungsbescheid. Für das Auswahlgespräch wird in Abs. 6 Satz 2 bestimmt, es solle festgestellt werden, ob neben den mit dem Erwerb der Hochschulreife nachgewiesenen Kenntnissen eine persönliche Eignung, individuelle Begabung und Motivation vorhanden ist, die es erlaubt, an dem Studiengang Sprachtherapie erfolgreich teilzunehmen. Demgegenüber fehlt es für die erste Stufe der Eignungsfeststellung an inhaltlichen Kriterien, nach denen sich bestimmt, "ob sich der Bewerber aufgrund seiner nachgewiesenen Vorbildung für das Studium der Sprachtherapie eignet". Der Aufzählung der einzureichenden Unterlagen, die in der ersten Stufe der Eignungsfeststellung ausschließlicher Prüfungsgegenstand sind, kann nicht entnommen werden, welches Gewicht den einzelnen aus ihnen zu entnehmenden Eignungsmerkmalen zu-

kommen soll. Insbesondere bleibt offen, ob das Abiturzeugnis nach dem Notendurchschnitt oder nach gewichteten Einzelnoten, die über die fachspezifische Eignung Auskunft geben, gewertet wird und welche Bedeutung ihm im Verhältnis zu einer nachgewiesenen studienspezifischen Ausbildung oder zur Begründung für den Studienwunsch zukommt.

Die von der Universität im gerichtlichen Verfahren vorgelegten "Richtlinien" enthalten keine normative Festlegung über die Durchführung der Eignungsprüfung. Sie beschreiben lediglich, wie die Auswahlkommission in der ersten Stufe der Eignungsfeststellung vorgeht. Ihnen ist nicht einmal zu entnehmen, von wem sie erlassen wurden. Es handelt sich offenbar nicht um allgemeine Verwaltungsvorschriften, mit denen das Leitungsorgan der Hochschule die Durchführung der Eignungsprüfung verbindlich vorgegeben hat. Sie entsprechen sonach schon ihrer Qualität nach nicht den "Richtlinien", die der Verwaltungsgerichtshof für ausreichend erachtet hat, um die über das Hochschulrahmengesetz und die VergabeverordnungZVS hinaus erforderlichen Regelungen der Einzelheiten der Durchführung und Bewertung der Auswahlgespräche im Rahmen der zentralen Vergabe von Studienplätzen zu treffen (vgl. BayVGH vom 11.12.1987 NVwZ 1988, 952). Darüber hinaus geht es vorliegend nicht lediglich um die Abhaltung und Bewertung von Auswahlgesprächen, sondern um die Eignungsfeststellung anhand eingereicherter Unterlagen. Inmitten stehen nicht nur technische Durchführungsregeln für den vorgegebenen gesetzlichen Verfahrensrahmen, sondern wesentliche, die Bewerber belastende Regelungen.

Eine normative Festlegung der maßgeblichen Kriterien und ihre Gewichtung kann nicht deshalb unterbleiben, weil dadurch in den "nicht justiziablen Beurteilungsspielraum der zuständigen Auswahlkommission" eingegriffen werde. Ein Beurteilungsspielraum ist nur für den Bereich prüfungsspezifischer Wertungen anzuerkennen, nicht jedoch für die Prüfungsanforderungen und die dabei anzulegenden Bewertungsmaßstäbe.

cc) Da die Feststellung der fehlenden Eignung der Antragstellerin schon wegen der dafür fehlenden rechtlichen Regelungen fehlerhaft ist, kommt es nicht mehr entscheidend darauf an, ob das von der Auswahlkommission angewandte Auswahlsystem inhaltlich den Anforderungen entspricht, die an eine Eignungsfeststellung nach Art. 71 Abs. 9 Satz 1 BayHSchG zu stellen sind. Bei überschlägiger Prüfung erscheint es jedoch zweifelhaft, ob es zulässig ist, die Eignung für einen bestimmten Studiengang allein deshalb zu verneinen, weil im Abitur ein Notendurchschnitt von schlechter als 2,3

erreicht wurde, wie dies bei Anwendung des von der Auswahlkommission praktizierten Systems bei der Antragstellerin der Fall ist.

Der Universität steht es frei, eine besondere Eignungsprüfung durchzuführen; sie kann jedoch gemäß Art. 71 Abs. 9 Satz 1 Halbsatz 2 BayHSchG die Eignungsfeststellung auch durch eine besondere Bewertung vorhandener schulischer oder beruflicher Vorbildungen oder praktischer Fähigkeiten des Studienbewerbers bewirken, soweit diese über die Eignung für den jeweiligen Studiengang besonderen Aufschluss geben (vgl. BT-Drs. 10/2883 S. 20; Reich, a.a.O., RdNr. 24 zu Art. 71 BayHSchG). Die Maßstäbe und das Verfahren müssen geeignet sein, die besondere Eignung für den Beruf oder die Tätigkeit zu prüfen und vorherzusagen, für die der Studiengang qualifizieren soll (Lüthje NVwZ 1986, 343/345; vgl. auch Zimmerling WissR 1987, 146/157 f.). Es erscheint zweifelhaft, ob die Abiturdurchschnittsnote hinreichend Aufschluss gibt über die Eignung für einen bestimmten Studiengang. Eine Handhabung, die eine fehlende Eignung allein aus einer bestimmten Durchschnittsnote des Abiturs herleitet, ohne dass weitere, auf den speziellen Studiengang bezogene Eignungsmerkmale miteinbezogen werden, könnte zu einer Aushöhlung des durch die allgemeine Hochschulzugangsberechtigung gewährleisteten Rechts auf freie Wahl des Studiums führen (vgl. Lüthje, NVwZ 1986, 343/345). Es spricht deshalb manches dafür, dass eine Ablehnung eines Bewerbers wegen einer schwachen Durchschnittsnote im Abitur im Rahmen des Art. 71 Abs. 9 Satz 1 BayHSchG erst in Betracht kommen kann, wenn in der ergänzenden Eignungsprüfung festgestellt worden ist, dass die Eignungsmängel durch besondere, auf den angestrebten Studiengang bezogene Eignungsmerkmale nicht ausgeglichen werden können.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 2, § 155 Satz 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung aus § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2, § 53 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GKG. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Dr. Pongratz

Kersten

Bergmüller