

Leitsätze:

1. Der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber ist seiner verfassungsrechtlich fundierten Pflicht, objektive Kriterien für die Bemessung der Studienplatzkapazität im Modellstudiengang Humanmedizin zu bestimmen, bisher nicht gerecht geworden.
2. Fehlt es für den Modellstudiengang Humanmedizin an einer die Ermächtigung des § 6 Abs. 3 Satz 1 HZG ausfüllenden Rechtsverordnung, bestimmen die über einen Zulassungsanspruch entscheidenden Fachgerichte die Studienplatzkapazität in möglichst genauer Annäherung an die tatsächliche Kapazitätsgrenze.
3. Eine von der Kapazitätserschöpfung zu unterscheidende, eigenständige Grenze der Funktionsfähigkeit der Hochschule besteht in diesem Zusammenhang nicht.

Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG

Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG

§ 6 HZG

VerfGH NRW, Beschluss vom 22. September 2020 – VerfGH 36/20.VB-2, VerfGH 37/20.VB-3, VerfGH 38/20.VB-1, VerfGH 39/20.VB-2 –

VerfGH 36/20.VB-2
VerfGH 37/20.VB-3
VerfGH 38/20.VB-1
VerfGH 39/20.VB-2

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über
die Verfassungsbeschwerden

I. der Frau

Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigte:

gegen

1. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Februar 2020 – 13 B 90/20 –
2. den Beschluss des Verwaltungsgerichts Aachen vom 27. Dezember 2019 – 10 L 1289/19 –

II. der Frau

Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigte:

gegen

1. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Februar 2020 – 13 B 92/20 –

2. den Beschluss des Verwaltungsgerichts Aachen vom 27. Dezember 2019 – 10 L 1293/19 –

III. der Frau

Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigte:

gegen

1. den Beschluss des Verwaltungsgerichts Aachen vom 27. Dezember 2019 – 10 L 1290/19 –
2. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Februar 2020 – 13 B 91/20 –

IV. des Herrn

Beschwerdeführers,

Prozessbevollmächtigte:

gegen

1. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Februar 2020 – 13 B 89/20 –
2. den Beschluss des Verwaltungsgerichts Aachen vom 27. Dezember 2019 – 10 L 1190/19 –

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 22. September 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

B e i m e s c h e

Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Dr. G i l b e r g ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

Gründe:

I.

1. Die Rheinisch-Westfälische Technische Universität Aachen (RWTH Aachen) bietet seit dem Wintersemester 2003/2004 einen Modellstudiengang Humanmedizin an. Aufbau und Struktur dieses Modellstudiengangs weichen vom Regelstudiengang Humanmedizin ab. Insbesondere sieht er – anders als der Regelstudien-

gang – keine Trennung in "Vorklinik" und "Klinik", sondern vielmehr eine Verzahnung beider Bereiche vor.

Die Studienplätze für den Modellstudiengang werden im zentralen Vergabeverfahren durch die Stiftung für Hochschulzulassung vergeben. Grundsätzlich ist für die Ermittlung der Zahl der in diesen Studiengängen zu vergebenden Studienplätze auf die Verordnung über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen vom 25. August 1994 (GV. NRW. S. 732), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. August 2003 (GV. NRW. S. 544) – Kapazitätsverordnung 1994 – zurückzugreifen (vgl. auch § 12 der Verordnung zur Ermittlung der Aufnahmekapazität an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen für Studiengänge außerhalb des zentralen Vergabeverfahrens – Kapazitätsverordnung Nordrhein-Westfalen 2017). Die Zahl der zu vergebenden Studienplätze wird dabei gemäß § 1 Abs. 3 der Kapazitätsverordnung 1994 i. V. m. § 10 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Nordrhein-Westfalen – Hochschulzulassungsgesetz NW 1993 – durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung festgesetzt.

Die Kapazitätsverordnung 1994 enthält keine Vorschriften darüber, wie in einem Modellstudiengang Humanmedizin die Studienplatzkapazität berechnet wird. In ihr finden sich lediglich Bestimmungen für den Regelstudiengang Humanmedizin. Hierbei wird der Studiengang für Berechnungszwecke in einen vorklinischen und einen klinischen Teil untergliedert; der vorklinische Teil umfasst den Studienabschnitt bis zum Ersten Abschnitt der Ärztlichen Prüfung nach § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 der Approbationsordnung für Ärzte und der klinische Teil den Studienabschnitt nach dem Ersten Abschnitt der Ärztlichen Prüfung und dem Beginn des Praktischen Jahres nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Approbationsordnung für Ärzte, vgl. § 7 Abs. 3 Kapazitätsverordnung 1994. Das Berechnungsergebnis für den klinischen Teil des Studiengangs Medizin ist dabei gemäß § 17 Abs. 1 Kapazitätsverordnung 1994 anhand der patientenbezogenen Einflussfaktoren, d. h. im Hin-

blick auf eine ausreichende Anzahl geeigneter Patienten für die Ausbildung im Studiengang Medizin (§ 14 Abs. 2 Nr. 4), zu überprüfen.

Solange der Modellstudiengang an der RWTH Aachen sich in der Zeit bis zum Wintersemester 2013/14 noch im ursprünglich geplanten Erprobungsstadium befand, wurde die Kapazitätsfeststellung basierend auf §§ 1 Abs. 2 Satz 1, 21 Kapazitätsverordnung 1994 durchgeführt. Hiernach können bei der Erprobung neuer Studiengänge und -methoden die Zulassungszahlen abweichend von den Bestimmungen des Zweiten Abschnitts der Kapazitätsverordnung festgesetzt werden. Dabei war es nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht zu beanstanden, wenn die Berechnung der Ausbildungskapazität für die Dauer des befristet laufenden Modellstudiengangs nach den Berechnungsmodalitäten eines (fiktiven) Regelstudiengangs erfolgte, d. h. unter Berücksichtigung der normativ vorgegebenen Ausbildungsanforderungen und des Curricularnormwerts und -eigenanteils eines mit der Vorklinik beginnenden Regelstudiums (vgl. etwa OVG NRW, Beschluss vom 18. April 2016 – 13 B 115/16, juris, Rn. 6).

Nach dem Ablauf des Erprobungszeitraums ist eine Regelung für die Kapazitätsberechnung des Modellstudiengangs bis heute nicht getroffen worden. Bei der Festsetzung der Studienplatzanzahl wird daher in der Praxis weiterhin eine Berechnung auf Grundlage eines fiktiven Regelstudiengangs durchgeführt. Hiervon ausgehend hat das Ministerium für das hier in Rede stehende Wintersemester 2019/2020 für den Modellstudiengang Humanmedizin an der RWTH Aachen für das erste Semester eine Zulassungszahl von 284 Studierenden festgesetzt (vgl. Anlage 1 zur Verordnung über die Festsetzung von Zulassungszahlen und die Vergabe von Studienplätzen im ersten Fachsemester für das Wintersemester 2019/2020 vom 26. Juni 2019, GV. NRW. S. 261).

2. Die Beschwerdeführer bewarben sich zum Wintersemester 2019/2020 für einen Studienplatz im Modellstudiengang Humanmedizin unter anderem an der RWTH Aachen. Einen Studienplatz erhielten sie nicht.

Im Oktober 2019 stellten sie beim Verwaltungsgericht Aachen jeweils einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die RWTH Aachen zu verpflichten, sie vorläufig zum Studium der Humanmedizin im Modellstudiengang zuzulassen. Mit Beschlüssen vom 27. Dezember 2019 lehnte das Verwaltungsgericht die Anträge ab. Die Ausbildungskapazität sei in Ermangelung einer den Verhältnissen des Modellstudiengangs Rechnung tragenden landesrechtlichen Grundlage zur Kapazitätsberechnung in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zunächst weiterhin fiktiv nach den Vorgaben der Kapazitätsverordnung 1994 zu berechnen. Es sei grundsätzlich Sache des Gesetz- und Verordnungsgebers, eine Berechnungsmethode zur Ermittlung der Ausbildungskapazität normativ festzulegen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge, die an die Beschränkung des aus Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip abgeleiteten Rechts jedes hochschulreifen Bürgers auf Zulassung zu einem Hochschulstudium seiner Wahl zu stellen seien. Dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung werde der nordrhein-westfälische Gesetz- und Verordnungsgeber derzeit nicht gerecht, weil jegliche Regelung zu den Modellstudiengängen für die Zeit nach Ablauf der Erprobung des neuen Studiengangs fehle. Daraus folge aber weder, dass im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes sämtliche Anträge von rechtssuchenden Studienbewerbern von vornherein erfolglos wären, noch führe das Fehlen einer normativen Berechnungsmethode für den Modellstudiengang dazu, dass im Wege eines pauschalen Sicherheitszuschlags (etwa 15 %) mehr Plätze als festgesetzt zu vergeben oder sämtliche Studienbewerber bis zu einer sog. Grenze der Funktionsunfähigkeit der Hochschule nach Maßgabe der tatsächlichen Verhältnisse aufzunehmen wären. Diese Verfahrensweisen würden dem bei der Kapazitätsberechnung zu berücksichtigenden Spannungsfeld aus verfassungs- und einfachrechtlich geschützten Rechten der Studienbewerber, der (schon) Studierenden, der

Hochschulen sowie der Hochschullehrer nicht gerecht. Die Studienbewerber hätten deshalb auch bei Fehlen einer normativen Berechnungsgrundlage lediglich einen Anspruch auf eine erschöpfende Nutzung freigebliebener Kapazitäten. Solange andere plausible Rechenmodelle nicht zu höheren Kapazitäten führten, sei die Aufnahmekapazität demnach weiterhin fiktiv nach den Vorgaben der Kapazitätsverordnung 1994 zum vorklinischen Studienabschnitt des früheren Regelstudiengangs zu berechnen, was nach allen bisherigen Erkenntnissen studienbewerberfreundlich sei.

Hiergegen legten die Beschwerdeführer Beschwerde ein, mit der sie sich im Wesentlichen gegen die fiktive Berechnung der Kapazität anhand der Kapazitätsverordnung 1994 wandten und die Berechnung der zu vergebenden Studienplätze anhand eines 10- bzw. 15prozentigen "Sicherheitszuschlags" auf die durchschnittlichen Studienzahlen der letzten Jahre forderten. Das Oberverwaltungsgericht wies die Beschwerden mit Beschlüssen vom 27. Februar 2020 zurück. Die Beschwerdeführer rügten zwar zu Recht, dass es weiterhin an einer normativen Berechnungsgrundlage für den Modellstudiengang an der RWTH Aachen fehle und der nordrhein-westfälische Gesetz- und Verordnungsgeber lange Zeit untätig geblieben sei. Hieraus folge aber nicht, dass der Senat im Wege der "richterlichen Notkompetenz" Abhilfe durch einen pauschalen Sicherheitszuschlag schaffen müsse, um dem Grundrechtsanspruch der Studienbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG Geltung zu verschaffen. Der Senat habe wiederholt ausgeführt, dass das Zugangsrecht der Hochschulbewerber abgestimmt werden müsse mit der grundrechtlich gewährleisteten Forschungs- und Lehrfreiheit der Hochschulen und Hochschullehrer und den zu berücksichtigenden legitimen Ausbildungsbedürfnissen der bereits zum Studium zugelassenen Studierenden. Er habe darauf hingewiesen, dass die dazu erforderliche Konkretisierung grundsätzlich dem Gesetz- und Verordnungsgeber unterliege und mit einem nicht unerheblichen Gestaltungsfreiraum verbunden sei. Der Senat berechne deshalb, solange andere plausible Rechenmodelle nicht zu höheren Kapazitäten führten, die Ausbildungskapazität (fiktiv) nach den Vorgaben der Kapazi-

tätsverordnung 1994 zum Regelstudiengang, weil dies nach allen bisherigen Erkenntnissen studienbewerberfreundlich sei. An dieser Rechtsprechung halte der Senat auch für das vorliegende Beschwerdeverfahren fest, zumal die Beschwerdeführer nicht substantiiert in Frage stellten, dass diese Berechnung zur Ausschöpfung der Ausbildungskapazität an der RWTH Aachen führe.

3. Die Beschwerdeführer haben am 3. April 2020 Verfassungsbeschwerden gegen die gerichtlichen Entscheidungen erhoben. Sie rügen eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG. Es fehle an einer normativ festgelegten Berechnungsmethode für den Modellstudiengang. Die Berechnung könne angesichts des Zeitablaufs auch nicht mehr auf die Abweichungsklausel des § 1 Abs. 2 Satz 1 der Kapazitätsverordnung 1994 gestützt werden. Indem die Gerichte dennoch eine fiktive Berechnung der Kapazität nach den Berechnungsgrundlagen des Regelstudiengangs Humanmedizin zugelassen hätten, hätten sie gegen die Grundrechte der Beschwerdeführer verstoßen. Da es an der erforderlichen normativen Regelung der Beschränkung zum Zugang zum Studiengang fehle, sei der Zulassungsanspruch der Studierenden nur durch die Funktionsfähigkeit der Hochschule begrenzt. Es sei unverständlich, dass das Oberverwaltungsgericht nicht die Konsequenzen aus dem Normdefizit gezogen und die Hochschule nicht verpflichtet habe, Studienbewerber bis zur Grenze der Funktionsunfähigkeit der Hochschule zuzulassen. Dabei sei die Grenze der Funktionsunfähigkeit eben nicht gleichbedeutend mit dem Gebot, die Ausbildungskapazität auszuschöpfen, da die Bestimmung der Ausbildungskapazität normativen Wertungen unterliege. Eine Notkompetenz der Hochschule zur Kapazitätsbestimmung komme insoweit nicht in Betracht. Es wäre Aufgabe der Verwaltungsgerichte gewesen, festzustellen, ob durch die Zulassung der Beschwerdeführer die Grenze der Funktionsfähigkeit der RWTH Aachen überschritten würde. Hierfür biete sich der Blick auf die durchschnittlichen Studierendenzahlen der letzten Jahre inkl. Sicherheitszuschlag oder ein Zuschlag auf die festgesetzte Zulassungszahl an. Ein

Sicherheitszuschlag von 10 % führe sicherlich noch nicht an die Grenze der Belastungsfähigkeit der RWTH Aachen.

4. Der Verfassungsgerichtshof hat der RWTH Aachen und dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden gegeben und dabei auch um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

"Inwieweit ist die Kapazitätsberechnung für den Regelstudiengang Medizin auf den Modellstudiengang Medizin übertragbar? Welche Unterschiede ergeben sich für die jeweilige Kapazität durch die unterschiedliche Ausbildung, insbesondere durch die Verzahnung von Vorklinik und Klinik im Modellstudiengang? Würde die Kapazitätsgrenze bzw. die – ggf. hiervon zu unterscheidende – Grenze der Funktionsfähigkeit durch die Zulassung weiterer vier Studierender überschritten?"

a) Die RWTH Aachen hat wie folgt Stellung genommen: Eine alternative Berechnung der Kapazität für den Modellstudiengang, die nicht die in der Kapazitätsverordnung festgelegten Curricularnormwerte, sondern eigenständige Curricularwerte für den Modellstudiengang zugrunde lege, ergebe eine Kapazität von 282 Studienplätzen, d. h. weniger als die Berechnung nach den Vorgaben für den Regelstudiengang. Das Zurückgreifen auf letztere Zahlen sei daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Da eine gesetzliche Grundlage für die Kapazitätsermittlung fehle, bestehe eine Notkompetenz der Hochschule, die auszuschöpfenden Kapazitäten zu ermitteln. Die Beschwerdeführer begehren eine Zulassung über die Grenze der Funktionsfähigkeit der Hochschule hinaus. Es sei nicht ersichtlich, woraus sie eine Erhöhung der Anzahl der Studienplätze mit einem Zuschlag von 10 % herleiten wollten. Die Grenze der Funktionsfähigkeit werde zum einen durch die Personalkapazitäten bestimmt. Diese seien bei der Kapazitätsberechnung berücksichtigt

worden. Zum anderen werde diese Grenze durch die zur Verfügung stehenden Raumkapazitäten gebildet. Nach der Approbationsordnung für Ärzte sei die Zielgröße einer Studierendengruppe in Praktika und Seminaren 20 Personen. Für das Wintersemester 2019/2020 und das Sommersemester 2020 seien die Studierenden in 13 Gruppen mit 23 bis 26 Personen aufgeteilt worden. Eine weitere Gruppe könne nicht eingerichtet werden, da entsprechende Raumkapazitäten nicht bestünden und eine weitere Gruppe nicht in den Stundenplan integriert werden könne. Die verfügbaren Räume seien für die bestehenden Gruppen eigentlich bereits zu klein. Für die Aufnahme von weiteren vier oder mehr Studierenden müsste eine neue Gruppe eingerichtet werden. Im Wintersemester 2019/2020 hätte dies etwa folgende Auswirkungen: Die weitere Gruppe müsste alle Pflichtveranstaltungen erhalten, die auch die anderen Gruppen bekämen. Im Physikpraktikum müsste wegen zusätzlich nötiger Praktikumsstage für die weitere Gruppe die Vorlesungszeit verlängert werden. Unabhängig von diesem Praktikum würden die zusätzlichen Pflichtveranstaltungen (Seminare) bei einer weiteren Gruppe acht Termine erfordern. Die Veranstaltungen des Einführungsblocks könnten nicht in den geplanten drei Wochen durchgeführt werden, was eine weitere Verlängerung des Wintersemesters nach sich zöge. Ähnliche Auswirkungen träten im Sommersemester ein.

b) Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen hat ebenfalls zu den Verfassungsbeschwerden Stellung genommen und dabei ausgeführt: Die Kapazitätsberechnung für den Regelstudiengang sei prinzipiell auf den Modellstudiengang übertragbar. In beiden Studiengängen würden gleichermaßen die in der Approbationsordnung vorgeschriebenen Ausbildungsinhalte vermittelt. Daraus folge, dass auch die personellen und sonstigen Ressourcen der Hochschule in vergleichbarem Maße in Anspruch genommen würden. Konkret bilde die personalbezogene Kapazität der vorklinischen Fächer, die nach der Approbationsordnung auch im Modellstudiengang vollumfänglich angeboten werden müssten, unverändert einen limitierenden Faktor. Dass die Hochschule bei einer Alternativberechnung zu einer geringeren Studienplatzzahl komme, sei schlüssig. Vergli-

chen mit dem Regelstudiengang komme es im Modellstudiengang zu einem weit-
aus früheren Zeitpunkt des Studiums, nämlich im dritten Fachsemester, zu einer
Verschränkung der sogenannten vorklinischen und klinischen Inhalte. Es könne
daher argumentiert werden, dass die patientenbezogene klinische Aufnahmekapa-
zität bereits zu Beginn des Modellstudiengangs einen limitierenden Faktor darstel-
le, weil ein Patientenbezug hier bereits frühzeitig gegeben sei. Da die Kapazität im
vorklinischen Abschnitt jene im klinischen Abschnitt typischerweise übersteige, sei
zu erwarten, dass eine von der Kapazitätsverordnung losgelöste Kapazitätsermitt-
lung zu einer Kapazitätsminderung führe. Eine von der Kapazitätsgrenze zu unter-
scheidende sogenannte Grenze der Funktionsfähigkeit sei nicht anzuerkennen. Es
sei davon auszugehen, dass eine Kapazitätsberechnung nach den anerkannten
Vorgaben der Kapazitätsverordnung stets bereits an die Grenze der Funktionsfä-
higkeit der jeweiligen Hochschulen herantrete. Jedenfalls könne angesichts der
beteiligten Grundrechtspositionen – auch der der Hochschule – die „Grenze der
Funktionsfähigkeit“ nicht erst dann erreicht sein, wenn ein Kollaps des geordneten
Hochschulbetriebs unmittelbar bevorstehe oder drohe, sondern bereits dann, wenn
infolge der Zulassung weiterer Studierender keine praktische Konkordanz der di-
vergierenden Rechtspositionen hergestellt werden könne. Seitens des Landes Nord-
rhein-Westfalen sei bislang nur deshalb noch keine normative Grundlage für eine
modellstudiengangsspezifische Kapazitätsberechnung geschaffen worden, weil zu-
nächst die Novellierung der Ärztlichen Approbationsordnung im Rahmen des Mas-
terplans Medizinstudium 2020 habe abgewartet werden sollen. In diesem Kontext
sollten auch die im Jahr 2015 begonnenen und zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht
abgeschlossenen Erhebungen einer Arbeitsgruppe der Stiftung für Hochschulzu-
lassung zur "Ermittlung der patientenbezogenen Kapazität in den Modellstudien-
gängen der Humanmedizin" einfließen.

II.

1. Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet.

Die Gerichte haben durch die Ablehnung der Zulassung der Beschwerdeführer zum Modellstudiengang Humanmedizin an der RWTH Aachen im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes weder gegen das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG (dazu a.) noch gegen ihr Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG (dazu b.) verstoßen.

a) aa) Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG, der gemäß Art. 4 Abs. 1 LV in Nordrhein-Westfalen unmittelbar als Landesgrundrecht gilt, gewährleistet das Recht, die Ausbildungsstätte frei zu wählen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht dieses Recht 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 (BVerfG, Urteile vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70, BVerfGE 33, 303 = juris, Rn. 58, und vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, BVerfGE 147, 253 = juris, Rn. 104, Beschluss vom 8. Mai 2013 – 1 BvL 1/08, BVerfGE 134, 1 = juris, Rn. 37). Wenn die Aufnahme eines Berufs – wie bei Ärzten – eine bestimmte Ausbildung voraussetzt, schließt die Nichtzulassung zu dieser Ausbildung aus, diesen Beruf später zu ergreifen (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, BVerfGE 147, 253 = juris, Rn. 106). 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 – wie hier – staatlichen Studienangeboten (vgl. BVerfG, Urteile vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70, BVerfGE 33, 303 = juris, Rn. 59, vom 8. Februar 1977 – 1 BvF 1/76, BVerfGE 43, 291 = juris, Rn. 57, und

vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, BVerfGE 147, 253 = juris, Rn. 104; Beschluss vom 8. Mai 2013 – 1 BvL 1/08, BVerfGE 134, 1 = juris, Rn. 37).

Während das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Entscheidung zum numerus clausus aus dem Jahr 1972 noch offen gelassen hat, ob der Zulassungsanspruch unmittelbar auf das Recht der freien Wahl der Ausbildungsstätte nach Art. 12 Abs. 1 GG gestützt werden kann, oder es sich um ein Teilhaberecht handelt (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70, BVerfGE 33, 303 = juris, Rn. 66 ff.), hat es in der neueren Entscheidung aus dem Jahr 2017 klargestellt, dass es sich beim Anspruch auf Hochschulzugang um ein derivatives Teilhaberecht handelt (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, BVerfGE 147, 253 = juris, Rn. 106). Diejenigen, die dafür die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, haben danach ein Recht auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Hochschulstudium ihrer Wahl (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, BVerfGE 147, 253 = juris, Rn. 106, m. w. N.).

Das Teilhaberecht reicht dabei nicht so weit, dass es einen individuellen Anspruch begründen könnte, Ausbildungskapazitäten in einem Umfang zu schaffen, welcher der jeweiligen Nachfrage gerecht wird (vgl. hierzu auch Wiemers, NVwZ 2018, 252, 253). Das Recht auf chancengleichen Zugang zum Hochschulstudium besteht damit nur in dem Rahmen, in dem der Staat tatsächlich Ausbildungskapazitäten zur Verfügung stellt (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, BVerfGE 147, 253 = juris, Rn. 105, m. w. N.).

Die Frage der Bemessung der Anzahl verfügbarer Ausbildungsplätze obliegt der Entscheidung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, der bei seiner Haushaltswirtschaft neben den Grundrechten der Studienplatzbewerber auch andere Gemeinwohlbelange berücksichtigt (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, BVerfGE 147, 253 = juris, Rn. 105, m. w. N.). 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. BVerfG, Urteile vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70, BVerfGE 33, 303 = juris, Rn. 76, und vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, BVerfGE 147, 253 = juris, Rn. 116). Dabei muss der Gesetzgeber selbst regeln, ob und unter welchen Voraussetzungen das Recht von Studienbewerbern auf Zulassung einschränkbar ist. Die damit nur mittelbar verbundenen weiteren Einzelentscheidungen im Zusammenhang mit der Ermittlung der vorhandenen Kapazitäten kann er hingegen auch anderen jedenfalls so lange überlassen, wie eine erschöpfende Nutzung sichergestellt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Juni 1980 – 1 BvR 967/78, BVerfGE 54, 173 = juris, Rn. 47). Die Kapazitätsermittlung ist weitgehend normativ bestimmt und von Wertungen abhängig. Insbesondere geht es um die Abwägung widerstreitender Grundrechtspositionen. Das Zugangsrecht der Studienbewerber muss abgestimmt werden mit der grundrechtlich gewährleisteten Forschungs- und Lehrfreiheit der Hochschullehrer (Art. 5 Abs. 3 GG) und mit den Ausbildungsbedürfnissen der bereits zugelassenen Studierenden. Die dazu erforderliche Konkretisierung ist zwar mit einem nicht unerheblichen Gestaltungsfreiraum des Normgebers verbunden; sie muss aber den Bedingungen rationaler Abwägung genügen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1991 – 1 BvR 393/85, BVerfGE 85, 36 = juris, Rn. 73).

bb) Dies zugrunde gelegt, muss konstatiert werden, dass der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber seiner verfassungsrechtlich fundierten Pflicht, objektive Kriterien für die Bemessung der Studienplatzkapazität im Modellstudiengang Humanmedizin zu bestimmen, bisher in keiner Weise gerecht geworden ist. § 1 des Dritten Gesetzes über die Zulassung zum Hochschulstudium in Nordrhein-Westfalen (Hochschulzulassungsgesetz – HZG) sieht grundsätzlich vor, dass zur Sicherung der Qualität von Lehre und Forschung die Zahl der Bewerber für einen Studiengang, die höchstens aufgenommen werden müssen (Zulassungszahl), festgesetzt werden kann. Die Festsetzung ergibt sich aus der Berechnung der jähr-

lichen Aufnahmekapazität des Studienganges. Wie diese Berechnung zu erfolgen hat, ergibt sich aus dem Hochschulzulassungsgesetz nicht. § 6 Abs. 3 Satz 1 HZG enthält vielmehr eine Ermächtigung, nach der das Ministerium für Wissenschaft und Forschung das Berechnungsverfahren durch Rechtsverordnung festlegt. Die Ausfüllung der Verordnungsermächtigung durch Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung ist nach den oben dargestellten Anforderungen an die Regelung des Zulassungsrechts auch verfassungsrechtlich geboten. Die danach erforderliche Konkretisierung durch Festlegung der Berechnungsmodalitäten ist aber, wovon die Fachgerichte zutreffend ausgegangen sind, für den Modellstudiengang Medizin nicht geschehen. Die Kapazitätsverordnung 1994, die – wie oben dargestellt – auf den zentral vergebenen Studiengang der Humanmedizin anzuwenden ist, enthält Bestimmungen nur für das Regelstudium. Das jahrelange Untätigbleiben des Ordnungsgebers ist rechtswidrig. Das Interesse, eine Reform des Studiengangs Humanmedizin und die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe abzuwarten, rechtfertigt nicht, für einen Zeitraum von mittlerweile sieben Jahren nach Ablauf des ursprünglich geplanten Erprobungszeitraums auf eine normative Grundlage für die Kapazitätsberechnung zu verzichten.

cc) Prüfungsgegenstand im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren ist indes nicht die (Un-)Tätigkeit des Ordnungsgebers. Vielmehr ist zu prüfen, ob die angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten verletzen. Diese Prüfung ergibt, dass die Gerichte dadurch, dass sie Ansprüche der Beschwerdeführer auf Zulassung zum Modellstudiengang Humanmedizin an der RWTH Aachen zum Wintersemester 2019/2020 abgelehnt haben, nicht deren verfassungsrechtlich garantierte Teilhabeansprüche aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt haben.

(1) Für die Frage, ob die Teilhabeansprüche der Beschwerdeführer verletzt sind, kommt es darauf an, welche Kapazitäten im Wintersemester 2019/2020 in dem von den Beschwerdeführern gewählten Studiengang bestanden haben. Existiert nach dem oben Dargestellten das Recht auf Zugang zum Hochschulstudium nur in dem Rahmen, in dem der Staat tatsächlich Ausbildungskapazitäten zur Verfügung stellt, ist entscheidend, welche Ausbildungskapazitäten im Wintersemester 2019/2020 an der RWTH im Modellstudiengang 2019/2020 tatsächlich zur Verfügung standen.

Dabei geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass es keine von der Kapazitätserschöpfung zu unterscheidende, eigenständige Grenze der Funktionsfähigkeit der Hochschule gibt. Dies liegt der gesetzlichen Regelung zugrunde, die mit der Kapazitätserschöpfung zugleich die Grenze der Funktionsfähigkeit der Universität im betreffenden Studiengang markiert. Dies ergibt sich aus den den Hochschulzugang betreffenden Regelungen: So bestimmt etwa § 1 HZG, dass die Festsetzung der Zulassungszahlen unter Beachtung der Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie unter Berücksichtigung der personellen, räumlichen, sächlichen und fachspezifischen Gegebenheiten bei erschöpfender Nutzung der Ausbildungskapazitäten erfolgt. Auch § 1 Abs. 1 Kapazitätsverordnung 1994 bestimmt, dass Zulassungszahlen so festzusetzen sind, dass unter Berücksichtigung der personellen, räumlichen, sächlichen und fachspezifischen Gegebenheiten eine erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazität erreicht wird. Inwieweit noch ein Bereich existieren kann, in dem die Ausbildungskapazitäten zwar erschöpft sind, die Grenze der Funktionsfähigkeit aber noch nicht erreicht ist, ist nicht erkennbar. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwieweit nach der Erschöpfung der Ausbildungskapazitäten noch ein ordnungsgemäßer Studienbetrieb möglich sein sollte. Die Beschwerdeführer gehen offenbar davon aus, die Grenze der Ausbildungskapazität sei von normativen Wertungen abhängig, während die Grenze der Funktions(un)fähigkeit der Universität unabhängig hiervon gewissermaßen objektiv bzw. rein tatsächlich bestimmt werden könne. Wie dies vonstatten gehen sollte, ist jedoch nicht erkennbar.

Auch das Bundesverfassungsgericht spricht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2017 davon, dass der Teilhabeanspruch "im Rahmen der zur Verfügung gestellten Ausbildungskapazitäten" besteht, nicht hingegen im Rahmen einer hiervon zu unterscheidenden Grenze der Funktionsfähigkeit. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist mithin eine Trennung der Begrifflichkeiten nicht zu entnehmen. Dieses hat den Begriff der Funktionsfähigkeit im Zusammenhang mit dem Zulassungsanspruch erstmals in seiner ersten Entscheidung zum numerus clausus im Jahr 1972 benutzt. Es hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, der Zulassungsanspruch dürfe nur zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes, nämlich der Funktionsfähigkeit der Universität als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Studienbetriebes begrenzt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70 u.a., BVerfGE 33, 303 = juris, Rn. 74). Weiter heißt es dort:

"Schon das Schutzobjekt selbst – die Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Studiums – ist von der jeweiligen Studienordnung abhängig und damit veränderbar. Ob und in welchem Umfang ferner Zulassungsbeschränkungen zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Studiums zwingend erforderlich sind, richtet sich insbesondere danach, auf Grund welcher Kriterien die vorhandene Ausbildungskapazität beurteilt wird und bei welchem Grad an Kapazitätsauslastung ein solches Studium noch gewährleistet erscheint. Diese Kapazitätsbemessung ist nicht etwa eine von rein tatsächlichen Gegebenheiten – wie Personal-, Raum- und Mittelbestand, Bettenzahl und Studienverhalten – abhängige empirische Größe, sondern weitgehend normativ bestimmt: angefangen von Vorschriften über Studienpläne, über die Zahl der Pflichtveranstaltungen und deren höchstzulässige Teilnehmerzahl unter Berücksichtigung didaktischer Erfordernisse, über die Lehrbefähigung und zumutbare Belastung des Personals unter Berücksichtigung

der Forschungsaufgaben und der Beanspruchung durch öffentliche oder privatnützige Nebentätigkeiten sowie die Art der Universitätsorganisation bis hin zu der Frage, in welchem zeitlichen Ausmaß die vorhandenen Räume und Einrichtungen genutzt werden müssten" (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70, BVerfGE 33, 303 = juris, Rn. 75).

Hieraus ergibt sich nicht nur, dass auch die Grenze der Funktionsfähigkeit von normativen Wertungen abhängt, sondern auch, dass das Bundesverfassungsgericht die Kapazitätsgrenze und die Grenze der Funktionsfähigkeit als Voraussetzung eines ordnungsgemäßen Studienbetriebs nicht als wesensverschieden versteht. Soweit das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht demgegenüber angenommen hat, für die Frage der Funktionsfähigkeit sei allein auf die tatsächlichen Gegebenheiten abzustellen (OVG HH, Beschluss vom 9. Februar 2015 – 3 Nc 55/14 –, juris, Rn. 29), bleibt offen, welche tatsächlichen Umstände insoweit zu erfassen wären. Die Entscheidung des Hamburgischen Obergerverwaltungsgerichts betraf zudem eine Konstellation, in der die Kapazitätsausschöpfung gesetzlich nicht vorgeschrieben war (vgl. OVG HH, Beschluss vom 9. Februar 2015 – 3 Nc 55/14, juris, Rn. 17). Im Übrigen geht auch die von den Beschwerdeführern herangezogene Entscheidung des Niedersächsischen Obergerverwaltungsgerichts davon aus, dass der Begriff der Verpflichtung zur Aufnahme von Studienbewerbern bis zur Grenze der Funktionsfähigkeit sich qualitativ nicht von einer Verpflichtung zur erschöpfenden Nutzung freigebliebener Kapazitäten unterscheidet (vgl. OVG NI, Beschluss vom 28. November 2019 – 2 NB 1/19, juris, Rn. 31). Auch im von den Beschwerdeführern ferner herangezogenen Beschluss des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg werden die Begriffe der Grenze der Funktionsfähigkeit und der Ausschöpfung der Kapazitäten weitgehend synonym gebraucht (vgl. OVG BB, Beschluss vom 6. März 2020 – OVG 5 NC 20.19, juris, Rn. 43). Soweit die Beschwerdeführer einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Schulrecht (BVerfG, Beschluss vom 12. März 2019 – 1 BvR 2721/16, juris, Rn. 32) ent-

nehmen, dass es dort einen Unterschied zwischen der Ausschöpfung vorhandener Kapazitäten und der Grenze der Funktionsfähigkeit gebe, ist darauf zu verweisen, dass die Festlegung der zur Verfügung stehenden Plätze an einer Schule im Schulrecht nicht unter einem rechtlichen Gebot der vollständigen Kapazitätsausschöpfung steht (vgl. § 46 SchulG NRW), die Lage daher nicht vergleichbar ist.

(2) Hiervon ausgehend hätten die Gerichte im einstweiligen Rechtsschutzverfahren die RWTH Aachen nur dann zur Zulassung der Beschwerdeführer zum Modellstudiengang Humanmedizin im Wintersemester 2019/2020 verpflichten müssen, wenn dort noch Kapazitäten bestanden hätten. An einer normativen Grundlage für die Berechnung dieser Kapazitäten fehlt es nach dem oben Gesagten zwar. Dieses – als rechtswidrig zu rügende – Versäumnis des Ordnungsgebers begründet aber keinen Zulassungsanspruch der Beschwerdeführer. Das Fehlen der erforderlichen Bestimmungen zur Kapazitätsberechnung kann auf der einen Seite nicht dazu führen, dass ein Zulassungsanspruch ausgeschlossen wäre, soweit tatsächlich Ausbildungskapazitäten im Modellstudiengang bestehen. Auf der anderen Seite ist aber auch nicht jeder Bewerber zuzulassen, denn die Ausbildungskapazitäten, in deren Rahmen der verfassungsrechtliche Teilhabeanspruch besteht, sind schließlich nicht unbegrenzt. In dieser Situation verbleibt den Fachgerichten – auch um dem Gebot effektiven Rechtsschutzes zu genügen – allein die Möglichkeit, die Studienplatzkapazität – gegebenenfalls unter den Bedingungen des Eilverfahrens – in möglichst genauer Annäherung an die tatsächliche Kapazitätsgrenze zu bestimmen und damit die Frage zu beantworten, ob ein Zulassungsanspruch besteht (vgl. hierzu auch OVG NI, Beschluss vom 28. November 2019 – 2 NB 1/19, juris, Rn. 11). Auf die Frage, ob der Hochschule eine "Notkompetenz" zusteht, kommt es dabei nicht an.

(3) Dass die Gerichte die Kapazitäten zu gering bemessen und damit den Teilhabeanspruch der Beschwerdeführer in verfassungsrechtlich relevanter Weise verkürzt hätten, kann nicht festgestellt werden. Insbesondere ist verfassungsrechtlich

nicht zu beanstanden, dass sie die gebotene Annäherung an den Umfang der Ausbildungskapazitäten im Ausgangsverfahren unter Rückgriff auf die Bestimmungen für den Regelstudiengang Medizin vorgenommen haben.

Soweit es um die normativen Wertungen des Ordnungsgebers im Hinblick auf die ordnungsgemäße Durchführung eines Studiums geht, sind die Bestimmungen zum Regelstudiengang Medizin immer noch als am sachnächsten zu betrachten. Dies folgt bereits daraus, dass sowohl im Regel- als auch im Modellstudiengang die in der Ärztlichen Approbationsordnung festgelegten Ausbildungsinhalte vermittelt werden. Dass die den Regelstudiengang betreffenden Regelungen selbst den Anforderungen aus dem Kapazitätsausschöpfungsgebot nicht entsprechen, ist nicht erkennbar und machen die Beschwerdeführer auch nicht geltend.

Zudem führt das Abstellen auf den vorklinischen Teil des Regelstudiums als fiktive Berechnungsgrundlage im Ergebnis jedenfalls dazu, dass der Teilhabeanspruch der Beschwerdeführer nicht zu eng bestimmt worden ist. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Kapazitäten im Ausbildungsabschnitt der Klinik im Regelstudiengang insbesondere durch die Zahl der zur Verfügung stehenden Patienten beschränkt ist (vgl. § 14 Abs. 2 Nr. 4 Kapazitätsverordnung 1994). Wenn nunmehr im Modell-Studiengang, der sich dadurch auszeichnet, dass sehr viel früher Elemente der vorklinischen und der klinischen Ausbildung verzahnt sind, die Ausbildungskapazität nur anhand der Faktoren bestimmt wird, die für die Ausbildungskapazität in einem vorklinischen Abschnitt maßgeblich sind, führt dies bei realistischer Betrachtung eher zu großzügigeren und für die Bewerber günstigeren Zahlen.

Von dieser Erwägung unabhängig ergibt sich aus der in der Stellungnahme enthaltenen Alternativberechnung der RWTH Aachen, dass bei einer nur auf die Personalkapazitäten als begrenzenden Faktor abstellenden Bemessung die Studienplatzkapazität im Modellstudiengang mit 282 Plätzen unter der für das Wintersemester 2019/2020 auf Grundlage der Berechnung eines fiktiven Regelstudien-

gangs festgesetzten Zahl von 284 Plätzen läge. Dass die Hochschule hierbei auf die Personalkapazitäten in den im Regelstudium zur Vorklinik gehörenden Fächern abstellt, ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht zu beanstanden. Es ist unmittelbar nachvollziehbar, dass das Personal, das für bestimmte – hier traditionell vorklinische – Pflichtveranstaltungen zur Verfügung steht, ein limitierender Faktor für die Ausbildungskapazität ist. Dass sich die Kapazitäten insoweit erhöhen würden, wenn das Personal, das für andere – hier traditionell klinische – Veranstaltungen zur Verfügung steht, mitberücksichtigt würde, ist weder erkennbar noch dargelegt. Dabei ist auch zu beachten, dass die Hochschule nicht lediglich die ersten Semester betrachtet, sondern den Gesamtanteil der traditionell vorklinischen Veranstaltungen im Gesamtcurriculum berücksichtigt hat. Nach den obigen Erwägungen führt das Abstellen auf die vorklinischen Veranstaltungen auch nicht dazu, dass die Kapazität zu gering eingeschätzt würde.

Sind die Verwaltungsgerichte durch das Abstellen auf die Studienplatzkapazität unter Zugrundelegung eines fiktiven Regelstudiengangs damit ihrer Pflicht zur möglichst genauen Annäherung an die tatsächliche Kapazitätsgrenze gerecht geworden, geht der Vortrag der Beschwerdeführer, weitere vier Studierende könnten ohne größere Probleme in den Studiengang integriert werden, schon im Ansatz fehl.

b) Aus den dargelegten Gründen scheidet auch ein Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie aus Art. 4 Abs.1 LV i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG aus.

2. Ihre Auslagen sind den Beschwerdeführern nicht zu erstatten. § 63 Abs. 4 VerfGHG sieht eine Auslagenerstattung nur für den hier nicht vorliegenden Fall eines Obsiegens des Beschwerdeführers vor.

Prof Dr. Heusch

Beimesche

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Gilberg

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland