

Berlin, im November 2007
Stellungnahme Nr. 52/07
abrufbar unter www.anwaltverein.de

Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins

durch den Ausschuss Verfassungsrecht

**zur Verfassungsbeschwerde
des Herrn R...**

- 1 BvR 1464/07 -

Mitglieder des Ausschusses:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Mayen, Bonn (Vorsitz)

Rechtsanwältin und Notarin Mechthild Düsing, Münster

Rechtsanwalt Roland Gerold, München

Rechtsanwalt Dr. Peter Hamacher, Köln

Rechtsanwalt Dr. Reinard Menke, Stuttgart

Rechtsanwalt Prof. Dr. Frank Rottmann, Leipzig

Rechtsanwältin Dr. Birgit Spießhofer, Berlin

Rechtsanwalt Dr. Thomas Schröder, Frankfurt am Main

Rechtsanwalt Priv.-Doz. Dr. Christian Winterhoff, Hamburg (Berichterstatter)

zuständiger DAV-Geschäftsführer:

Rechtsanwalt Dr. Nicolas Lührig, Berlin

Verteiler:

- Bundesverfassungsgericht
- An die Mitglieder des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
- Bundesministerium der Justiz
- Justizministerien und Justizverwaltungen der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Rechtsanwaltskammern in der Bundesrepublik Deutschland
- Deutscher Steuerberaterverband
- An die Mitglieder des Vorstandes des Deutschen Anwaltvereins e.V.
- An die Vorsitzenden der Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins e.V.
- An die Vorsitzenden der Fach- und Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins e.V.
- An die Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins e.V.
- Forum Junge Anwaltschaft

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 64.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

A.

Sachverhalt

Der Verfassungsbeschwerdeführer begehrte im Wege verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes die Beteiligung an einem Auswahlverfahren für freie Studienplätze und wendet sich gegen die Kostenentscheidungen der gerichtlichen Beschlüsse.

- I. Nachdem seine Bewerbung für den Studiengang Humanmedizin bei der ZVS keinen Erfolg hatte, leitete der Beschwerdeführer einstweilige Rechtsschutzverfahren gegen die Martin-Luther-Universität Halle sowie gegen zwei weitere Universitäten ein. In dem gegen die Universität Halle gerichteten Verfahren beantragte er mit Schriftsatz vom 11. Oktober 2006,

„I. den Antragsteller an einem Auswahlverfahren (Losverfahren) um freie Studienplätze – außerhalb der festgesetzten Zulassungszahlen – im Studiengang Humanmedizin im 1. Fachsemester des Wintersemesters 2006/07 nach den Vergabekriterien des Gerichts zu beteiligen,

II. den Antragsteller nach den sachlichen und rechtlichen Verhältnissen des Wintersemesters 2006/07 vorläufig zum Studium der Humanmedizin im 1. Fachsemester außerhalb der festgesetzten Zulassungszahlen zuzulassen, falls er ausgewählt wird,

III. den Antragsteller hilfsweise (...).“

Außer dem jetzigen Beschwerdeführer betrieben 327 weitere Studienbewerber gleichgerichtete Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht Halle. Eine Verbindung der Verfahren gemäß § 93 Satz 1 VwGO erfolgte nicht.

Mit Beschluss vom 19. Dezember 2006 (Az.: 3 C 658/06 HAL) und 327 entsprechenden Beschlüssen kam das Verwaltungsgericht Halle zu dem Ergebnis, dass 56 zusätzliche Studienplätze zu vergeben seien, und verpflichtete die Universität, unter allen 328 Antragstellern ein Losverfahren durchzuführen und dadurch eine Rangfolge der Antragsteller zu ermitteln. Weiter wurde die Universität verpflichtet, die Bewerber auf den Rangplätzen 1 bis 56 vorläufig zum Studium der Humanmedizin im ersten Fachsemester zuzulassen. Die Kostenentscheidung ging dahin, dass der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens zu fünf Sechsteln und die Universität zu einem Sechstel zu tragen habe. Das Verwaltungsgericht begründete seine Kostenentscheidung damit, dass die Zahl der Antragsteller (328) in Beziehung zu setzen sei zu der Anzahl der durch das Gericht aufgedeckten 56 Studienplätze. Da sich daraus eine Auslosungschance von etwa einem Sechstel ergebe, sei auch von einer entsprechenden Kostenlast auszugehen.

- II. Nachdem der Beschwerdeführer, der im Losverfahren Platz 43 erzielt hatte, vorläufig zum Studium zugelassen worden war, legte die Universität gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Beschwerde ein. Der jetzige Verfassungsbeschwerdeführer erhob daraufhin Anschlussbeschwerde, mit der er sich gegen die Kostenentscheidung des Verwaltungsgerichts wehrte.

Das Oberverwaltungsgericht Magdeburg gab der Beschwerde der Universität mit Beschluss vom 4. Mai 2007 (Az.: 3 N 60/07) teilweise statt und reduzierte die Zahl der zusätzlich zu vergebenen Studienplätze auf 45. Die Anschlussbeschwerde des jetzigen Verfassungsbeschwerdeführers wies das Oberverwaltungsgericht zurück. Es berief sich insoweit auf eine ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, wonach eine Quotelung im Verhältnis der aufgedeckten Studienplätze zur Zahl der an einem Losverfahren zu beteiligenden Antragsteller vorzunehmen sei. Der Kapazitätsrechtsstreit sei nämlich dadurch gekennzeichnet, dass Bewerber um etwaige freie Plätze in einer Vielzahl paralleler Streitverfahren konkurrierten. Die Erfolgsaussichten des einzelnen Antragstellers reduzierten sich daher regelmäßig auf eine – etwa durch Los zu realisierende – Chance auf Zuweisung eines zusätzlichen Studienplatzes. Das Prozessrisiko der Universität beschränke sich demgegenüber darauf, ob und in welchem Umfang zusätzliche Studienplätze festgestellt würden. Soweit sich der Antragsteller darauf beziehe, dass er – gemessen an seinem Antrag – voll obsiegt habe, weil er nach Durchführung eines Losverfahrens

eine vorläufige Zulassung erlangt habe, sei dieser Umstand für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung als nachprozessuales Ereignis nicht von Bedeutung.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens legte das Oberverwaltungsgericht zu einem Fünftel dem Beschwerdeführer und zu vier Fünfteln der Universität auf. Es begründete diese Kostenentscheidung ebenfalls damit, dass auf das Verhältnis von „klagenden“ Studienbewerbern und aufgedeckten Studienplätzen abzustellen sei. Das Unterliegen des Beschwerdeführers mit der Anschlussbeschwerde sei dagegen wegen deren vergleichsweise geringer Bedeutung in der Kostenentscheidung nicht gesondert zu berücksichtigen.

- III. Gegen die verwaltungsgerichtlichen Beschlüsse ist am 7. Juni 2007 Verfassungsbeschwerde erhoben worden. Der Verfassungsbeschwerdeführer wendet sich gegen die Kostenentscheidungen, die gegen Art. 3 Abs. 1 GG als Willkürverbot bzw. als Gleichheitsgrundsatz sowie gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG, jeweils in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip, verstießen. Die Kostenentscheidungen könnten dabei alleiniger Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sein, weil sich der Verfassungsverstoß ausschließlich auf die Kostenentscheidungen beziehe und die Hauptsache davon unberührt bleibe.

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot liege zum einen hinsichtlich der Anwendung des § 154 Abs. 1 VwGO vor, weil die Gerichte entgegen dem Wortlaut der gestellten Anträge davon ausgegangen seien, der Beschwerdeführer begehre die (vorläufige) Zulassung zum Studium. Gemessen an den Anträgen habe der Beschwerdeführer indes vollständig obsiegt. Im übrigen sei das Abstellen auf die Auslosungschance sachfremd, solange die Verfahren der verschiedenen Antragsteller nicht gemäß § 93 VwGO miteinander verbunden worden seien und eine einheitliche Kostenentscheidung erlassen werde. Mit dem Willkürverbot unvereinbar sei zum anderen die Anwendung des § 88 VwGO. Die Fachgerichte hätten den gestellten Antrag willkürlich und unter Überdehnung des Wortlautes ausgelegt, indem sie vom Klageziel einer unbedingten Studienzulassung ausgegangen seien.

Weiter verstießen die Kostenentscheidungen gegen Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip, weil dem Antragsteller trotz vollständigen Obsiegens ein

Kostenerstattungsanspruch weitgehend vorenthalten werde und er sogar zum Teil seinerseits kostentragungspflichtig sei. Überdies seien die Kostenentscheidungen unter dem Blickwinkel des Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip zu beanstanden. Das Grundrecht auf freie Wahl der Hochschulausbildungsstätte werde durch die Kostenentscheidungen wesentlich beeinträchtigt, weil sich die Hochschulen zunehmend anwaltlich vertreten ließen und daher die gerichtliche Kapazitätsüberprüfung nur vermögenden Studienanwärtern möglich sei. Schließlich liege ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip vor, weil der Zugang zum Gericht durch die Praxis entsprechender Kostenentscheidungen in unzumutbarer Weise erschwert werde.

B.

Rechtliche Würdigung

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Auffassung des Verfassungsrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins begründet.

Im Verfassungsbeschwerdeverfahren kann eine gerichtliche Entscheidung nur in engen Grenzen nachgeprüft werden. Prüfungsgegenstand ist allein die Frage, ob das Gericht Grundrechte des Beschwerdeführers verletzt hat. Die Auslegung des einfachen Rechts und seine Anwendung auf den konkreten Fall ist hingegen prinzipiell Sache der Fachgerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen

vgl. BVerfGE 18, 85 (92 f.); 115, 320 (367); st. Rsp.

Eine fachgerichtliche Entscheidung kann vom Bundesverfassungsgericht u. a. dann beanstandet werden, wenn sie willkürlich ist oder wenn das Gericht die Bedeutung und Tragweite der von der Entscheidung berührten Grundrechte unrichtig oder unvollkommen bestimmt oder ihr Gewicht unrichtig eingeschätzt hat

vgl. BVerfGE 18, 85 (93); 85, 248 (257 f.); 97, 391 (401); 101, 361 (388 f.); st. Rsp.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG (I.) sowie in Bezug auf Art. 19 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 1 GG (II.) erfüllt.

- I. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen den allgemeinen Gleichheitssatz in seiner Ausprägung als Willkürverbot. Willkürlich ist ein Richterspruch dann, wenn er unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass er auf sachfremden Erwägungen beruht

vgl. BVerfGE 4, 1 (7); 80, 48 (51); 87, 273 (278 f.); st. Rsp.

Dies ist sowohl bezüglich der Bestimmung des Klagebegehrens und damit zugleich der Anwendung des § 88 VwGO (1.) als auch hinsichtlich der Anwendung und Auslegung der §§ 154 f. VwGO (2.) der Fall.

1. Die Auslegung der mit Schriftsatz vom 11. Oktober 2006 gestellten Anträge des Beschwerdeführers verstößt nicht nur gegen die einfachrechtlichen Vorgaben des § 88 VwGO, sondern beruht auch auf einer Missdeutung des Klagebegehrens, die unter keinem denkbaren Gesichtspunkt rechtlich vertretbar und daher willkürlich ist.

Der Beschwerdeführer hat allein die Verpflichtung der Universität begehrt, im Falle der Aufdeckung weiterer Studienplätze durch das Gericht ein *Losverfahren* durchzuführen, den Antragsteller daran zu beteiligen und ihm bei Erzielung einer entsprechenden Platzziffer einen Studienplatz zuzuweisen. Die Fachgerichte haben sich über den eindeutigen Antragswortlaut hinweggesetzt und unterstellt, der Beschwerdeführer begehre eine *Zulassung* zum Studium. Dies ergibt sich daraus, dass im Rahmen der Kostenentscheidungen auf die „Auslosungschance“ und damit auf die Wahrscheinlichkeit des Erhalts eines Studienplatzes abgestellt wird.

Zwar ist das Gericht gemäß § 88 VwGO nicht an die Fassung der Anträge gebunden, sondern darf das Rechtsschutzziel anhand des gesamten Parteivorbringens ermitteln. Jedoch obliegt es infolge des Dispositionsgrundsatzes allein den Beteiligten, den Streitgegenstand eines gerichtlichen Verfahrens zu bestimmen. § 88 VwGO legitimiert das Gericht nicht, die Grenzen der Auslegung zu überschreiten und an die Stelle dessen, was eine Partei erklärtermaßen will, etwas anderes zu setzen

vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 14. Auflage, § 88 Rn. 3 mit Nachweisen zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Nichts anderes hat das das Verwaltungsgericht getan, wenn es das Rechtsschutzziel des Beschwerdeführers ohne jede Begründung in der Zulassung zum Studium erblickt. Die diesbezügliche Einschätzung ist bei verständiger Würdigung nicht mehr verständlich und damit willkürlich.

Entsprechendes gilt für die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes. Soweit dort in Auseinandersetzung mit dem Vortrag des Beschwerdeführers darauf hingewiesen wird, die nach Durchführung eines Losverfahrens erfolgte vorläufige Zuweisung eines Studienplatzes sei ein nachprozessuales Ereignis und daher irrelevant, ist auch diese Begründung in keiner Weise nachvollziehbar. Auch hier wird auf die Zulassung zum Studium abgestellt, obwohl der Beschwerdeführer die Durchführung eines Losverfahrens und seine Beteiligung daran beantragt hatte. Für die Richtigkeit der fachgerichtlichen Argumentation mag zwar sprechen, dass die Stellung eines solchen Antrages möglicherweise allein deswegen erfolgt, um die mit der Ablehnung eines Zulassungsantrages verbundene Kostenfolge zu umgehen. Nach geltendem Recht ist die Stellung entsprechender Anträge jedoch ohne weiteres zulässig, weswegen sich die Gerichte nicht darüber hinwegsetzen dürfen.

2. Wird die Willkürlichkeit der Antragsauslegung bejaht, so ist zwangsläufig auch die daran anknüpfende Kostenentscheidung, die für sich genommen Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein kann

vgl. BVerfG, NJW 1987, 2569,

nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Der Beschwerdeführer hat der Sache nach nichts anderes beantragt, als das Verwaltungsgericht ihm zugesprochen hat. Die willkürliche Verkennung des Rechtsschutzziels bewirkt notwendig auch die Unvereinbarkeit der Kostenentscheidung mit Art. 3 Abs. 1 GG.

Die vom Oberverwaltungsgericht in Bezug genommene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes führt zu keinem anderen Ergebnis. Abgesehen davon, dass die zitierten Entscheidungen sämtlich die – anders gelagerte – Frage betreffen,

wem bei Erledigung des Verfahrens durch anderweitige Zulassung des Studienplatzklägers und bei offenen Erfolgsaussichten die Kosten aufzuerlegen sind, hatten ausweislich der Tatbestände der in Rede stehenden Entscheidungen die Antragsteller jeweils die *Zulassung* zum Studium beantragt. Ein derartiger Antrag ist vorliegend gerade nicht gestellt worden.

3. Die angefochtenen Kostenentscheidungen verstoßen auch deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil der Anknüpfungspunkt für die Kostenverteilung unter keinem denkbaren Aspekt als rechtlich vertretbar erscheint und daher willkürlich ist. Dies gilt auch dann, wenn man das von den Entscheidungen unterstellte Rechtsschutzziel zugrunde legt.

Das Verwaltungsgericht hat mit Billigung des Oberverwaltungsgerichts die Zahl der 328 Antragsteller in Beziehung zu der Anzahl der aufgedeckten 56 Studienplätze gesetzt, daraus die tatsächliche Auslosungschance des jetzigen Beschwerdeführers errechnet und auf dieser Grundlage einen Kostenanteil der beklagten Universität von einem Sechstel festgelegt. Dieser Vorgehensweise liegt die Erkenntnis zugrunde, dass der Beschwerdeführer mit zahlreichen anderen Studienbewerbern um eine deutlich kleinere Zahl von Studienplätzen konkurriert, wodurch sich seine tatsächliche Aussicht auf Erhalt eines Studienplatzes mindert.

Zwar ist es nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer einen Teil der Verfahrenskosten tragen muss, weil die vom Gericht ausgesprochene Verpflichtung zur Durchführung eines Losverfahrens gegenüber der – hier als Rechtsschutzziel unterstellten – Zulassung zum Studium ein Minus darstellt. Jedoch erscheint der von den Fachgerichten angewendete Kostenverteilungsschlüssel als sachfremd. Indem auf die – für den einzelnen Studienbewerber meist ohnehin nicht vorhersehbare – Gesamtzahl konkurrierender Antragsteller abgestellt wird, werden außerhalb des Verfahrens liegende Umstände in Bezug genommen, die für die Kostenverteilung unter den Verfahrensbeteiligten irrelevant sind. Solange die Verfahren der konkurrierenden Antragsteller nicht gemäß § 93 Satz 1 VwGO zur gemeinsamen Entscheidung miteinander verbunden werden, was diese zu Streitgenossen macht, und dann eine einheitliche Kostenentscheidung erlassen wird, darf bei der Kostenverteilung nicht auf rechtsschutzzielidentische, jedoch rechtlich separate Verfahren rekuriert werden.

- II. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen ferner Art. 19 Abs. 4 GG, dessen Bedeutung und Tragweite ebenso wenig berücksichtigt wurde wie diejenige des Art. 12 Abs. 1 GG. Das letztgenannte Grundrecht gewährleistet u. a. das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte. Im Hinblick auf staatliche Hochschulen verbürgt Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip ein Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium, das einen Anspruch auf erschöpfende Kapazitätsausnutzung ebenso umfasst wie – für den Fall einer Übernachtung – ein Recht auf Durchführung eines die Chancengleichheit aller Interessenten währenden Verteilungsverfahrens

vgl. BVerfGE 33, 303 (331 ff.); 43, 291 (313 f.); 85, 36 (53 f); st. Rsp.

Auch bezüglich des Hochschulzulassungsanspruchs gewährleistet das Grundgesetz – wenn auch nicht in Gestalt des vom Beschwerdeführer angeführten Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip, der im Falle bürgerlich-rechtlicher Streitigkeiten einschlägig ist, sondern durch Art. 19 Abs. 4 – das Recht auf effektiven Rechtsschutz. Die gerichtliche Durchsetzung des Hochschulzulassungsanspruchs darf nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden

vgl. allgemein BVerfGE 10, 264 (267 f.); 74, 228 (234).

Die prinzipiell zulässige Erhebung von Gerichtsgebühren darf sich deshalb nicht so auswirken, dass der Rechtsschutz von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängt. Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich die Beschreitung des Rechtswegs auch dann als praktisch unmöglich darstellen kann, wenn das Kostenrisiko zu dem mit dem Verfahren angestrebten wirtschaftlichen Erfolg derart außer Verhältnis steht, dass die Anrufung der Gerichte nicht mehr sinnvoll erscheint

vgl. BVerfGE 50, 217 (231); 85, 337 (347).

Eine unzumutbare Erschwerung des Rechtswegs ist regelmäßig dann zu bejahen, wenn es nicht nur um geringfügige Beträge geht und wenn schon das Gebührenrisiko für eine Instanz das wirtschaftliche Interesse eines Beteiligten an dem Verfahren erreicht oder sogar übersteigt; denn unter solchen Umständen wird ein vernünftig

abwägender Rechtsuchender von einer Anrufung der Gerichte in aller Regel Abstand nehmen

vgl. BVerfGE 85, 337 (348); ferner BVerfG, NJW 2007, 2032 (2033).

Diese Voraussetzungen dürften bei isolierter Betrachtung allein der angefochtenen gerichtlichen Entscheidungen zwar nicht erfüllt sein; denn das vom Beschwerdeführer bei Zugrundelegung eines Streitwertes von 5.000,00 EUR in der ersten Instanz bzw. 3.943,66 EUR im Beschwerdeverfahren zu tragende Kostenrisiko von weniger als 2.000,00 EUR dürfte für sich genommen den Zugang zu den Gerichten noch nicht unzumutbar erschweren. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass Studienbewerber, die ihren Zulassungsanspruch möglichst wirksam durchsetzen wollen, nicht zuletzt angesichts der Vielzahl konkurrierender Bewerber zwangsläufig mehrere gerichtliche Verfahren einleiten müssen, um ihre Chancen auf Erhalt eines Studienplatzes zu steigern. Dementsprechend nahm auch der Beschwerdeführer neben der Universität Halle zwei weitere Hochschulen in Anspruch. Bei Zugrundelegung der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Rechtsprechung hat er indes in sämtlichen Verfahren Kosten zu tragen, nämlich einen Großteil der Kosten in dem Verfahren, in dem er letztlich nach Durchführung eines Losverfahrens einen Studienplatz erhält, und sämtliche Kosten in den übrigen Verfahren wegen Erledigung aufgrund anderweitiger Zulassung

vgl. BVerwG, DVBl. 1982, 736; DVBl. 1986, 46; NVwZ-RR 1990, 348.

Unter diesen Umständen ist das Bestehen eines insgesamt unverhältnismäßig hohen Kostenrisikos zu konstatieren, das geeignet ist, die gerichtliche Durchsetzung des Hochschulzulassungsanspruchs in unzumutbarer und mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbarer Weise zu erschweren. Dies gilt um so mehr, wenn sich die beklagten Hochschulen anwaltlichen Beistandes versichern und dadurch das Kostenrisiko weiter erhöht wird

dazu Brehm, NVwZ 2006, 640 ff.