

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/964**

A01, A10

Meisterernst Düsing Manstetten Postfach 10 05 61 48054 Münster

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Az.: 4676/17 Landtag NRW / Sekretariat: Thomas Gottwald 14.11.2018 ach/th  
Beratung Durchwahl: 52091 - 15  
[achelpoehler@meisterernst.de](mailto:achelpoehler@meisterernst.de)

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich nehme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung der hausärztlichen Versorgung in den Bereichen besonderen öffentlichen Bedarfs des Landes Nordrhein-Westfalen (Landarztgesetz, Drs. 17/3037) wie folgt Stellung:

Mit diesem Gesetz wird erstmals einer Möglichkeit Gebrauch gemacht, die bereits in der Begründung des 1976 in Kraft getretenen Hochschulrahmengesetzes vorgesehen war. In der Begründung des Gesetzentwurfs zum HRG hieß es seinerzeit, die Vorschrift „*eröffnet die Möglichkeit, (...) Studienplätze für die Erfüllung eines besonderen öffentlichen Bedarfs zu reservieren. Gedacht ist hier an Tätigkeiten im öffentlichen Gesundheitswesen und im Sanitätsdienst der Bundeswehr, aber möglicherweise auch an die Tätigkeit als Arzt in ärztlich unterversorgten Gegenden.*“

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Hochschulrahmengesetzes (HRG) Bundestagsdrucksache 7/1328 S. 58 (30.11.73).

45 Jahre später wird dieser Gedanke jetzt umgesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit den im HRG und in Art. 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 des Staatsvertrages vorgesehenen Vorabquoten bei der Vergabe der Studienplätze in seinem Urteil vom 19.12.2017 kurz beschäftigt und diese ohne darauf in besonderer Weise einzugehen, gebilligt.

Deshalb ist die Einführung einer „Landarztquote“ verfassungsrechtlich unproblematisch. Ebenso geklärt ist aus meiner Sicht die Möglichkeit, dass sich

**MEISTERERNST  
DÜSING  
MANSTETTEN**

Partnerschaft von  
Rechtsanwältinnen und  
Rechtsanwälten mbB  
Notarin

Oststraße 2  
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: [info@meisterernst.de](mailto:info@meisterernst.de)  
[www.meisterernst.de](http://www.meisterernst.de)

**Bernd Meisterernst**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht, Notar a.D.

**Mechtild Düsing**  
Fachwältin für Agrar-,  
Erb- und Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für Verwaltungs-  
recht, Dipl.-Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöhler**  
Fachanwalt für Verwaltungs- und  
für Urheber- und Medienrecht

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Fachanwalt für Agrarrecht

**Veronica Bundschuh**  
Fachwältin für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachwältin für Familien-  
und Sozialrecht, Lehrbeauf-  
tragte Universität Münster

**Jutta Sieverdingbeck-  
Lewers**  
Notarin, Fachwältin für  
Agrar- und Erbrecht

**Marius Schaefer, MLE**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Anna-Kristina Fecke**  
Fachwältin für Familien-  
und Sozialrecht

**Henning  
Schulte im Busch**  
Rechtsanwalt

**Julian Schaffernicht**  
Rechtsanwalt

**Metin Güler**  
Rechtsanwalt

Studienbewerber durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gegenüber dem Land verpflichtet, in einem bestimmten Zeitraum nach ihrem Studium eine Weiterbildung zu absolvieren und eine vertragsärztliche Tätigkeit aufzunehmen.

Ich möchte mich in meiner Stellungnahme auf die aus meiner Sicht klärungsbedürftigen Fragen beschränken.

#### 1. Definition des besonderen Bedarfs.

Für die Berufsausübung des künftigen Landarztes ist es von besonderer Bedeutung, wo er denn tätig werden muss. Die Definition des besonderen öffentlichen Bedarfs erscheint mir nicht hinreichend präzise. Denn die Frage bleibt offen, wie festgestellt wird, in welchem Umfang Hausärztinnen und Hausärzte „benötigt werden“.

#### 2. Auswahlverfahren

Nach § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs richtet sich die Vergabe der Studienplätze nach vier Kriterien. Hier fangen die Probleme an.

##### a) Abiturnote

Im Hinblick auf die in der Hochschulzugangsberechtigung ausgewiesene Qualifikation stellt sich die Frage, wie das Land den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19.12.2017, Az. 1 BvL 3/14, 1 BvL 4/14, aufgestellten Anforderungen an die Berücksichtigung der Note der Hochschulzugangsberechtigung Rechnung tragen möchte. Die aktuelle Fassung des § 5 Abs. 2 ähnelt in gewisser Weise den Regelungen in Art. 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 des aktuellen Staatsvertrages, bzw. der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19.12.2017 für verfassungswidrig erklärten Fassung des § 32 Abs. 3 Nr. 3 a HRG. Im dort geregelten Auswahlverfahren der Hochschulen werden die Noten der Hochschulzugangsberechtigung ohne Berücksichtigung der Unterschiede dem Notenniveau zwischen den einzelnen Bundesländern bei der Vergabe der Studienplätze berücksichtigt.

Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19.12.2017 ausdrücklich beanstandet und insbesondere darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber selbst im Rahmen der Vergabe der Studienplätze in der Abiturbestenquote durch die Bildung von Länderquoten die Niveauunterschiede bei den Abiturnoten berücksichtigt hat, also erkannt hat, welche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung dann ausdrücklich auf den Unterschied der Länderabiturdurchschnitte hingewiesen. Wörtlich heißt es:

*„Der Ländervergleich der Abiturergebnisse zeigt zuletzt eine Spanne des Notenmittels zwischen 2,16 und 2,59 und damit von 0,43 Notenstufen zwischen dem besten und dem schwächsten Landesschnitt. Bei der Notenverteilung gab es ebenfalls erhebliche Unterschiede. Diese drückten sich beispielsweise im Bereich der Bestnote 1,0 mit Quoten in einer Bandbreite zwischen 3,1 % und 0,8 % der Abiturienten in dem jeweiligen Land in einer Abweichung von 2,3 Prozentpunkten im Ländervergleich aus. Die Anteile der Abiturnoten im Bereich zwischen 1,0 und 1,9 bewegten sich zwischen 38,8 % in Thüringen und 17,2 % in Niedersachsen (vgl. Kultusministerkonferenz, Ländervergleich der Abiturnoten 2015 an Gymnasien, integrierten Gesamtschulen und beruflichen Schulen, abrufbar unter <https://www.kmk.org/dokumentation-und-statistik/statistik/schulstatistik/abiturnoten.html>).“*  
(BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 –, BVerfGE 147, XX, Rn. 178)

Das Bundesverfassungsgericht hat dann ausdrücklich beanstandet, dass diese wesentlichen Unterschiede unberücksichtigt bleiben. Wörtlich hat es ausgeführt:

*„Das Außerachtlassen dieser Unterschiede führt zu einer gewichtigen Ungleichbehandlung. Es nimmt in Kauf, dass eine große Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern abhängig davon, in welchem Land sie ihre allgemeine Hochschulreife erworben haben, erhebliche Nachteile erleiden. Entgegen dem Anspruch, diejenigen auszuwählen, die über die beste schulische Vorbildung verfügen und damit prognostisch die größte Gewähr für einen erfolgreichen Studienverlauf bieten, können so schwächere Bewerbungen besseren vorgezogen werden. Hat das Kriterium der Abiturnote bei der Vergabe großes Gewicht, können solche Nachteile maßgebend über die Chancen der Bewerber entscheiden. Da es auch im Auswahlverfahren der Hochschulen auf Grenzbereiche der Benotung wie die Dezimalstellen der Durchschnittsnoten maßgeblich ankommt, wird hiervon in vielen Fällen der Erfolg der Bewerbung abhängen. Dafür fehlt es an einer Rechtfertigung.“*

(BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 –, BVerfGE 147, XX, Rn. 179 - 180)

Vor dem Hintergrund, dass die Bundesländer das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 19.12.2017 bis zum 31.12.2019 umsetzen müssen, bis dahin also ein Verfahren finden müssen, wie die Unterschiede im Abiturniveau bei der Vergabe der Studienplätze auch im Auswahlverfahren der Hochschulen Berücksichtigung finden, erscheint es sehr zweifelhaft, dass das Land diese Unterschiede bei der Vergabe der Landarztstudienplätze künftig unberücksichtigt lässt. Welchen Grund sollte es geben, dieses Verfahren nicht auch bei der Vergabe der Studienplätze in der Landarztquote zugrunde zu legen? Gründe des Verwaltungsaufwands können es dann jedenfalls nicht sein.

#### b) Zweifelhafte Verordnungsermächtigung

Das Gesetz sieht keine Konkretisierung des Vergabeverfahrens vor, sondern überlässt dies der Regelung durch eine Rechtsverordnung. Da das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 19.12.2017 nochmals betont hat, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen des Hochschulzugangs selbst zu treffen hat, reicht die in § 6 vorgesehene Verordnungsermächtigung aus meiner Sicht nicht aus. Den Spielraum, den der Gesetzgeber mit dem HRG den Hochschulen im Hochschulauswahlverfahren einräumt, hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Verpflichtung des Gesetzgebers wesentliche Fragen des Hochschulzugangs selbst zu regeln, wie folgt gerechtfertigt:

*„Der Gesetzgeber darf den Hochschulen allerdings gewisse Spielräume für die Konkretisierung der gesetzlich der Art nach festgelegten Kriterien lassen, anhand derer die Eignung von Studienbewerberinnen und -bewerbern beurteilt werden soll. Solche Spielräume rechtfertigen sich durch den direkten Erfahrungsbezug der Hochschulen und die grundrechtlich geschützte Freiheit von Forschung und Lehre, was die eigene Schwerpunktsetzung einschließt und damit auch eine Profilbildung ermöglicht (vgl. insoweit BVerfGE 35, 79 <112 ff.>; 93, 85 <95>; 111, 333 <354 f.>). Den Hochschulen steht nach Art. 5 Abs. 3 GG das Recht zu, ihren Studiengang nach eigenen wissenschaftlichen Kriterien zu prägen und dabei eigene Schwerpunkte zu setzen. Eine solche - begrenzte - Konkretisierungsbefugnis der Hochschulen schlägt sich insbesondere in den Ausgestaltungsmöglichkeiten hochschuleigener Eignungsprüfungen nieder, die nach geltendem Recht im Rahmen der Auswahlverfahren der Hochschule durchgeführt werden dürfen (fachspezifische Studierfähigkeitstests und Auswahlgespräche).“*

(BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 –, BVerfGE 147, XX, Rn. 120)

Diese Erwägungen können die Verordnungsermächtigung hier nicht rechtfertigen.

### c) Gewichtung der Kriterien

Die in der Gesetzesbegründung geäußerte Auffassung, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.12.2017 sei nur dann genüge getan, wenn in keinem der genannten Merkmale „maßgeblicher Einfluss“ auf die Vergabeentscheidung zukomme, vermag ich nicht zu folgen. Derlei Erwägungen lassen sich dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht entnehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat es vielmehr ausdrücklich gebilligt, dass ein Prozentsatz von 20 % der Studienplätze allein nach der Abiturnote vergeben wird. Zum Ausgleich dieser Orientierung an der Abiturnote hat er dem Gesetzgeber aufgegeben, festzulegen, dass im Auswahlverfahren der Hochschulen neben der Abiturnote weitere Auswahlkriterien zu berücksichtigen sind.

Zum Auswahlverfahren der Hochschulen hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber allein vorgegeben, dass zumindest ergänzend ein nicht schulnotenbasiertes anderes eignungsrelevantes Kriterium heranzuziehen ist. Weitere Vorgaben hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber insoweit nicht gemacht.

### 3. Ergänzende Regelungen

Es gibt noch weitere Möglichkeiten, das Ziel des Gesetzgebers zu fördern, die ärztliche Versorgung in der Fläche sicherzustellen.

Eine Maßnahme wäre es, dem Mangel von Studienplätzen zu begegnen. Angesichts der erheblichen Kosten für Studienplätze im Fach Humanmedizin sollten die eingesetzten Mittel möglichst effektiv eingesetzt werden. Andere Bundesländer gehen effektiver mit ihren Mitteln um, Bayern und Baden-Württemberg zum Beispiel. Diese Bundesländer haben ein ganz anderes Verhältnis von befristeten zu unbefristeten Stellen an den Universitäten als Nordrhein-Westfalen. Würde man sich an diesem Verhältnis orientieren, hätte man auf einen Schlag genauso viele zusätzliche Studienplätze wie mit der Landarztquote jetzt vergeben werden. Warum? Weil befristet beschäftigte Lehrpersonen zwar dasselbe kosten wie unbefristet beschäftigte Lehrpersonen, jedenfalls ungefähr dasselbe, aber nur eine halb so hohe Lehrverpflichtung haben wie unbefristete Lehrpersonen. Da NRW in der Vergabeverordnung jedem Studierenden ein Studium von Anfang bis zum Ende garantiert, liegt der Engpass für die Ausbildung insbesondere in der Vorklinik. Hier kann mit einer einfachen Vorgabe viel erreichen.

Die andere Maßnahme wäre, die Universitätskliniken stärker darauf zu verpflichten, andere Kliniken, insbesondere im ländlichen Raum in die Ausbildung einzubeziehen. Die Universitätsklinik Münster hat z.B. mehrere Krankenhäuser im ländlichen Raum übernommen, führt dort aber eine Ausbildung durch. Hier könnten zum einen zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten generiert werden und zum anderen könnten die künftigen Landärzte die Region bereits während des Studiums kennenlernen. Wer weiß, vielleicht bilden sich dann familiäre Bande, die enger sind als Vertragsstrafen.

Mit freundlichen Grüßen



Achelpöhler  
Rechtsanwalt