

OVG Saarland

Az.: 3 R 230/00

Urteil vom 29.01.2001

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Saarland - Az.: 1 K 108/98

Der 3. Senat des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis hat aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 29. Januar 2001 für Recht erkannt:

Das Verfahren gegen den Beklagten zu 2. wird eingestellt; insoweit ist das ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 10.5.1999 - 1 K 108/98 - unwirksam.

Unter teilweiser Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 10.5.1999 - 1 K 108/98 - wird festgestellt, daß der Nichterlaß einer Diplomierungssatzung für Juristen durch die Beklagte zu 1. rechtswidrig ist.

Im übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die bis zur Rücknahme der Berufung gegen den Beklagten zu z. angefallenen Gerichtskosten tragen der Kläger zu 3/4 und die Beklagte zu 1. zu 1/4; die danach angefallenen Gerichtskosten tragen der Kläger und die Beklagte zu 1. je zur Hälfte.

Der Kläger trägt die außergerichtlichen Kosten der Beklagten zu 1. zur Hälfte und des Beklagten zu z. ganz. Die Beklagte zu 1. trägt die außergerichtlichen Kosten des Klägers zu 1/4. Im übrigen tragen die Beteiligten ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger hat vom Wintersemester 1982/83 bis zum Sommersemester 1991 an der beklagten Universität des Saarlandes 11 Semester Rechtswissenschaft studiert. Während einer Studienunterbrechung absolvierte er erfolgreich eine Ausbildung zum Versicherungskaufmann. Am 13.12.1991 bestand er die erste juristische Staatsprüfung; in dem Prüfungszeugnis wird er als Rechtskandidat bezeichnet.

Nach Ablegung der Prüfung absolvierte er nicht die Referendarausbildung. Vielmehr wurde er im folgenden in einem Versicherungsunternehmen tätig.

Mit Antragsschreiben vom 14.4.1997 begehrte der Kläger von der Beklagten zu 1., ihm aufgrund des bestandenen ersten juristischen Staatsexamens den Hochschulgrad "Diplom-Jurist" zu verleihen.

Er berief sich dazu auf die Rechtsgrundlage des § 18 I 3 HRG, wonach die Hochschule den Diplomgrad auch aufgrund einer staatlichen Abschlußprüfung verleihen könne. Die Verleihungsmöglichkeit verdichte sich grundrechtsbezogen zur Verleihungspflicht, wobei insbesondere das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 I GG, das Grundrecht auf Gleichbehandlung nach Art. 3 I GG und das Berufsgrundrecht aus Art. 12 I GG zu einer solchen Verpflichtung führten. Als Vergleichsgruppen sei auf die fachhochschulbezogene Graduierung von Diplom-Rechtspflegern sowie universitätsbezogen auf Wirtschaftswissenschaftler zu verweisen. Außerdem habe er bei einer Schulung aufstiegsbezogen in unmittelbare Konkurrenz zu Diplom-Juristen aus dem Beitrittsgebiet treten müssen, deren Berufs- und Aufstiegschancen besser seien.

Mit Schreiben vom 28.4.1997 antwortete die Beklagte zu 1. dem Kläger, für die nach § 18 I 3 HRG, 94 II UG mögliche Verleihung eines Diplomgrades fehle es der Universität an einer speziellen Rechtsgrundlage. Die Beklagte zu 1. sei auch nicht verpflichtet, eine derartige Möglichkeit zu eröffnen. Eine solche Pflicht könnte sich allenfalls aus Art. 3 GG herleiten lassen, doch habe bis heute keine juristische Fakultät und kein Fachbereich Rechtswissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland von der Ermächtigung Gebrauch gemacht, so daß auch der Fachbereich der Beklagten zu 1. nicht gehalten sei, eine Grundlage für die Verleihung des Diplomgrades an Juristen zu schaffen. Bei der Rechtsstellung der Diplom-Juristen aus dem Beitrittsgebiet handele es sich um eine Regelung mit völlig andersartigen Voraussetzungen, die nicht vergleichbar sei.

Der vom Kläger dagegen am 6.8.1997 eingelegte Widerspruch wurde von dem Beklagten zu z. am 10.11.1997 mit der Maßgabe beantwortet, es liege kein rechtsmittelfähiger Bescheid der Universität vor, die Beurteilung der Rechtslage durch die Universität werde aber geteilt.

Am 22.1.1998 hat der Kläger beim Verwaltungsgericht die Klage 1 K 108/98 erhoben. Nach den Rechtsschutzziele des Klägers sollte die Beklagte zu 1. ihm den Grad Diplom-Jurist verleihen und die gegebenenfalls dafür erforderliche Satzung schaffen, der Beklagte zu 2. sollte diese Satzung genehmigen.

Zur Begründung seines Begehrens auf Diplomierung hat der Kläger seine Grundrechtsargumentation aus den Grundrechten des Art. 2 I GG, 3 I GG und 12 I GG vertieft und insbesondere eingehende Ausführungen zu den Vergleichsgruppen der Wirtschaftswissenschaftler, der Diplom-Rechtspfleger und der Diplom-Juristen aus dem Beitrittsgebiet gemacht, auf die im einzelnen verwiesen wird.

Der Kläger hat beantragt,

1. den Bescheid der Beklagten zu 1. vom 28.4.1997 aufzuheben und den Bescheid des Beklagten zu z. vom 10.11.1997 für nichtig zu erklären,
2. die Beklagte zu 1. zu verurteilen, dem Kläger den Hochschulgrad Diplom-Jurist zu verleihen,
3. hilfsweise,

a) die Beklagte zu 1. (in der Antragswiedergabe im Urteil des VG S. 8 versehentlich als Beklagter zu 2. bezeichnet) zu verurteilen, eine Satzung mit Rückwirkung zum 1.1.1991 zu beschließen, aufgrund der Absolventen des Jurastudiums nach bestandenem ersten juristischen Staatsexamen auf Antrag der Hochschulgrad Diplom-Jurist zu verleihen ist und die Satzung dem Beklagten zu 2. zur Genehmigung vorzulegen,

b) den Beklagten zu z. zu verurteilen, die Satzung gemäß Ziffer 3 a zu genehmigen.

Die Beklagten haben beantragt, die Klage abzuweisen. Die Beklagte zu 1. hat ihren Rechtsstandpunkt bekräftigt, daß es an einer Satzung als spezieller Rechtsgrundlage fehle und sie auch nicht zum Erlaß einer Diplomierungssatzung verpflichtet sei. Aus den Grundrechten und den hochschulrechtlichen Regelungen ergebe sich kein Recht des einzelnen auf die Verleihung bestimmter Abschlüsse. Die derzeitige juristische Ausbildung führe zu einem angemessenen Abschluß, ein zusätzlicher Abschluß, durch den ein akademischer Grad verliehen werde, sei nicht erforderlich. Mit Blick auf Art. 3 I GG sei zu berücksichtigen, daß bisher in keinem Bundesland von der Ermächtigung des § 18 I 3 HRG Gebrauch gemacht worden sei, bei erfolgreicher Ablegung der ersten juristischen Staatsprüfung ohne weitere Leistungen zusätzlich einen Hochschulgrad zu verleihen. Die Regelung für Diplom-Juristen im Einigungsvertrag beruhe auf speziellen, mit der hochschulrechtlichen Ermächtigung nicht vergleichbaren Umständen.

Der Beklagte zu 2. hat sich dem Rechtsstandpunkt der Beklagten zu 1. angeschlossen.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 10.5.1999 - 1 K 108/98 die Klage abgewiesen.

Die Klage gegen die Beklagte zu 1. hat es als insgesamt zulässig angesehen, und zwar mit Blick auf die im Hauptantrag begehrte Diplomierung als Verpflichtungsklage und mit Blick auf die hilfsweise begehrte Verurteilung der Beklagten zu 1. zum Erlaß einer Diplomierungssatzung als allgemeine Leistungsklage.

In der Sache selbst hat es sowohl den Hauptantrag als auch den Hilfsantrag mit der tragenden Erwägung zurückgewiesen, dem Kläger stehe weder aus dem einschlägigen Hochschulrecht noch aus den Grundrechten ein subjektives Recht auf die Graduierung als "Diplom-Jurist" zu. Ein solcher Anspruch ergebe sich nicht aus § 18 I 3 HRG, da diese Norm allein eine objektive Regelung des akzessorischen Diplomgrades enthalte und damit nach der Schutznormtheorie nicht zugleich den Interessen des Klägers zu dienen bestimmt sei. Die Verbesserung seiner Berufschancen, die sich der Kläger verspreche, sei als reiner Reflex zu werten. Das Berufsgrundrecht des Art. 12 I GG sei bereits nicht in seinem Schutzbereich betroffen, da durch die Verleihung eines akademischen Titels keine konkrete berufliche Tätigkeit reglementiert werde. Art. 2 I GG greife als Auffanggrundrecht ebenfalls nicht ein.

Auch der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG führe nicht zu einem Diplomierungsanspruch des Klägers. Die tatsächliche Ungleichbehandlung gegenüber Wirtschaftswissenschaftlern, Rechtspflegern sowie Absolventen von Fachhochschulstudiengängen sei deshalb sachlich gerechtfertigt, weil in diesen

Vergleichsgruppen das Diplom für eine abgeschlossene Berufsausbildung verliehen werde. Die Ungleichbehandlung mit den Diplom-Juristen aus dem Beitrittsgebiet sei bereits durch die Besonderheiten der Übergangssituation gerechtfertigt.

Da nach allem kein Rechtsanspruch auf Diplomierung oder auf Erlass einer Diplomierungssatzung gegen die Beklagte zu 1. bestehe, gehe auch der Antrag auf Genehmigung einer solchen Satzung gegen den Beklagten zu 2. ins Leere.

Gegen das am 26.5.1999 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts hat der Kläger am 25.6.1999 die Zulassung der Berufung gegen beide Beklagte wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache beantragt. Nach

Zustellung des Zulassungsbeschlusses des Senats am 26.7.2000 hat der Kläger am 25.8.2000 die Berufung begründet.

In Auseinandersetzung mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts macht der Kläger geltend, die Beklagte zu 1. handele mit ihrer Verweigerungshaltung nicht nur grundrechtswidrig, sondern verletze auch die auf der Mitgliedschaft der Studierenden beruhenden Rechte. Zu Unrecht sehe das Verwaltungsgericht die Ermächtigungsgrundlage als nur objektiv-rechtlich an und stelle die Beklagte zu 1. sogar von der Verpflichtung zur ermessensfehlerfreien Ausübung der Ermächtigung frei. Dies entspreche nicht der Rechtsstruktur der Universität, die eine Körperschaft mit den Studenten als Mitgliedern sei, und nicht etwa eine Anstalt.

Grundrechtsbezogen greife es zu kurz, die Berufswahlfreiheit nur auf vorhandene Berufsbilder zu beziehen, denn mit der Änderung der Gesellschaft änderten sich auch die Berufsbilder. Es gehe nicht an, Juristen mit Universitätsabschluß lediglich als Rechtskandidaten oder Bewerber zu bezeichnen. Vielmehr komme es einer Einschränkung der Berufswahlfreiheit gleich, wenn man solchen Absolventen eine aussagekräftige Titelführung verwehre. Bei der Diplomierung müsse dem Kläger materielle Chancengerechtigkeit statt nur formaler Chancengleichheit eingeräumt werden. Diplom-Juristen aus dem Beitrittsgebiet hätten Bewerbungsvorteile durch ihren handlichen und verständlichen Titel, die sachlich nicht zu rechtfertigen seien.

Im übrigen vertieft der Kläger seine erstinstanzlichen Ausführungen.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat der Kläger die Klage gegenüber dem Beklagten zu z. zurückgenommen. Gegen den Beklagten zu 1. beantragt der Kläger,

1. den Bescheid der Beklagten zu 1. - Fachbereich Rechtswissenschaft - vom 28.4.1997 aufzuheben,

2. die Beklagte zu 1. zu verpflichten, dem Kläger den Hochschulgrad "Diplom-Jurist" zu verleihen, hilfsweise, die Beklagte zu 1. zu verurteilen, eine Satzung zu erlassen, in der sich die Beklagte zu 1. die Möglichkeit eröffnet, den Titel Diplom-Jurist oder einen gleichwertigen Titel zu verleihen und in der die Voraussetzungen für diese Verleihung festgelegt werden und die Möglichkeit geschaffen wird, auch früheren Absolventen des juristischen Studiums einen entsprechenden Titel zu verleihen (Nachdiplomierung), wobei als Voraussetzung genügen kann die Ablegung des ersten juristischen Staatsexamens,

ganz hilfsweise, festzustellen, daß die Beklagte zu 1. verpflichtet ist, eine Satzung zu erlassen, in der sich die Beklagte zu 1. die Möglichkeit eröffnet, den Titel Diplom-Jurist oder einen gleichwertigen Titel zu verleihen und in der die Voraussetzungen für diese Verleihung festgelegt werden, wobei als Voraussetzung u.a. auch genügen kann, allein das Bestehen des ersten juristischen Staatsexamens und in der ferner die Möglichkeit geschaffen wird, auch früheren Absolventen des juristischen Studiums einen entsprechenden Titel zu verleihen (Nachdiplomierung), weiterhin hilfsweise und vorsorglich fest zustellen, daß der Nichterlaß einer

Diplomierungssatzung oder einer ähnlichen Satzung, die für den erfolgreichen Abschluß des juristischen Studiums an der Universität einen Titel vorsieht, rechtswidrig ist.

Die Beklagte zu 1. beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

Die Beklagte zu 1. trägt vor: Das Verwaltungsgericht des Saarlandes habe überzeugend dargelegt, daß die Ermächtigungsgrundlage lediglich eine objektivrechtliche Regelung sei und darüber hinaus weder allein noch in Verbindung mit Grundrechten subjektive Rechte für den Bürger enthalte. Die Verbesserung der Berufschancen könne nicht durch ein Diplom ohne inhaltliche Verbesserung der Studieninhalte erfolgen. Aus der Sicht eines Personalleiters sei nicht ein Diplom für die Einstellung entscheidend, sondern die Examensnote sowie Zusatzqualifikationen und Fremdsprachenkenntnisse. Deshalb sei ein Universitätsdiplom für Juristen wenig nützlich. Was die vom Kläger immer wieder betonte Verbesserung der Berufsaussichten für Absolventen des ersten juristischen Staatsexamens betreffe, sei darauf hinzuweisen, daß sie, die Beklagte zu 1., einen Aufbaustudiengang europäische Integration eingerichtet habe, der diesem Personenkreis offenstehe. Hinzuweisen sei auch auf den Grundstudiengang "droit francais", der einen französischen Abschluß ermögliche. Ganz aktuell sei derzeit (2001) ein einjähriges Zusatzstudium mit Schwerpunkt auf internationalem Recht und Europarecht, das mit einem Zertifikat, allerdings keinem akademischen Grad, abschließe. Damit sei der Verbesserung der Berufschancen durch die Universität genügt. Eine weitere Verbesserung wäre ein eigenständiger juristischer Diplomstudiengang mit Hochschulabschlußprüfung (statt staatlicher Prüfung), den sie aber mangels Ressourcen nicht einführen könne. Eine "Vorreiterrolle" für die Diplomierung von Juristen komme nicht in Betracht. Jedenfalls scheide eine bloße Verleihung des Titels ohne inhaltliche Veränderung des Studiums aus.

Berücksichtigt werden müsse auch der Stand der juristischen Ausbildungsreform. Richtiger Adressat der Reform der Juristenausbildung sei der Gesetzgeber, und bei der Einführung einer einstufigen Juristenausbildung erhielten die Absolventen selbstverständlich einen akademischen Grad.

Der Beklagte zu 2. stimmt der Klagerücknahme zu.

Zur Ergänzung des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen, der Gegenstand der mündlichen Verhandlung war.

Entscheidungsgründe

Da der Kläger gegenüber dem Beklagten zu z. in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat die Klage auf Satzungsgenehmigung zurückgenommen hat, war das Verfahren nach § 92 III VwGO insoweit einzustellen, die Unwirksamkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils insoweit nach den §§ 173 VwGO, 269 III ZPO auszusprechen und die Kostenfolge (§ 155 II VwGO) im Rahmen der Kostenentscheidung zu berücksichtigen.

Anhängig bleibt dagegen das Verfahren gegen die Beklagte zu 1. auf Diplomierung beziehungsweise auf Erlaß einer Diplomierungssatzung. In diesem Verfahren hat die Berufung des Klägers einen Teilerfolg.

I.

Hinsichtlich des Hauptantrags des Klägers auf unmittelbare Verleihung des Diplomgrades schließt sich der Senat allerdings der Auffassung des Verwaltungsgerichts an. Einen solchen Anspruch hat der Kläger eindeutig nicht, da es für den Erlaß eines derartigen Verwaltungsaktes noch innerhalb der erforderlichen Rechtssetzungskette an einer Diplomierungssatzung fehlt, die die Zusammensetzung der Gremien, die Rechte und Pflichten der Absolventen sowie die Frage der Nachdiplomierung regelt.

Mit dem gemeinsamen Ziel der Hauptanträge zu 1. und 2. begehrt der Kläger die Verpflichtung der Beklagten zu 1., ihm unmittelbar den Hochschulgrad Diplom-Jurist zu verleihen.

Nach der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts bedeutet der Diplomgrad im Grunde nur einen Hinweis auf eine bestandene Prüfung.

BVerwG, Urteil vom 11.6.1975 - BVerwG VII C 14.73 -, BVerwGE 48, 305 - 310, für den Ingenieurgrad. Durch die Verleihung des Diplomgrades wird ausgewiesen, daß die Absolventen und Absolventinnen eines Studiengangs in die wissenschaftliche Denk- und Arbeitsweise ihres Faches soweit eingedrungen sind und das hierfür erforderliche Wissen besitzen, daß sie sich ohne Anleitung in neue Fragenstellungen einarbeiten und Ergebnisse erzielen können.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand November 1999, § 18 Rdnr. 14.

Im Recht des Berechtigungswesens muß die Graduierung als Verleihung eines Hochschulgrades sowohl von Prüfungsbescheiden als auch von Berufsbezeichnungen unterschieden werden. Die Graduierung ist gegenüber dem Prüfungsbescheid ein selbständiger Verwaltungsakt.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, § 18 Rdnr. 2.

Das Hochschulstudium hat nach § 7 HRG die Vorbereitung auf ein berufliches Tätigkeitsfeld und zu diesem Zweck die Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit zum Ziel.

Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, 1978, § 7 Rdnr. 2

Das Hochschulstudium wird nach § 15 I 1 HRG durch eine Hochschulprüfung, eine staatliche oder eine kirchliche Prüfung abgeschlossen. Damit bestätigen sowohl der Diplomtiter als auch das Hochschulabgangszeugnis den Studienabschluß. Der Unterschied liegt darin, daß der Diplomtiter die Vereinheitlichung des Studienabschlusses bewirken soll, das Hochschulabgangszeugnis dagegen detaillierte Bewertungsfaktoren liefern soll.

BVerfG, Beschluß vom 3.12.1980 - 1 BvR 409/80 -, BVerfGE 55, 261 - 272, betreffend die Verfassungsprüfung des § 18 HRG. Der Diplomgrad bedarf noch weiterer Abgrenzung. Allgemein ist ein akademischer Grad keine Berufsbezeichnung, er verleiht kein Berufsausübungsrecht.

Thieme, Deutsches Hochschulrecht, z. Aufl. 1986, S. 386.

Eine unmittelbare Berufszulassung liegt in einem Diplom also nicht.

Während die rechtliche Bedeutung des akademischen Grades verhältnismäßig klein ist, wird er in der Praxis insbesondere mit Blick auf die Berufsausübung geschätzt.

Thieme, a.a.O., S. 386/387.

So ist für den Anstellungsvertrag von Architekten in erster Linie der akademische Grad maßgeblich.

BVerfG, Beschluß vom 17.4.2000, - BvR 1538/98 -, DVBl. 2000, 1050 - 1052.

Nach dem derzeitigen Graduierungsrecht haben die Hochschulen ein Monopol der Graduierung; die Verleihung von Diplomgraden ist ausschließlich ihnen vorbehalten.

Thieme, a.a.O., S. 372/373.

Dies gilt nicht nur für Hochschulprüfungen, sondern auch für Hochschulstudien, die mit einer staatlichen Prüfung abgeschlossen werden.

Thieme, S. 373.

Der Gesetzgeber der Juristenausbildung hat also keine Befugnis zur Einführung des Diplomgrades für Juristinnen und Juristen. Diese Rechtslage besteht bereits seit 1976. Schon in der Fassung des Hochschulrahmengesetzes vom 26.1.1976, BGBl. I S. 185, ist das Graduierungsrecht der Hochschulen in § 18 Satz 2 HRG 1976 ausdrücklich auch auf ein Hochschulstudium erstreckt worden, das wie hier mit einer staatlichen Prüfung abgeschlossen wird. Dieselbe Regelung gilt auch derzeit nach § 18 I 3 HRG 1999 in der Bekanntmachung vom 19.1.1999 (BGBl. I S. 18).

Allerdings besteht nach dem als Bundesrahmenrecht geltenden Hochschulrahmengesetz dennoch ein wesentlicher Unterschied zwischen Studiengängen mit Hochschulprüfung einerseits und staatlicher oder kirchlicher Prüfung andererseits. Während aufgrund von Hochschulprüfungen mit berufsqualifizierendem Abschluß obligatorisch ein Diplomgrad von der Hochschule zu verleihen ist (§ 18 I 1 HRG), "kann" die Hochschule einen Diplomgrad gemäß § 18

§ 13 HRG auch aufgrund einer staatlichen oder kirchlichen Prüfung, mit der ein Hochschulstudium abgeschlossen wird, verleihen.

Diese Bundesrahmenvorschrift bedeutet indessen nicht, daß damit im unmittelbaren Durchgriff ein Hochschulgremium zum Erlaß solcher Verwaltungsakte ermächtigt wird. Vielmehr bezieht sich § 18 I 3 HRG seinem Regelungsgegenstand nach auf Satzungsrecht der Hochschule. Nach diesem Verständnis verweist die Vorschrift auf landesrechtlich ermächtigtes Hochschulsatzungsrecht.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, § 18 Rdnr. 7.

Der Bundesgesetzgeber vertraut also den Erlaß von Graduierungssatzungen der Vielfalt der Hochschulen an. Bereits herkömmlich liegt das Schwergewicht der rechtlichen Regelung der Hochschulgrade anerkanntermaßen im Satzungsrecht der Hochschulen.

Hailbronner, § 18 Rdnr. 7, und Thieme, S. 371. Der Rechtsstoff der Graduierungen ist im wesentlichen in Satzungen der Hochschule geregelt, und zwar in Prüfungsordnungen, Promotionsordnungen und Magisterordnungen, womit das Recht der akademischen Grade auf zahlreiche Ordnungen verteilt wird.

Thieme, S. 371.

Die Hochschulsatzungen regeln die Zusammensetzung der Gremien, die über die Verleihung der Grade entscheiden, die Verfahrensgrundsätze und die Rechte und Pflichten der Kandidaten.

Hailbronner, § 18 Rdnr. 9.

Auch die hier einschlägige Frage der Nachdiplomierung bedarf einer Satzungsregelung.

Der saarländische Landesgesetzgeber hatte bei der Umsetzung des Bundesrahmenrechts in Landesrecht zunächst eine einschränkende Regelung getroffen. Nach § 7 III Saarl. Universitätsgesetz (UG) vom 14.12.1978 (Amtsbl. S. 1085) und § 94 II UG vom 8.3.1989 (Amtsbl. S. 609) konnte die Universität den Diplomgrad aufgrund einer staatlichen Prüfung nur dann verleihen, wenn die staatliche Prüfungsordnung dies vorsah. Die Initiative verblieb bei dieser Regelung bei dem Normgeber des juristischen Ausbildungsrechts, der davon aber keinen Gebrauch gemacht hat. Für die Ausführungssatzung war auch seinerzeit die Universität zuständig. Aufgrund des Änderungsgesetzes vom 1.6.1994 (Amtsbl. S. 889) wurde der Universität auch das Initiativrecht gegeben. § 94 II UG lautete nun:

Die Universität kann den Diplomgrad auch aufgrund einer staatlichen oder kirchlichen Prüfung, mit der ein Hochschulstudium abgeschlossen wird, verleihen.

Der Normgeber des juristischen Ausbildungsrechts darf die Diplomierung seit dieser Rechtsänderung nicht mehr vorsehen. Dieselbe Regelung enthält wortgleich der nunmehr geltende § 75 II UG 1999 in der Fassung des Gesetzes vom 23.6.1999 (Amtsbl. S. 982). Nach dem geltenden Recht ist die Initiative allein der Universität anvertraut.

Sowohl die Initiative zum Erlaß der Satzung als auch der Satzungserlaß sind der Universität anvertraut.

Ebenso wie nach dem Bundesrecht ist mit dieser landesrechtlichen Vorschrift die Ermächtigung zum Satzungsrecht und nicht die Ermächtigung zum Erlaß einzelner Verwaltungsakte gemeint. Daß dies die Auffassung des Landesgesetzgebers ist, ergibt sich schlüssig aus der Regelung der Parallelfraße der Graduierung nach Hochschulprüfungen in § 73 I 2 Nr. 16 UG 1999. Nach dieser Vorschrift müssen die Prüfungsordnungen Bestimmungen enthalten über den nach den bestandenen Prüfungen zu verleihenden Hochschulgrad.

Weiterhin ergeben sich die zuständigen Organe nach § 73 I 2 Nr. 12 UG 1999 ebenfalls aus der einschlägigen Satzung. Damit ist der dargelegte anerkannte Rechtszustand, daß die Graduierung einer Hochschulsatzung bedarf, für den Fall von Hochschulprüfungen vom saarländischen Landesgesetzgeber ausdrücklich in diesem Sinn geregelt.

Die Vorschrift des § 73 I 2 Nr. 16 UG 1999 ist sinngemäß auch auf die Graduierung nach staatlichen Prüfungen (§ 75 II UG 1999) anzuwenden. Die Interessenlage ist mit Blick auf den erforderlichen Regelungsbedarf durch Satzung gleich. Auch hier müssen die zuständigen Organe festgelegt werden, der Kreis der begünstigten Absolventen bestimmt und die Frage der Nachdiplomierung geregelt werden. All dies erfordert ebenso wie bei der Graduierung nach Hochschulprüfungen eine generelle Regelung durch Satzung. In entsprechender Anwendung des § 73 I 2 Nr. 16 UG 1999 kann mithin die landesgesetzliche Ermächtigung des § 75 II UG 1999 zur Graduierung nach staatlichen Prüfungen nur

auf Rechtssetzung durch eine einschlägige Satzung der Universität gehen. Eine Ermächtigung, ad hoc einem einzelnen Bewerber nach Maßgabe der Einzelfallwürdigung den Hochschulgrad nachträglich zu verleihen, besteht nicht.

Unstreitig ist bis heute eine Universitätssatzung zur Graduierung von Absolventen der ersten juristischen Staatsprüfung nicht erlassen worden.

Mithin fehlt es an einer speziellen Ermächtigungsgrundlage für den vom Kläger begehrten Verwaltungsakt.

Bei dieser Sachlage hat der Senat davon abgesehen, nach § 19 AGVwGO die gegen die Universität erhobene Klage auf das verleihende Organ umzustellen. Die Beteiligten haben dem auch nicht widersprochen. Nach dem neuen Universitätsrecht - § 27 I 2 Nr. 1 UG 1999 - wäre nunmehr der Fakultätsrat zuständig für den Erlaß der Ordnungen der Fakultät, indessen nicht ohne weiteres für die Ausführung dieser Ordnungen. Ist das satzungsmäßig ausführende Organ, das den Hochschulgrad verleiht (§ 73 I 2 Nr. 12 und Nr. 16 UG 1999 entsprechend) von dem Rechtsträger, der Universität, bisher noch gar nicht bestimmt, ist auch unter Geltung des saarländischen Behördenprinzips aus Gründen der Rechtsklarheit letztlich der Rechtsträger und damit die Universität gerichtlich in Anspruch zu nehmen. Ausschlaggebend für den Klageerfolg ist das nicht, da die Verpflichtungsklage übereinstimmend mit der Meinung des Verwaltungsgerichts auch bei Umstellung auf ein Hochschulorgan in jedem Fall erfolglos bleiben muß.

II.

Mit dem gemeinsamen Ziel seiner Hilfsanträge begehrt der Kläger, die beklagte Universität in der prozessual zulässigen Form zum Erlaß einer Diplomierungssatzung zu veranlassen. Für sein Begehren nach einem akademischen Grad für sein 1. juristisches Staatsexamen steht nämlich hochschulrechtlich nur der Diplomgrad und kein anderer der möglichen Hochschulgrade zur Verfügung (§ 75 I und II UG 1999).

Gegen die Untätigkeit des Normgebers besteht nach neuerem Rechtsverständnis Rechtsschutz. In zwei Entscheidungen aus 1988 und 1989 hat das Bundesverwaltungsgericht wirksamen Rechtsschutz des Bürgers mit dem Ziel einer untergesetzlichen Normsetzung ausdrücklich anerkannt.

BVerwG, Urteil vom 3.11.1988 - 7 C 115/86 -, NJW 1989, 1495, betreffend einen Anspruch auf Normsetzung in Form der Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages; BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVBl. 1990, 155, betreffend die Normsetzungspflicht eines kommunalen Satzungsgebers mit Blick auf die im Einzelfall beantragte Verdienstausschüttung einer Kreisrätin; zustimmend zur Normerlaßklage Bader u.a., VwGO, 1999, 42 Rdnr. 130; Reidt, DVBl. 2000, 602; eingehend Sodan, NVwZ 2000, 601.

Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts steht es der Zulässigkeit einer Klage nicht entgegen, daß sie sich gegen einen Beklagten als Satzungsgeber richtet. Der Bürger kann sich auch hierfür auf Art. 19 IV GG berufen. Das Grundgesetz gewährleistet nicht nur Rechtsschutz gegen mit höherrangigem Recht unvereinbare Rechtssetzungsakte, es schließt auch Rechtsschutz gegen ein mit höherrangigem Recht unvereinbares normgeberisches Unterlassen ein.

BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVBl. 1990, 155-156; Reidt, DVBl. 2000, 602-604.

Der hier in Anspruch genommene Hochschulsatzungsgeber kann seine Satzungsautonomie dem Rechtsschutzbegehren nicht entgegenhalten, denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist auch der kommunale Satzungsgeber bei Ausübung der Satzungsautonomie ungeachtet seiner Legitimation durch Wahlen dem durch Art. 19 IV GG verbürgten Rechtsschutz unterworfen.

BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVBl. 1990, 155-156.

Weiterhin steht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fest, daß für den Erlaß untergesetzlicher Rechtsnormen der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 I 1 VwGO uneingeschränkt offensteht.

BVerwG, Urteil vom 3.11.1988 - 7 C 115.86 -, NJW 1989, 1495-1496.

Für den Rechtsschutz gegen normatives Unterlassen steht das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO nicht zur Verfügung.

BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVBl. 1990, 155-156.

Hinsichtlich der Rechtsschutzform hat das Verwaltungsgericht, das in der angefochtenen Entscheidung ebenfalls den Rechtsschutz bei normativem Unterlassen bejaht, die Zulässigkeit einer Leistungsklage angenommen.

Ebenso Bader, VwGO, 1999, § 42 Rdnr. 130.

Indessen ist das Bundesverwaltungsgericht zurückhaltender. Es hat in beiden zum normativen Unterlassen ergangenen Entscheidungen allein die Feststellungsklage nach § 43 VwGO zugelassen.

BVerwG, Urteil vom 3.11.1988 - 7 C 115/86 -, NJW 1989, 1495, 1497; BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVB1. 1990, 155, 156.

Als verallgemeinerungsfähige Begründung hat sich das Bundesverwaltungsgericht darauf berufen, die Form des Feststellungsbegehrens entspreche eher dem im Gewaltenteilungsgrundsatz begründeten Gedanken, wonach auf die Entscheidungsfreiheit der rechtsetzenden Organe gerichtlich nur in dem für den Rechtsschutz des Bürgers unumgänglichen Umfang einzuwirken ist.

BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVB1. 1990, 155-156.

Mit dieser Weichenstellung will das Bundesverwaltungsgericht erkennbar die Konsequenz der Vollstreckungsfähigkeit der gerichtlichen Entscheidung gegen den Normgeber vermeiden.

So einleuchtend Sodan, NVwZ 2000, 601-608.

Diese Erwägung spricht dafür, abweichend von den Überlegungen des Verwaltungsgerichts die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Feststellungsklage auch auf den hier vorliegenden Fall des Rechtsschutzes gegen normatives Unterlassen des Universitätssatzungsgebers anzuwenden.

Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 I VwGO besteht, da es um den Status des Klägers als früheres Mitglied (§ 36 1 1 HRG) und Absolvent der beklagten Universität mit geltend gemachtem Diplomierungsanspruch geht.

Vergleichbar hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVB1. 1990, 155-156, ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis in dem Status der dortigen Klägerin als Kreisrätin gesehen.

Da die Feststellungsklage die dem Gewaltenteilungsgrundsatz entsprechende Klageform ist, kann ihr auch nicht der Einwand der Subsidiarität nach § 43 11 VwGO im Sinne einer vorrangigen Gestaltungs- oder Leistungsklage entgegengehalten werden.

BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVB1.

1990, 155-156.

Entsprechend der dargelegten richterlichen Zurückhaltung kann mit der zulässigen Feststellungsklage nicht etwa die Verpflichtung des Normgebers zum Erlaß

festgestellt werden, sondern vielmehr nur die Rechtswidrigkeit und Rechtsverletzung durch die Unterlassung des Normgebers.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVB1. 1990, 155-156.

Auf dieser Grundlage sind die vom Kläger gestellten Hilfsanträge zu überprüfen.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Möglichkeiten der Klageform hat der Kläger mehrere Hilfsanträge zu der begehrten Normsetzung gestellt.

Der am weitesten gehende erste Hilfsantrag zielt unmittelbar auf den Erlaß der Satzung im Wege der Leistungsklage und damit auf ein vollstreckbares Urteil. Dieser Antrag ist nach der dargelegten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unzulässig. Mit dem nächsten Hilfsantrag begehrt der Kläger im Gewand der Feststellungsklage die Verpflichtung des Normgebers zum Tätigwerden. Auch dies entspricht nicht dem dargelegten richterlichen Zurückhaltungsgebot.

Mit dem letzten Hilfsantrag gegen die Beklagte zu 1. als Normgeberin begehrt der Kläger die Feststellung, daß die Unterlassung der Satzungsgebung rechtswidrig ist und sinngemäß ihn in seinen Rechten verletzt. Nur in dieser Antragsform genügt das Rechtsschutzbegehren des Klägers der dargelegten und überzeugenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Insoweit hat der Kläger die zulässige Klageform gewählt.

Zu Recht hat der Kläger als Klagegegner auch die beklagte Universität als Rechtsträger und nicht eine bestimmte Behörde in Anspruch genommen, denn für die Feststellungsklage gilt nach § 17 II AGVwGO nicht das Behördenprinzip.

Auch eine mögliche Rechtsverletzung des Klägers durch das Unterlassen des Normgebers (§ 42 II VwGO) kann bejaht werden.

Eine abstrakt mögliche Rechtsverletzung des Klägers ist sowohl für den Fall einer bindenden Verpflichtung des Normgebers als auch für den Fall eines weiten normativen Ermessens zu bejahen. Unproblematisch ist dies für den Fall der bindenden Verpflichtung des Normgebers insbesondere aus dem Gleichheitssatz. Eine solche bindende Verpflichtung aufgrund des Gleichheitssatzes hat das Bundesverwaltungsgericht in dem 1989 entschiedenen Fall betreffend eine Kreissatzung angenommen.

BVerwG, Urteil vom 7.9.1989 - 7 C 4.89 -, DVB1. 1990, 155-156.

Aber auch in dem näher liegenden Fall, daß der Normgeber einen weiten Spielraum normativen Ermessens hat, ist eine Rechtsverletzung möglich. Einen solchen Fall hat das Bundesverwaltungsgericht in dem 1988 entschiedenen Tarifrechtsstreit angenommen.

BVerwG, Urteil vom 3.11.1988 - 7 C 115.86 -, NJW 1989, 1495-1498.

In diesem Fall wird das Rechtssetzungsermessen erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zwecks der Ermächtigung schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist.

BVerwG, Urteil vom 3.11.1988 - 7 C 115.86 -, NJW 1989, 1495-1499; Reidt, DVB1. 2000, 602-605.

Selbst der hier von der Beklagten zu 1. in Anspruch genommene weite Entscheidungsspielraum bei der Frage, ob überhaupt die vom Kläger begehrte Diplomierungssatzung erlassen wird, schließt nach diesem Maßstab eine mögliche Rechtsverletzung nicht aus.

Nach diesem Überprüfungsergebnis ist von allen vom Kläger gestellten Hilfsanträgen allein der zuletzt gestellte Hilfsantrag im Sinne der Feststellung einer rechtswidrigen Unterlassung der Normgebung zulässig und eröffnet die materielle Prüfung des Falles durch den Senat. Danach ist die Begründetheit des Begehrens auf Normsetzung zu prüfen.

Nach der Auffassung des Verwaltungsgerichts enthält die Ermächtigungsgrundlage des § 18 I 3 HRG und des § 94 II UG i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 1.6.1994 (Amtsbl. S. 889), nunmehr inhaltsgleich § 75 II UG i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 23.6.1999 (Amtsbl. S. 982) allein eine objektivrechtliche Regelung, die nach der Schutznormtheorie nicht zugleich den Interessen der Absolventinnen und Absolventen des Studiums zu dienen bestimmt ist. Diese Rechtsauffassung teilt auch die Beklagte zu 1. in der Berufungserwiderung.

Zunächst ist von dem objektiven Regelungsinhalt der Ermächtigungsnorm auszugehen. Nach § 18 I 3 HRG - und inhaltsgleich § 75 II UG 1999 kann die Hochschule einen Diplomgrad auch aufgrund einer staatlichen Prüfung oder einer kirchlichen Prüfung, mit der ein Hochschulstudium abgeschlossen wird, verleihen.

Die Vorschrift hat objektive Bedeutung insbesondere für mehrstufige staatliche Ausbildungsgänge, bei denen sich an die Universitätsausbildung eine staatliche praktische Ausbildung anschließt.

Vgl. Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 19.

Aus der Sicht des staatlichen Ausbildungsrechts ist in diesen Fällen die gesamte Universitätsausbildung nur ein Teil der gestuften Ausbildung, die erst mit dem Abschluß des praktischen Teils zur uneingeschränkten Berufsbefähigung führt. Diesen Blickwinkel des staatlichen Ausbildungsrechts verläßt das Verwaltungsgericht im Grunde nicht, denn es sieht den Kläger letztlich als keinen "vollständigen" Juristen an und vergleicht ihn mit einem "abgebrochenen Betriebswirt". Damit stellt das Verwaltungsgericht an einem entscheidenden Punkt die Weichen anders als der Senat. Die alleinige Betrachtung vom Endpunkt der staatlichen Ausbildung her versperrt den Blick dafür, daß vom Hochschulrecht her der Abschluß der ersten juristischen Staatsprüfung einen erfolgreichen Abschluß der Universitätsausbildung enthält. Die hochschulrechtliche Betrachtung des erfolgreichen Abschlusses und nicht des "Abbruchs" ist dem Diplomierungsrecht zugrundezulegen. Die Diplomierung ist den Hochschulen und systematisch dem Hochschulrecht zugewiesen, aus dessen Sicht kein abgebrochenes, sondern ein

erfolgreiches Hochschulstudium als Vorbereitung auf ein Berufsfeld vorliegt. Das Berufsfeld umfaßt - wie noch darzulegen ist hochschulrechtlich die juristischen Berufe insgesamt, nicht allein die Referendarausbildung.

Die Maßstäbe für die Diplomierung sind zunächst dem Hochschulrecht zu entnehmen und dann mit den Begrenzungen des staatlichen Ausbildungs- und Berufszulassungsrechts in Übereinklang zu bringen.

Auszugehen ist davon, daß das Hochschulrecht die Diplomierung (§ 18 HRG) an das Erreichen des Studienziels (§ 7 HRG) anknüpft. Auch das Bundesverfassungsgericht hält den einheitlichen Diplomgrad letztlich für eine Konsequenz des gemeinsamen Studienziels.

BVerfG, Beschluß vom 3.12.1980 - 1 BvR 409/80 -, BVerfGE 55, 261-271.

Der Hochschulgesetzgeber stellt den Studienabschluß durch Hochschulprüfung und durch staatliche Prüfung rangmäßig gleich (§ 15 I 1 HRG). Im Fall einer Hochschulprüfung setzt die Diplomierung nach § 18 I 1 HRG ausdrücklich einen berufsqualifizierenden Abschluß voraus. Dies schließt an das normativ bestimmte Studienziel in § 7 HRG und übereinstimmend § 62 UG 1999 an, wonach das primäre Ziel des Hochschulstudiums die Vorbereitung auf ein berufliches Tätigkeitsfeld ist, das durch wissenschaftliche Arbeit und verantwortliches Handeln näher definiert wird.

Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, § 7 Rdnr. 2.

Der Begriff des beruflichen Tätigkeitsfeldes ist als Absage an eng begrenzte Berufsbilder zu verstehen.

Hailbronner, Hochschulrahmengesetz, § 7 Rdnr. 30.

Das berufliche Tätigkeitsfeld ist mithin weit auszulegen. Mit diesem Studienziel stimmt es überein, daß Berufsfertigkeit im Sinne sofortiger Einsatzfähigkeit nicht verlangt wird und daraus erklärt sich die ausdrückliche gesetzliche Regelung in § 10 I 2 HRG und § 64 I 2 UG 1999, daß auch die fachliche Eignung für einen beruflichen Vorbereitungsdienst als berufsqualifizierend gilt.

Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, § 10 -Rdnrn. 4 und 5.

Erst ein unterhalb dieser Befähigung angesetztes Studienziel verdient nicht mehr das Prädikat "berufsqualifizierend" und berechtigt nicht zur Verleihung eines Diplomgrades.

Dallinger, Hochschulrahmengesetz, § 10 Rdnr. 4.

Die damit kraft Gesetzes bestehende "Diplomreife" des ersten juristischen Staatsexamens kann von der Beklagten mithin nicht durch eine Muster-Rahmenordnung für Diplomprüfungsordnungen ausgeräumt werden.

Auf dieser Stufe zwischen bereits abgeschlossener Universitätsausbildung und noch nicht abgeschlossener staatlicher praktischer Ausbildung baut der Diplomgrad des 18 I 3 HRG auf, der auch als "akzessorischer" Diplomgrad bezeichnet wird.

Hailbronner, Überschrift vor § 18 Rdnr. 19.

Die Vorschrift betrifft den Personenkreis derjenigen Universitätsabsolventen, die die staatliche Ausbildung nach ihrem Examen nicht fortführen, vielmehr unmittelbar nach der Universitätsausbildung in das Berufsleben einsteigen.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, § 18 Rdnr. 19.

Dieser Personenkreis soll im folgenden wertfrei als Früheinsteiger bezeichnet werden. Hervorzuheben ist, daß dabei nur aus der Sicht des staatlichen Ausbildungsrechts von Früheinsteigern gesprochen werden kann. Aus der Sicht des Hochschulrechts machen sie lediglich bestimmungsgemäß von ihrer hochschulmäßig abgeschlossenen Vorbereitung auf ein weit zu verstehendes berufliches Tätigkeitsfeld Gebrauch. Das Tätigkeitsfeld erfaßt nicht nur Berufe, für deren Ausübung ein Studienabschluß rechtlich erforderlich ist, sondern auch solche Tätigkeiten, für deren Ausübung ein Studienabschluß tatsächlich im Wirtschaftsleben gefordert wird.

Denninger, Hochschulrahmengesetz, § 2 Rdnr. 9.

Letzteres trifft etwa für die Tätigkeit als Wirtschaftsjurist zu. Mithin verhalten sich diese Früheinsteiger ebenso wie ihre Studienkollegen nach Abschluß einer Hochschulprüfung im Sinne des 18 I 1 HRG, die von ihrer festgestellten wissenschaftlichen Qualifikation alsbald auf dem Arbeitsmarkt Gebrauch machen.

Aus der Sicht des Hochschulgesetzgebers hätte es an sich nahegelegen, bei allen staatlichen Abschlußprüfungen mit dem wissenschaftlichen Niveau von Hochschulprüfungen eine Diplomierungspflicht anzuordnen.

Dies ist aus Gründen des Berufszulassungsrechts nicht geschehen. An dieser Stelle muß nämlich das Graduierungsrecht der Hochschule mit den Begrenzungen des staatlichen Berufszulassungsrechts in Übereinklang gebracht werden. Die angestrebte Verwertung des Diploms im Berufsleben hängt nämlich entscheidend davon ab, wie rigoros das staatliche Berufszulassungsrecht ist. Ein objektives Diplomierungsbedürfnis setzt voraus, daß die abgeschlossene Universitätsausbildung ohne einen zusätzlichen staatlichen Ausbildungsgang überhaupt beruflich verwertet werden darf. Dies hängt vom staatlichen Berufszulassungsrecht ab und soll durch Gegenüberstellung der hier einschlägigen Juristenausbildung mit der ärztlichen Ausbildung verdeutlicht werden. In beiden Fällen fällt die abgeschlossene Universitätsausbildung unter § 18 I 3 HRG, indessen ist das Berufszulassungsrecht unterschiedlich rigoros.

Die Bundesärzteordnung in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 27.4.1993 (BGBl. I S. 512) trifft im Abschnitt I - Der ärztliche Beruf - eine umfassende Zulassungsregelung. Die Ausübung der Heilkunde ist nach § 2 V Bundesärzteordnung Ausübung des ärztlichen Berufs und setzt nach § 2 I Bundesärzteordnung die Approbation voraus; ebenso setzt die Berufsbezeichnung

"Arzt" oder "Ärztin" nach § 2 a Bundesärzteordnung die Approbation voraus. Für die Erteilung der Approbation ist nach einem Studium der Medizin an einer wissenschaftlichen Hochschule mit abschließender ärztlicher Prüfung (§ 3 I Nr. 4 Bundesärzteordnung) zusätzlich als weiterer Teil der Ausbildung die achtzehnmonatige Tätigkeit als Arzt im Praktikum erforderlich (§ 3 I Nr. 5 Bundesärzteordnung); diese Zulassungsregelung gilt ganz unabhängig von der Form der ärztlichen Berufsausübung, da der Gesetzgeber die Freiheit ärztlichen Handelns grundsätzlich gewährleisten will, auch dann, wenn sie nicht freiberuflich ausgeübt wird.

Haage, Erläuterungen zur Bundesärzteordnung, Anmerkung zu § 1 Bundesärzteordnung, in: Das Deutsche Bundesrecht, Stand Mai 1999.

Mithin unterliegt das gesamte berufliche Tätigkeitsfeld des vom Gesetzgeber einheitlich gesehenen ärztlichen Berufs einem strengen Zulassungsrecht, das für die Ausübung der Heilkunde den Abschluß der ärztlichen Universitätsausbildung mit der ärztlichen Prüfung allein nicht genügen läßt. Sprachlich ist die Bezeichnung Diplom-Mediziner zwar eingeführt.

Vgl. Duden, die deutsche Rechtschreibung, 22. Aufl. 2000, Stichwort Dipl.-Med. Diplommediziner(in).

Eine Vorverlegung der ärztlichen Berufsausübung und damit eine Erweiterung des ärztlichen Berufsfeldes läßt sich aber mit dem Diplomgrad nicht erzielen, so daß der Gesetzeszweck der Berufsförderung für Früheinsteiger nicht eingreift. Jedenfalls für eine Arzttätigkeit hätte das Diplom keinen Nutzen.

Das Berufszulassungsrecht für Juristinnen und Juristen unterscheidet sich davon deutlich. Ein wesentlicher Teil des juristischen Berufsfeldes ist staatlich reglementiert, ein anderer Teil nicht. Der häufig gebrauchte Begriff des Einheitsjuristen bezieht sich auf die juristische Ausbildung, nach der Gesetzeslage aber gerade nicht auf das Zulassungsrecht. Dies wird nicht immer klar unterschieden. So wird angenommen, erst die große Staatsprüfung mache den Juristen zum Volljuristen, das heißt allein sie gebe ihm "die Berufsbefähigung"...._

Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl. 1986, S. 373/374.

Die gesetzgeberische Wirklichkeit sieht anders aus. Im Gegensatz zu dem gesetzgeberisch einheitlichen Arztberuf gibt es keine gesetzgeberische Generalklausel, daß einen juristischen Beruf nur derjenige ausüben darf, der die zweite juristische Staatsprüfung bestanden hat. Vielmehr behandelt das staatliche Zulassungsrecht das juristische Tätigkeitsfeld unterschiedlich. Während die Ausübung eines juristischen Berufs im öffentlichen Dienst und freiberuflich im wesentlichen strikt die zweite Staatsprüfung voraussetzt, ist die Tätigkeit als privat angestellter Jurist mit Universitätsausbildung innerhalb der Wirtschaft (Wirtschaftsjurist) staatlich nicht reglementiert.

Das juristische Berufszulassungsrecht ergibt sich enumerativ aus Gesetzen über einzelne juristische Berufe. Als Grundnorm kann § 5 I des Deutschen Richtergesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 6.10.1998 (BGBl. I S. 2026) angesehen werden, wonach die Befähigung zum Richteramt erwirbt, wer ein

rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Staatsprüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt. Im Staatsdienst als Beamter wird die einschlägige Laufbahnbefähigung für die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes gemäß § 14 a I Nr. 1 BRRG auch durch einen Ausbildungsgang nach § 5 b des Deutschen Richtergesetzes und damit durch die Befähigung zum Richteramt erworben. Für die selbständigen Berufe des Rechtsanwalts und des Notars stellen § 4 BRAO in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 9.3.2000 (BGBl. I S. 182) und § 5 BNotO in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 19.12.1998 (BGBl. I S. 3836) übereinstimmend auf die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz ab; auf die Besonderheiten europäischer Eingliederungsvoraussetzungen (vgl. 4 BRAO) ist hier nicht einzugehen. Damit ist das juristische Berufsfeld sowohl im öffentlichen Dienst als auch in der freiberuflichen Tätigkeit enumerativ an die Befähigung zum Richteramt und damit an den vollständigen Abschluß des staatlichen Ausbildungsgangs gebunden; eine Diplomierung juristischer Universitätsabsolventen könnte daran nichts ändern und in diesen Berufen auch nicht weiterführen.

Aus dem enumerativen Charakter dieser einzelnen Berufszulassungsvorschriften und einer fehlenden normativen Berufszulassungsregelung für die Ausübung juristischer Berufe mit Universitätsausbildung als angestellter Jurist in der Wirtschaft folgt, daß die Berufszulassung für angestellte Juristen in der Wirtschaft nicht reglementiert ist. Im Unterschied zu der Berufsbezeichnung als Arzt ist auch die Berufsbezeichnung als Juristin/Jurist oder Volljuristin/Volljurist nicht an den erfolgreichen Abschluß der zweiten juristischen Staatsprüfung gebunden beziehungsweise gesetzlich geschützt; vielmehr berechtigt das Bestehen dieser Prüfung nur zu der Bezeichnung "Assessor" (§ 35 I Halbsatz 2 des Saarländischen JAG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 8.7.1998, Amtsbl. S. 718).

Der nicht reglementierte Teil des juristischen Berufsfeldes hat auch zahlenmäßige Bedeutung. Nach neueren Zahlen werden von den Absolventen der zweiten juristischen Staatsprüfung nur weniger als 2 % Richter, 3 % gehen in die staatliche Verwaltung, 58 % in Anwaltskanzleien und die verbleibende Zahl - mithin rund 37 % - wird in der Wirtschaft angestellt oder in einem nichtjuristischen Beruf.

Vgl. Südd.Z vom 11.4.2000, in Presseübersicht zur Reform der Juristenausbildung in dem BDVR-Rund

schreiben 04/2000, S. 105.

Auf dem Arbeitsmarkt werden also mehr als ein Drittel der voll ausgebildeten Juristen außerhalb der normativ reglementierten juristischen Berufe tätig, insbesondere als Juristen in der Wirtschaft. Für Wirtschaftsjuristen steht das Berufszulassungsrecht mangels Reglementierung einer alsbaldigen Verwertung der juristischen Universitätsausbildung auf dem Arbeitsmarkt nicht entgegen. So hat der Kläger mit dem Doppelabschluß einer juristischen Universitätsausbildung und einer Ausbildung zum Versicherungskaufmann einen privaten Arbeitgeber in der Wirtschaft - ein Versicherungsunternehmen - gefunden.

Zusammengefaßt ist die akzessorische Diplomierung nach § 18 I 3 HRG mit Blick auf das unterschiedliche Berufszulassungsrecht nicht als zwingende

Diplomierungsvorschrift für alle in Betracht kommenden staatlichen Prüfungen gefaßt, sondern als Ermächtigungsvorschrift.

Aus der Kommentierung ergibt sich, daß bei der Anwendung dieser Vorschrift in erster Linie an den Diplom-Juristen und Diplom-Pädagogen zu denken ist, wobei der Diplom-Pädagoge bereits ein eingeführter Grad ist.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 20; ebenso Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, 1978, § 18 Rdnr. 5: Die Vorschrift betrifft insbesondere Juristen und Lehramtabsolventen mit erstem Staatsexamen.

Die in das Ermessen des Normgebers gestellte Diplomierung ist objektiv als Begünstigung des betroffenen Personenkreises der Früheinsteiger anzusehen. Die Begünstigung hat die Beklagte zu 1. in der mündlichen Verhandlung nicht überzeugend in Frage gestellt. Deutlich wird der Vorteil bei einem Vergleich mit dem rechtlich selbständigen Prüfungszeugnis. Das nach allgemeinem Muster erstellte vorliegende Zeugnis des Klägers über die erste juristische Staatsprüfung bezeichnet ihn als Rechtskandidaten. Selbst in der Form "geprüfter Rechtskandidat" handelt es sich um eine kaum anredefähige Bezeichnung.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 19.

Demgegenüber ist ein Diplom auf dem Arbeitsmarkt wesentlich zugkräftiger; Diplomtitel für Wirtschaftsjuristen sind in der Wirtschaft sehr gefragt.

Südd.Z vom 11.4.2000, in: Presseüberblick der Reform der Juristenausbildung in BDVR-Rundschreiben

04/2000, S. 105; zur Verleihung des Diplomgrades Diplom-Wirtschaftsjurist durch die Fachhochschulen Nordostniedersachsen, Schmalkalden und Wismar Vgl. Hochschulrektorenkonferenz, Diplomgrade an deutschen Hochschulen, 1999, -S. 158, 171, 179/180; zur Bejahung eines Graduierungsbedürfnisses für Juristen mit Universitätsausbildung Beschluß der Justizministerkonferenz vom 11./12.6.1997 und 22.-24.11.2000.

Von einer Begünstigung durch die Graduierung geht erkennbar auch das Bundesverwaltungsgericht aus, das in dem vergleichbaren Fall einer staatlichen Graduierung eines Ingenieurs dargelegt hat, dies sei für den Einzelnen selbstverständlich keine Belastung.

BVerwG, Urteil vom 11.6.1975 - BVerwG VII C 14.73 -, BVerwGE 48, 305-310.

Nach allem enthält die einschlägige Norm des § 18 I 3 HRG die in das Ermessen der Hochschule gestellte Ermächtigung, Absolventen nach Abschluß der Hochschulausbildung mit einer staatlichen Prüfung durch den Diplomgrad zu begünstigen.

Das Verwaltungsgericht sieht in dieser Regelung allein eine objektiv-rechtliche Ermächtigung, die die Möglichkeit zur Verleihung eines Grades eröffnet, ohne zugleich nach der Schutznormtheorie den Interessen des Klägers zu dienen bestimmt zu sein. Es beruft sich dazu auf Thieme, der sich in diese Richtung äußert,

Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl. 1986, S. 374, spricht davon, daß das Gesetz die Möglichkeit zur Verleihung des Grades eröffnet. und es meint, der Kläger könne sich zwar von der Graduierung bessere Chancen versprechen, diese seien aber als reiner Reflex zu werten.

Dem Verwaltungsgericht geht es bei dieser Entscheidung erkennbar um die Gestaltungsfreiheit der Universität als Normgeber, der innerhalb des Selbstverwaltungsrechts die diesbezüglichen Entscheidungen autonom treffen können müsse. Weiterhin will das Verwaltungsgericht mit seiner Rechtsauffassung auch den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Bereich der Juristenausbildung wahren.

Das so gefundene Ergebnis überzeugt aus der Sicht des Senats nicht.

Das Bundesverwaltungsgericht geht speziell für eine unterlassene Normsetzung des Normgebers in dem Urteil vom 3.11.1988 - 7 C 115.86 -, NJW 1989, 1495-1498, von einem entgegengesetzten Grundverständnis aus und führt dazu aus:

Hinzu kommt, daß nach der prinzipiellen Ordnung des Verhältnisses des einzelnen zum Staat im Grundgesetz bei gesetzlichen Begünstigungen ohnehin im Zweifel ein rechtlich geschütztes Individualinteresse zu bejahen ist.

Dieser Grundansatz gilt erkennbar auch für Absolventen einer Hochschule, denn sie sind als Studenten Mitglieder dieser Hochschule (§ 36 I 1 HRG) mit eigenen Mitgliedschaftsrechten, was der Annahme bloßer Reflexe widerspricht.

Die auch bereits vom Verwaltungsgericht ausgewertete Kommentarliteratur zur akzessorischen Diplomprüfung spricht mit Ausnahme der bereits angeführten Stellungnahme von Thieme überwiegend dafür, daß die Ermächtigungsnorm auch die Interessen der Absolventen schützt. Deutlich kommt dies in der Kommentierung von Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, § 8 Rdnr. 5, zum Ausdruck, wo es heißt:

Die in Satz 2 eröffnete Möglichkeit, den Diplomgrad auch aufgrund einer staatlichen Abschlußprüfung zu verleihen, soll den Absolventen dieser Studiengänge die mit dem Diplomtittel verbundenen

beruflichen Verwertungsmöglichkeiten geben und ein ausschließlich hierauf gerichtetes Zusatzstudium, wie es bisher häufig war, künftig entbehrlich machen.

Auch im übrigen besteht in der Kommentierung Übereinstimmung, daß die Ermächtigung den Absolventen zusätzliche mit dem Diplomgrad verbundene berufliche Möglichkeiten eröffnen soll.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 19; Denninger, Hochschulrahmengesetz, 18 Rdnr. 6; Reich, Hochschulrahmengesetz, § 18 Rdnr. 3.

Eindeutig wird das Ergebnis, wenn man die akzessorische Diplomierung nach § 18 I 3 HRG nicht isoliert auslegt, sondern im Wege systematischer Auslegung auch die obligatorische Diplomierung nach

18 I 1 HRG mit einbezieht. In beiden Fällen geht es mit dem vergebenen Diplomgrad um dieselbe Begünstigung. Bei der Anwendung der Schutznormtheorie auf die obligatorische Vergabe des Diplomgrades nach § 18 I 1 HRG ist offensichtlich, daß nach einer Hochschulabschlußprüfung die Verleihung des Diplomgrades nicht an der zu wahrenen Autonomie der Hochschule scheitern kann und auch kein bloßer Reflex für die Studenten mit Hochschulabschlußprüfung sein kann. Für den obligatorischen Diplomgrad des § 18 I 1 HRG hat das Bundesverfassungsgericht bei der Verfassungsprüfung dieser Bestimmung (Beschluß vom 3.12.1980 - 1 BvR 409/80 -, BVerfGE 55, 261-272) die Schutzrichtung u.a. wie folgt bestimmt:

Sinn des einheitlichen Diplomgrades soll es nicht zuletzt sein, die Studienwahl des einzelnen Studenten innerhalb eines Angebots von inhaltlich und zeitlich gestuften Studiengängen (vgl. § 4 Abs. 3 Nr. 1 HRG) von Prestigeerwägungen zu entlasten (es folgt ein Zitat).

Im Sinne der Schutznormtheorie dient die Verleihung des Diplomgrades nach der Verfassungsrechtsprechung also dem Interesse des "einzelnen Studenten". Diese Schutzrichtung behält der Diplomgrad als einheitliche Begünstigung auch, wenn er nicht aufgrund einer Hochschulabschlußprüfung, sondern einer staatlichen Abschlußprüfung des Hochschulstudiums vergeben wird. Nach der dargelegten Verfassungsrechtsprechung kann die einheitliche Schutzrichtung des Diplomgrades im Grunde nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Er schützt die Interessen der Absolventen und begründet damit nach der Schutznormtheorie subjektive Rechte.

Diese subjektiven Rechte müssen dann aber, wie das Verwaltungsgericht im Ansatz zu Recht erkannt hat, in Einklang gebracht werden mit der Gestaltungsfreiheit des Normgebers.

Das Verwaltungsgericht will mit seiner Entscheidung mit der faktischen Wirkung einer "Diplomierungssperre" auch den Gestaltungsspielraum des Normgebers im Bereich der Juristenausbildung schützen. Zu einem solchen Schutz besteht aber vernünftigerweise kein Anlaß. Soweit es um den saarländischen Normgeber der Juristenausbildung geht, ergibt sich das bereits aus der Gesetzgebungsgeschichte des saarländischen Universitätsgesetzes. Ursprünglich hatte der saarländische Landesgesetzgeber mit der Fassung des § 94 II UG vom 8.3.1989 (Amtsbl. S. 609) wie schon zuvor mit § 7 III UG vom 14.12.1978 (Amtsbl. S. 1085) die Verleihung eines Diplomgrades durch die Universität nach einer staatlichen Hochschulabschlußprüfung nur dann zugelassen, wenn die staatliche Prüfungsordnung dies vorsieht. Es sollte also dem Gestaltungsspielraum des saarländischen Normgebers der JAO überlassen bleiben, ob für die universitäre Juristenausbildung ein Diplomgrad verliehen werden durfte oder nicht. Das damit bestehende Initiativrecht des Verordnungsgebers der juristischen Ausbildung hat aber der saarländische Landesgesetzgeber 1994 wieder beseitigt. Nach § 94 II UG nunmehr in der Fassung des Gesetzes vom 1.6.1994 (Amtsbl. S. 889) ist der Universität abschließend die Ermächtigung zur Vergabe des Diplomgrades bei staatlichen Abschlußprüfungen erteilt worden, ohne daß dem Verordnungsgeber der JAO ein Initiativrecht oder Mitwirkungsrecht in irgendeiner Weise zustand. Die jetzige Regelung des § 75 11 UG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 23.6.1999 (Amtsbl.

S. 982) ist unverändert. Nach der dargelegten Gesetzeslage steht dem saarländischen Normgeber der JAO kein Initiativrecht mehr zu, so daß die Wahrung eines solchen Gestaltungsspielraums nicht etwa als "Sperr" für den in Wirklichkeit bestehenden Gestaltungsspielraum der Universität dienen kann.

Zu Recht geht auch die Justizministerkonferenz 1997 von einem Initiativrecht der Hochschulen für die Verleihung des Diplomgrades an Juristen aus. In dem in der Berufungsakte (B1. 7) vorliegenden Beschluß der Justizministerkonferenz vom 11./12.6.1997 heißt es:

Die Justizministerinnen und -minister sehen das Bedürfnis, den Absolventen des ersten juristischen Staatsexamens einen akademischen Grad zu verleihen, der den Abschluß der akademischen juristischen Ausbildung angemessen zum Ausdruck bringt. Sie bitten die für das Hochschulwesen zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder - soweit erforderlich -, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und darauf hinzuwirken, daß die jeweiligen Hochschulen der Länder einen Abschlußgrad verleihen, wobei aus Sicht der Justizministerinnen und -minister in Angleichung an andere Wissenschaften ein Diplom-Grad in Betracht kommen könnte.

Auch der Beschluß der Justizministerkonferenz vom 22.-24.11.2000 in Brüssel spricht sich für die Verleihung eines akademischen Abschlußtitels in einem besonderen Zeugnis parallel zur bestandenen ersten juristischen Abschlußprüfung aus.

Beschluß der Justizministerkonferenz vom 22.-24.11.2000 in Brüssel, Ziffer 5, in BDVR-Rundschreiben 01/2001, S. 23.

Bei dieser Sachlage kann die Normgebung der Hochschule nicht lediglich mit Rücksicht auf die Gestaltungsfreiheit des Normgebers der Juristenausbildung versagt werden, da sich die Justizministerkonferenz in Wirklichkeit für die Graduierung ausgesprochen hat.

Die Verleihung des Diplomgrades innerhalb der bisherigen mehrstufigen Ausbildung steht auch offensichtlich einer grundlegenden gesetzlichen Reform der Juristenausbildung durch den Bundesgesetzgeber nicht entgegen.

Vgl. zum jetzigen Stand des Reformstreits um ein einstufiges oder zweistufiges Modell der Juristenausbildung etwa Südd.Z vom 11.4.2000, in: Presseüberblick der Reform der Juristenausbildung, in BDVR-Rundschreiben 04/2000, S. 105; für eine verbesserte mehrstufige Ausbildung, Beschluß der Justizministerkonferenz vom 22.-24.11.2000 in Brüssel, BDVR-Rundschreiben 01/2001, S. 23; vgl. weiter Bull, Irrtümer über die Juristenausbildung, ZRP 2000, 425; zum Einbringen der europäischen Juristenausbildung in die Reformdiskussion Schlosser, Anwaltsausbildung in Europa, NJW 1999, 3003-3005, wonach die europäischen Staaten meist eine postuniversitäre Ausbildungsphase haben, aber in jedem Fall den Abschluß des rechtswissenschaftlichen Studiums mit der Verleihung eines akademischen Grades verbinden.

Nach allem scheidet der Gesichtspunkt aus, daß eine Diplomierung deshalb unterbleiben muß, um die Gestaltungsfreiheit des Normgebers der Juristenausbildung zu wahren. Der Gestaltungsspielraum des Normgebers der

Juristenausbildung kann nicht als "Sperr" für den in Wirklichkeit bestehenden Gestaltungsspielraum der Universität dienen.

Dagegen müssen die subjektiven Rechte der Absolventen in Übereinklang gebracht werden mit dem Maß an Bindung oder Gestaltungsfreiheit, das dem Normgeber der Universität zusteht.

Liegt wie dargelegt keine nur objektiv-rechtliche Ermächtigungsgrundlage vor, kann sich in der Sache nur noch die Frage stellen, ob der Normgeber in der Einführung der Diplomierung strikt gebunden ist oder ob ihn eine an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebundene Abwägungspflicht trifft.

Als Rechtsgrundlage für eine strikte Bindung kommt der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG in Betracht.

Das Verwaltungsgericht hat den Gleichheitssatz unmittelbar auf in Betracht kommende Vergleichsgruppen, nämlich Wirtschaftswissenschaftler, Rechtspfleger, Verwaltungsinspektoren mit Fachhochschulausbildung und Diplom-Juristen aus dem Beitrittsgebiet angewandt, eine Ungleichbehandlung festgestellt und diese Ungleichbehandlung aber für sachlich gerechtfertigt gehalten.

Insofern mißt der Senat dem Gleichheitssatz indessen für den hier zu prüfenden Fall eine weniger weitgehende Bindungswirkung zu als das Verwaltungsgericht.

Eine Ungleichbehandlung kann nur dann vorliegen, wenn die Vergleichsfälle in den Kompetenzbereich der handelnden Stelle fallen. Der Gleichheitssatz bindet jeden Träger öffentlicher Gewalt allein in dessen konkretem Zuständigkeitsbereich.

BVerfG, Beschluß vom 12.5.1987 - 2 BvR 1226/83 -, BVerfGE 76, 1-73;
Jarass/Pieroth, GG, 4. Aufl., Art. 3 Rdnr. 7.

Folglich kann bei der Prüfung des Gleichheitssatzes hier nur auf Vergleichsgruppen abgestellt werden, die der Satzungsgeber der Universität selbst regeln kann. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat das der Kläger nicht mehr in Frage gestellt.

Damit entfällt ein wesentlicher Teil des Streitstoffs der Beteiligten für die Prüfung anhand des Gleichheitssatzes. Rechtspfleger und Verwaltungsinspektoren werden nicht als Studenten und Absolventen der beklagten Universität ausgebildet, so daß sie als Vergleichsgruppen für den Satzungsgeber ausscheiden. Dasselbe gilt für Diplom-Wirtschaftsjuristen, die von Fachhochschulen ausgebildet werden. Nichts anderes gilt für die Diplom-Juristen aus dem Beitrittsgebiet. Die Überleitungsregelung für Diplom-Juristen nach Anlage I Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 8 y - ff), gg) und hh) des Einigungsvertragsgesetzes vom 23.9.1990 (BGBl. II S. 885) ist vom Bundesgesetzgeber beschlossen. Die im Bundesgesetzblatt erfolgte Bekanntmachung des Titels des Diplom-Juristen auch mit Wirkung für den Gesamtstaat hat zwar mit Blick auf die Akzeptanz und Verwechslungsgefahr dieses Titels, auf die noch zurückzukommen ist, Bedeutung. Es liegt aber offensichtlich kein Vergleichsfall innerhalb des Kompetenzbereichs des Universitätssatzungsgebers vor. Eine Gleichbehandlungspflicht mit Blick auf diese Gruppe scheidet aus.

Von allen vom Verwaltungsgericht geprüften Vergleichsgruppen verbleiben mithin insoweit nur die Wirtschaftswissenschaftler, die wie die Juristen an der beklagten Universität ein Universitätsstudium absolvieren, aber im Gegensatz zu den Juristen einen Diplomtitel erhalten. Beide Studiengänge fallen in den Kompetenzbereich des Universitätssatzungsgebers. Eine Ungleichbehandlung liegt insoweit vor.

Dies verletzt aber nicht den Gleichheitssatz, denn der Universitätssatzungsgeber findet insoweit nach der Ausbildungsstruktur einen unterschiedlichen Sachverhalt vor, der die Ungleichbehandlung als noch vertretbar rechtfertigt. Die Wirtschaftswissenschaftler erhalten übereinstimmend mit dem Regelfall des § 18 I 1 HRG eine einstufige Ausbildung mit berufsqualifizierendem Abschluß für das gesamte Berufsfeld. Demgegenüber erhalten die Juristen eine mehrstufige Ausbildung und haben nach Abschluß der Universitätsausbildung das Wahlrecht, ob sie auch die zweite Ausbildungsstufe der Referendarausbildung abschließen und ihnen damit die juristischen Berufe der öffentlichen Hand und die freien juristischen Berufe eröffnet sind, oder ob sie als Früheinsteiger alsbald insbesondere als Wirtschaftsjuristen tätig werden wollen. Diese besondere Situation der Früheinsteiger kommt insofern nur bei einer mehrstufigen Ausbildung

in Betracht. Es geht also bei dem Sachverhalt des § 18 I 3 HRG um eine Erweiterung beruflicher Möglichkeiten von Früheinsteigern, die sich so im Regelfall des § 18 I 1 HRG einer einstufigen Universitätsausbildung nicht stellt.

Maßgebend für die Prüfung des Gleichheitssatzes sind die hier erkennbaren Strukturunterschiede der Studiengänge, nicht das Gewicht der beruflichen Interessen und entgegenstehender gewichtiger Gemeinwohlbelange, das bei der Prüfung des Berufsgrundrechts nach Art. 12 I GG ausschlaggebende Bedeutung gewinnt.

Schon der Normgeber des Bundesrechts hat in § 18 I 1 und 3 HRG wegen der Strukturunterschiede keine bindende Gleichbehandlung angeordnet, und dasselbe gilt für den Landesgesetzgeber nach der Regelung des § 75 I 1 und II UG 1999. Dann ist es nicht konsequent, daß erst auf der letzten Normsetzungsstufe nunmehr dem Normgeber der Universität eine strikte Gleichbehandlungspflicht der Sachverhalte auferlegt wird.

Gegen eine zwingende Gleichbehandlungspflicht sprechen auch die Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluß vom 3.12.1980 - 1 BvR 409/80 - , BVerfGE 55, 261. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung die Übereinstimmung der auch heute noch geltenden Grundregelung des § 18 I 1 HRG mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 I GG bejaht.

Allerdings war die Verfassungsproblematik etwas anders gelagert als im vorliegenden Fall. In dem bereits vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall hatten sich Absolventen einer Universitätsausbildung als Diplominhaber gegen die Verleihung des Diplomgrades an Absolventen von Fachhochschulen gewehrt. Es ging also um eine Konkurrenzsituation. Aus Art. 12 I GG hat das Bundesverfassungsgericht für diese Problemlage keinen Konkurrenzschutz entnommen. Es hat aber sodann unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 I GG geprüft, ob der Gleichheitssatz durch willkürliche Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte (Universitäts- und Fachhochschulabschluß) verletzt werde, und dies letztlich verneint. Für den vorliegenden Fall von Interesse ist die Abwägung des

Bundesverfassungsgerichts (a.a.O. S. 270) zu den Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Ausbildungsgänge.

Das Bundesverfassungsgericht hebt hervor, daß Ausbildungsinhalt und Ausbildungsziel bei dem in der Regel kürzeren Fachhochschulstudium und dem wissenschaftlich intensiveren Universitätsstudium nicht in allem gleichartig seien; der mehr praxisbezogenen Fachhochschulausbildung stehe eine in höherem Maße wissenschaftlich-theoretische Universitätsausbildung gegenüber. Andererseits bestünden auch erhebliche Gemeinsamkeiten, da die Ausbildungsgänge letztlich zu einem berufsqualifizierenden Abschluß führten und-trotz aller Differenzierungen ein gemeinsames Studienziel bestehe. Bei dieser Sachlage müsse die gesetzgeberische Gleichbehandlung als verfassungsrechtlich vertretbar angesehen werden.

Die Abwägung der Unterschiede und der Gemeinsamkeiten der Studiengänge läßt erkennen, daß verfassungsrechtlich sowohl eine Gleichbehandlung als auch eine Ungleichbehandlung vertretbar sind.

Mit einer vergleichbaren Erwägung ist auch die hier einschlägige Regelung des akzessorischen Diploms in 5 18 I 3 HRG im Sinne einer Ungleichbehandlung einheitlicher und gestufter Studiengänge noch vertretbar. Zu Recht weist die Beklagte zu 1. in der Berufungserwiderung darauf hin, daß nach § 17 der vorgelegten Muster-Rahmenordnung für Diplomprüfungsordnungen vom 6.7.1998 und vom 16.10.1998 (B1. 63 ff. der Berufsakte) die Diplomprüfung als Universitätsprüfung unmittelbar auf die für den Übergang in die Berufspraxis notwendigen gründlichen Fachkenntnisse abstellt, während es bei der ersten juristischen Staatsprüfung nach § 1 11 2 JAG um die fachliche Eignung für den juristischen Vorbereitungsdienst geht. Für den Gleichheitssatz trifft dieses Abstellen auf den Strukturunterschied zu. Angesprochen ist damit die unterschiedliche Ausbildungsstruktur bei ein- und mehrstufiger Ausbildung. Die Ausbildungsstruktur, die Art des berufsqualifizierenden Abschlusses und das Berufszulassungsrecht lassen insgesamt Unterschiede erkennen, die ungeachtet der erheblichen Gemeinsamkeit des Universitätsniveaus der Ausbildung einer zwingenden Gleichbehandlungspflicht entgegenstehen. Dieselben verfassungsrechtlichen Erwägungen, die schon die unterschiedliche Behandlung durch den Gesetzgeber rechtfertigen, müssen auch dem universitären Satzungsgeber letztlich zugute kommen. Der Senat vermag nach allem eine zwingende Verpflichtung des Universitätsnormgebers aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 I GG zum Erlaß einer solchen Satzung letztlich nicht zu erkennen.

Das Grundrecht auf Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG hat für die Fallbeurteilung besondere Bedeutung und verstärkt die vom Gesetzgeber begünstigten Interessen der Absolventen.

Der Senat vermag nicht der Auffassung des Verwaltungsgerichts zu folgen, der Schutzbereich des Art. 12 I GG sei durch die Diplomierung im vorliegenden Fall überhaupt nicht betroffen. Das ist zu eng gesehen.

Für die Auffassung des Verwaltungsgerichts spricht dem Inhalt nach, nicht aber der Tendenz, eine von ihm herangezogene ältere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Graduierung von Ingenieuren durch Erlaß.

BVerwG, Urteil vom 11.6.1975 - BVerwG 7 C 14.73 -, BVerwGE 48, 305.

In dieser Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht den Anspruch des Absolventen einer Privat-Ingenieurschule auf Graduierung dem Grunde nach allein auf der Grundlage eines Erlasses gebilligt; der Gesetzesvorbehalt des Art. 12 I 2 GG stand nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht entgegen, weil der Graduierungserlaß keine Regelung der Berufsausübung darstelle. Auch sonst sei der Schutzbereich der Berufsfreiheit nicht berührt, zumal die Regelung nur deklaratorisch sei und den einzelnen selbstverständlich nicht belaste. Vom Ergebnis und der Zielrichtung her liegt eine grundrechtsfreundliche Entscheidung vor, denn dem Bundesverwaltungsgericht ging es allein darum, den Gesetzesvorbehalt des Art. 12 I GG zu überwinden, um eine berufliche Förderung von Ingenieurschulabsolventen durch Erlaß zu erreichen.

Um die verfassungsrechtliche Beurteilung eines Erlasses geht es aber hier nicht, sondern um die Diplomierung aufgrund einer förmlichen Norm. Die Verleihung eines Diplomgrades aufgrund einer Norm ist nach der insoweit maßgebenden Verfassungsrechtsprechung zu § 18 I 1 HRG im Rahmen des Art. 12 I GG eine Berufsregelung.

BVerfG, Beschluß vom 3.12.1980 - 1 BvR 409/80 -,

BVerfGE 55, 261-269. -

An dieser Stelle heißt es in der Entscheidung (S. 269):

Mit der Vereinheitlichung eines berufsqualifizierenden Abschlusses, welcher den bisherigen Titelträgern keine Rechte nimmt, hat der Gesetz- und Ordnungsgeber seine ihm im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 GG zur Berufsregelung zustehende Gestaltungsfreiheit nicht überschritten.

Auch wenn ein Diplom keine unmittelbar berufszulassende Bedeutung hat, enthält es danach eine den Schutzbereich des Art. 12 I GG berührende mittelbare Berufsregelung.

Regelungen mit mittelbaren Auswirkungen fallen allgemein in den Schutzbereich des Art. 12 I GG, wenn eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennbar ist.

Jarass/Piero, GG, 4. Aufl., Art. 12 Rdnr. 11.

Das ist bei der akzessorischen Diplomierung, die wie dargelegt den Absolventen neue Berufsmöglichkeiten eröffnen soll, klar erkennbar der Fall. Im weiten Verständnis des Art. 12 I GG liegt also eine Berufsregelung vor.

Das Verwaltungsgericht kommt letztlich zu einem anderen Ergebnis, weil es bei der Grundrechtsauslegung sowohl den zu schützenden Beruf im Sinne eines bestehenden Berufsbildes eng versteht als auch die Berufsregelung eng im Sinne einer Reglementierung. Nach der

Verfassungsrechtsprechung ist aber bei der Auslegung des Grundrechts auf Berufsfreiheit sowohl von einem weiten Verständnis des Berufs als auch von einem

weiten Verständnis einer Berufsregelung auszugehen. Für die Berufsregelung ist dies bereits dargelegt.

Das weite Verständnis des Berufs ergibt sich besonders deutlich aus einer neueren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das den neuartigen Beruf der Patentüberwachung von dem gesetzlich reglementierten Berufsbild der Patent- oder Rechtsanwälte und deren mehrstufiger juristischer Ausbildung aufgrund des Freiheitsgehalts des Grundrechts gelöst hat.

BVerfG, Beschluß vom 29.10.1997 - 1 BvR 780/87 BVerfGE 97, 12.

Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (a.a.O., S. 25) konkretisiert Art. 12 I GG das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit im Bereich individueller Leistung und Existenzerhaltung und zielt auf eine möglichst unreglementierte berufliche Betätigung ab; in den Schutzbereich des Art. 12 I GG fallen nicht nur traditionelle Berufe, sondern auch neuartige Berufe (a.a.O., S. 25/26). Diese Überlegungen haben für den vorliegenden Fall ebenfalls Bedeutung. Wie dargelegt, hat der Gesetzgeber insbesondere die traditionellen juristischen Berufe des Richters, des Notars und des Rechtsanwalts im Sinne einer mehrstufigen Ausbildung reglementiert, die Tätigkeit des privat angestellten Wirtschaftsjuristen dagegen nicht reglementiert. Auf eine möglichst unreglementierte berufliche Betätigung zielt aber wie dargelegt das Grundrecht der Berufsfreiheit ab, so daß der Schutzbereich der Berufsfreiheit auch für den nicht reglementierten Beruf des Wirtschaftsjuristen gilt. Die Pflicht zum Schutz der Berufsfreiheit bei neuen tatsächlichen Entwicklungen trifft nicht etwa nur den Gesetzgeber bei der Festlegung eines Berufsbildes, sondern nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich auch die Rechtsprechung,

Norm dem zu werden muß die bei Auslegung und Anwendung der berufsregelnden regelnden Sachverhalt und seinen Veränderungen gerecht

BVerfG, Beschluß vom 29.10.1997 - 1 BvR 780/87 -, BVerfGE 97, 12-27.

Die Diplomierungsentscheidung des Satzungsgebers fällt nach allem in den Schutzbereich des Grundrechts auf Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG. Dieses Grundrecht hat für den vorliegenden Fall ungeachtet der fehlenden strikten Verpflichtung des Normgebers prägende Bedeutung. Es verstärkt das Gewicht des gesetzgeberischen Anliegens in §.18 I 3 HRG und inhaltsgleich § 75 II UG 1999, und ist von dem Normgeber bei der Ausübung seiner Gestaltungsfreiheit mit Gewicht zu beachten.

Die Rechtskontrolle des normativen Ermessens weicht von der Rechtskontrolle des Verwaltungsermessens ab. Das Bundesverwaltungsgericht hat dafür einen besonderen, "griffigen" Maßstab entwickelt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird das normative Ermessen erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zwecks der Ermächtigung und der hiernach zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Interessen schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist.

BVerwG, Urteil vom 3.11.1988 - 7 C 115.86 -, NJW 1989, 1495-1499, betreffend die Untätigkeit des Normgebers bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung einer tarifvertraglichen Regelung.

Die Beklagte zu 1. hat nach dem gesamten Akteninhalt eine Entscheidung zum Nichterlaß der Diplomierungssatzung getroffen. In Reaktion auf den entsprechenden Antrag des Klägers vom 14.4.1997 hat die Beklagte zu 1. mit Antwortschreiben vom 28.4.1997 den Erlaß einer Diplomierungssatzung ausdrücklich abgelehnt, diesen Rechtsstandpunkt im erst- und zweitinstanzlichen Verfahren beibehalten und in der mündlichen Verhandlung bekräftigt.

Soweit die Beklagte zu 1. in ihrem Antwortschreiben sowie in ihrem Vortrag im Klage- und Berufungsverfahren eingehend darlegt, daß sie aufgrund des Gleichheitssatzes des Art. 3 I GG nicht gebunden ist, stimmt der Senat dem wie dargelegt zu; eine Erwägung zur Ausfüllung des normativen Ermessens durch Abwägung der Interessen liegt darin aber nicht.

Die von der Beklagten zu 1. für die Ausübung ihres normativen Ermessens angeführten tragenden Gründe halten der rechtlichen Prüfung nicht stand, denn die Berufsinteressen ihrer Absolventen sind unverhältnismäßig verkürzt.

Bereits in ihrem ursprünglichen Ablehnungsschreiben vom 28.4.1997 ist die Beklagte zu 1. zwar auf die fehlende Bindung nach dem Gleichheitssatz des Art. 3 I GG eingegangen, hat aber die beruflichen Interessen ihrer Absolventen nicht einmal angesprochen und damit erkennbar nicht abgewogen. Die Klageerwiderung vom 4.5.1998 geht zwar auf Art. 12 I GG ein, aber im Sinne einer fehlenden Verpflichtung und betont auch im übrigen die fehlende Verpflichtung zum Satzungserlaß. In der Berufungserwiderung hat sich die Beklagte zu 1. ausdrücklich der Auffassung des Verwaltungsgerichts angeschlossen, daß § 75 II UG 1999 lediglich eine objektive Regelung mit Ermächtigungscharakter enthält und darüber hinaus weder allein noch in Verbindung mit Grundrechten subjektive Rechte für den Bürger gewährt. Dieser tragende Rechtsstandpunkt verkürzt die Interessen der Absolventen schlechterdings unverhältnismäßig. Auch nach dem neuesten Stand ist die Beklagte zu 1. nicht in eine Abwägung eingetreten, in der die beruflichen Interessen ihrer Absolventen mit dem grundrechtsverstärkten Gewicht eingehen. Damit beruht die getroffene und aufrechterhaltene Entscheidung in Anbetracht des Zwecks der Ermächtigung und der hiernach zu berücksichtigenden privaten Interessen auf einer schlechterdings unverhältnismäßigen Interessenverkürzung im Sinne der dargelegten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Unabhängig davon hat die Beklagte zu 1. auch Erwägungen angestellt, die dem gesetzlichen Zweck eindeutig widersprechen und damit schlechterdings unvertretbar sind. Sie legt Gewicht darauf, daß eine Diplomierung ohne Zusatzleistungen nicht erfolgen könne. Bereits im

erstinstanzlichen Verfahren hat die Beklagte zu 1. in der Klageerwiderung vom 4.5.1998 vorgetragen, für Juristen sei ein zusätzlicher Abschluß im Sinne eines akademischen Grades nicht erforderlich, und als Begründung anklingen lassen, in keinem Bundesland sei von der Ermächtigung Gebrauch gemacht worden, bei erfolgreicher Ablegung der ersten juristischen Staatsprüfung ohne weitere Leistungen zusätzlich einen Hochschulgrad zu verleihen. Das damit zunächst nur

anklingende Argument, es seien weitere Leistungen erforderlich, hat die Be-klagte zu 1. im zweitinstanzlichen Verfahren konkretisiert. Im Schriftsatz vom 21.1.2000 verweist die Beklagte zu 1. ihre juristischen Absolventen mit Blick auf die Beeinträchtigung ihrer Berufswahlchancen auf weitere Leistungen und zwar auf zusätzliche Aufbaustudiengänge und Grundstudiengänge nach ihrem Lehrangebot. Die Absolventen können den Aufbaustudiengang "Europäische Integration" wählen oder den Grundstudiengang "droit francais" mit einer Graduierung, und damit werde der Verbesserung ihrer Berufschancen gedient. Noch stärker hat die Beklagte zu 1. diesen Standpunkt in der mündlichen Verhandlung betont. Danach sei derzeit ein einjähriges Zusatzstudium mit Schwerpunkt auf internationalem Recht und Europarecht aktuell, das mit einem Zertifikat, allerdings nicht mit einem akademischen Grad abschließe. Die Beklagte zu 1. hat sich auf den tragenden Standpunkt festgelegt, daß eine bloße Verleihung des Titels ohne inhaltliche Veränderung des Studiums und ohne Zusatzleistungen gänzlich ausscheide. Ohne solche inhaltlichen Veränderungen sei der Diplomtitel für die Einstellung praktisch wertlos.

Zusammengefaßt ist der Rechtsstandpunkt der Beklagten zu 1. klar erkennbar, daß ein zusätzlicher akademischer Grad für Juristen ohne weitere Leistungen nach der ersten juristischen Staatsprüfung ausgeschlossen werden soll. Gerade diese Erwägung widerspricht aber dem gesetzgeberischen Zweck des § 18 I 3 HRG. Wie bereits dargelegt, geht es nach der Kommentierung bei dieser Diplomierung um eine Verbesserung der Berufschancen der Absolventen allein aufgrund der staatlichen Abschlußprüfung selbst. Der Gesetzgeber und die Kommentierung gehen erkennbar von einem Berufsvorteil allein durch die Verleihung

des Diplomtittels ohne Zusatzleistungen aus. Besonders deutlich kommt dies bei Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, § 18 Rdnr. 5, zum Ausdruck, wo es zu dem inhaltsgleichen früheren Satz 2 der Vorschrift heißt:

Die in Satz 2 eröffnete Möglichkeit, den Diplomgrad auch aufgrund einer staatlichen Abschlußprüfung zu verleihen, soll den Absolventen dieser Studiengänge die mit dem Diplomtittel verbundenen beruflichen Verwertungsmöglichkeiten geben und ein ausschließlich hierauf gerichtetes Zusatzstudium, wie es bisher häufig war, künftig entbehrlich machen. Auch nach der Kommentierung von Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 19, wird klargestellt:

Nach § 18 Abs. 1 Satz 3 kann ihnen nunmehr ohne Zusatzqualifikation der Diplomgrad verliehen werden, um ihnen zusätzliche, mit dem Diplomgrad verbundene berufliche Möglichkeiten zu eröffnen.

Die Entbehrlichkeit eines Zusatzstudiums ist auch innerlich gerechtfertigt, denn § 15 I 1 HRG stellt den Hochschulabschluß durch Hochschulprüfung und durch staatliche Prüfung rangmäßig gleich; eines "Mehr" an Leistungen bedarf es dann nicht. Ein Diplomgrad bedeutet nach der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts im Grunde nur einen Hinweis auf eine bestandene Prüfung.

BVerwG, Urteil vom 11.6.1975 - BVerwG VII C 14.73 -, BVerwGE 48, 305-310, für den Ingenieurgrad.

Diese Grundbedeutung des Diploms besteht auch hier nach dem konkreten gesetzgeberischen Zweck.

Besteht der gesetzgeberische Zweck darin, ein Zusatzstudium entbehrlich zu machen, widerspricht die Verweisung der Absolventen auf Zusatzleistungen oder inhaltlich andere Leistungen eindeutig dem gesetzgeberischen Zweck. Ebenso widerspricht es dem Gesetzeszweck, den Vorteil eines Universitätsdiploms nur in dem vom Gesetzgeber abgeschafften alten Rechtszustand zu suchen, nicht in dem gesetzlich geregelten Fall. Daß ein Vorteil gerade in dem vom Gesetzgeber geregelten Fall vorliegt, ist evident; auf das Gewicht des Vorteils ist noch im Rahmen der erforderlichen Neuabwägung einzugehen. Entscheidend ist hier, daß die Verweisung der Absolventen auf Zusatzqualifikationen als Vorteilsvoraussetzung, die der Gesetzgeber gerade als Diplomvoraussetzungen abschaffen wollte, exakt dem Gesetzeszweck widerspricht. Im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt damit eine schlechterdings unvertretbare Erwägung vor.

Soweit die Beklagte zu 1. schließlich in der Berufungserwiderung Erwägungen dazu anstellt, zunächst sei eine Reform der Juristenausbildung durch den Gesetzgeber abzuwarten, und nach Wegfall des Referendariates erhielten die Absolventen einer solchen einstufigen Ausbildung selbstverständlich einen akademischen Grad, widerspricht auch dies unverhältnismäßig dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung. Die seit 1976 bestehende Hochschulrahmenrechtliche Ermächtigung betrifft gerade den Fall der mehrstufigen Ausbildung mit staatlicher Hochschulabschlußprüfung. Sie kommt den Absolventen zugute, die ihre Ausbildung nach dem ersten Staatsexamen nicht fortführen wollen oder können.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 19.

Dem vom Gesetz begünstigten Personenkreis der Früheinsteiger kann der Hochschulsatzungsgeber ohne unverhältnismäßige Interessenverkürzung nicht entgegenhalten, er müsse erst abwarten, bis die mehrstufige Ausbildung und damit das Problem des Früheinstiegs vom Gesetzgeber mit einem Reformwerk abgeschafft werde, was aber Jahrzehnte nach Einführung der hochschulrechtlichen Ermächtigung noch nicht geschehen ist. Der Hochschulnormgeber findet heute die mehrstufige juristische

Ausbildungssituation vor, die auch der Normgeber des Hochschulrahmengesetzes vom 26.1.1976 (BGBl. I S. 185) vorgefunden hatte. Mithin kann mit dieser Erwägung ein Gebrauchmachen von der Ermächtigung nicht verneint werden.

Weitere Gesichtspunkte, die die Untätigkeit des Satzungsgebers ohne unverhältnismäßige Interessenverkürzung der Absolventen rechtfertigen, liegen zur Überzeugung des Senats nicht vor. Auf Schwierigkeiten der Einführung des Diplomtittels wie etwa die Frage der Vorreiterrolle einer einzelnen Universität oder eine Übergangslösung geht der Senat im Zusammenhang mit der Neuabwägung noch ein; zusammengefaßt haben alle teilweise über den Vortrag der Beklagten zu 1. hinaus in Betracht gezogenen Nachteile einer Diplomgradverleihung kein Gewicht, das eine weitere Untätigkeit ohne unverhältnismäßige Verkürzung der Interessen der Absolventen rechtfertigt.

Die in der mündlichen Verhandlung begründete abschließende Entscheidung des Universitätsnormgebers für den Nichterlaß einer Diplomierungsordnung beruht auf einer tragenden Abwägung, die dem Gesetzeszweck unvertretbar widerspricht und die Berufsinteressen der eigenen Absolventen schlechterdings unverhältnismäßig verkürzt. Entscheidend ist, daß die Ermächtigungsgrundlage nur objektiv-rechtlich gesehen wird und eine Diplomierung ohne Zusatzqualifikation entgegen dem Gesetzeszweck gänzlich ausgeschlossen wird. Die getroffene Entscheidung zum Nichterlaß ist rechtswidrig. Sie verletzt den Kläger in seinem vom Bundesverwaltungsgericht anerkannten Recht auf eine normative Interessenabwägung ohne schlechterdings unverhältnismäßige Verkürzung seiner Interessen.

Mithin kann die Beklagte zu 1. ihre Entscheidung zum Nichterlaß einer Diplomierungsordnung nicht aufrechterhalten und muß in eine neue Abwägung eintreten.

Bei dieser neuen Abwägung ist sie objektiv-rechtlich verpflichtet, die Vor- und Nachteile einer Diplomierungssatzung mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen, auch wenn sich die Rechtskontrolle selbst nur auf eine unvertretbare oder unverhältnismäßige Verkürzung der Interessen der Absolventen erstreckt.

Bei der Neuabwägung sind mit dem gebotenen Gewicht die von der Beklagten zu 1. praktisch in Abrede gestellten Vorteile in die Abwägung einzustellen, die der Erlaß einer solchen Diplomierungssatzung für die Absolventinnen und Absolventen (als Absolventenkreis bezeichnet) der ersten juristischen Staatsprüfung hat.

Der Diplomgrad soll wie nach der Kommentierung belegt diesem Personenkreis zusätzliche berufliche Möglichkeiten in dem juristischen Berufsfeld ohne Zusatzqualifikation eröffnen. Er wird also als wettbewerbswirksam angesehen. Die Interessen des Absolventenkreises sind wie dargelegt mit der Verstärkung einzubringen, die sich aus der Grundrechtsgewährleistung des Art. 12 I GG für die Berufsfreiheit ergibt. Der grundsätzliche Vorteil liegt darin, daß nach dem Juristischen Berufszulassungsrecht nur die Berufe im öffentlichen Dienst und die freien Berufe reglementiert sind, dagegen der Beruf als angestellter Jurist innerhalb der Wirtschaft mit zahlreichen Tätigkeitsmöglichkeiten insgesamt unreglementiert ist.

In der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte zu 1. allerdings Gewicht darauf gelegt, der bloße Diplomtiter verbessere die Einstellungschancen nicht, für den Arbeitgeber komme es auf das Zeugnis und Zusatzqualifikationen an. Diese strikte Entgegensetzung überzeugt nicht. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß sowohl der Titel als auch das Examenszeugnis von Bedeutung sind: bereits der Diplomgrad ist wettbewerbswirksam, und das Examenszeugnis liefert die detaillierten Bewertungsfaktoren.

BVerfG, Beschluß vom 3.12.1980 - 1 BvR 409/80 -, BVerfGE 55, 261-269 und 272.

So ist durchaus eine Vorentscheidung des Arbeitgebers naheliegend, für den Anstellungsvertrag in erster Linie auf den akademischen Grad abzustellen.

So für Stadtplaner BVerfG, Beschluß vom 17.4.2000 - 1 BvR 1538/98 -, DVB1. 2000, 1050-1052.

Die engere Auswahl der Diplominhaber nach der Examensnote und den Zusatzqualifikationen ist dann erst der zweite Schritt, der nichtdiplomierten Bewerbern nicht mehr zugute kommt. Ein konkreter Vorteil des Diplomtitels für die Erstausswahl innerhalb der Wirtschaft ist klar erkennbar.

Für das konkrete Gewicht des Vorteils ist es weiter von Bedeutung, daß zwischenzeitlich bereits zahlreiche Juristinnen und Jurist-en von der Möglichkeit Gebrauch machen, in dem wirtschaftsjuristischen Beruf tätig zu werden. Nach den bereits genannten neueren Zahlen werden nach dem zweiten juristischen Staatsexamen nur 2 % des Absolventenkreises zum Richteramt zugelassen, 3 % gehen in die staatliche Verwaltung, 58 % ergreifen den Anwaltsberuf und der verbleibende Teil von 37 % übt abgesehen von nichtjuristischen Berufen eine juristische Tätigkeit in der Wirtschaft aus, in der der bereits von Fachhochschulen vergebene Diplomtitel "Diplom-Wirtschaftsjurist" sehr gefragt ist.

Südd.Z vom 11.4.2000 in: Presseüberblick zur Reform der Juristenausbildung in BDVR-Rundschreiben 04/2000, 105; zur Titelverleihung durch Fachhochschulen Hochschulrektorenkonferenz, Diplomgrade an deutschen Hochschulen, 1999, S. 158, 171, 179/180.

Speziell die Berufssituation im Saarland wird in der Begründung des saarländischen Gesetzgebers zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die juristische Ausbildung vom 19.9.2000 näher dargestellt. Nach dem Inhalt des Gesetzentwurfs soll der Beamtenstatus der Referendarinnen und Referendare beseitigt werden und sollen damit mehr Personen unter Herabsetzung der Referendarbezüge eingestellt werden. Nach der Begründung des Entwurfs (Ziffer A 1) ist die Einstellungssituation für den Referendardienst im Saarland durch eine deutliche Zunahme der Bewerbungen seit 1997 und durch entsprechende Wartezeiten gekennzeichnet. Nach der gesetzgeberischen Zielsetzung sollen diese Wartezeiten zumindest teilweise abgebaut werden. Weiter heißt es zu der Zielsetzung:

Zum anderen trägt sie der Tatsache Rechnung, daß im Zuge der stark angestiegenen Zahl der Absolventen der Zweiten juristischen Staatsprüfung diese nur noch zu einem geringen Teil in den Staatsdienst (Justiz und Verwaltung) übernommen werden. Die weit überwiegende Zahl der Absolventen wendet sich beruflich der Rechtsanwaltschaft oder der Wirtschaft zu. Aufgrund dieser Entwicklung ist es nicht mehr zeitgemäß, für die kurze Phase der Praxisausbildung zwischen Rechtsstudium und Beruf ein Beamtenverhältnis zu begründen, das nach Abschluß dieser Ausbildung nur in wenigen Fällen fortgeführt wird.

Die im Saarland eingetretene und vom Gesetzgeber dargestellte Entwicklung macht den zwischenzeitlich gestiegenen Vorteil eines Diplomtitels für den Absolventenkreis der ersten juristischen Staatsprüfung deutlich. Statt zunächst eine Wartezeit, sodann die Referendarausbildung und danach die Nichtübernahme in den Staatsdienst abzuwarten, ist es für Früheinsteiger von wesentlichem Vorteil, alsbald nach der ersten staatlichen Prüfung einen auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren Diplomtitel zu erhalten. Der Diplomtitel selbst ist in der Wirtschaft sehr gefragt.

Vgl. für Diplom-Wirtschaftsjuristen aus Fachhochschulen Südd.Z vom 11.4.2000, in: Presseüberblick zur Reform der Juristenausbildung, BDVR-Rundschreiben 04/2000, S. 105; zur Verleihung des Grades Diplom-Wirtschaftsjurist durch Fachhochschulen vgl. Hochschulrektorenkonferenz, Diplomgrade an deutschen Hochschulen, 1999, S. 158, 171, 179/180; zur Einstellungssituation von Architekten in der Wirtschaft, wonach in erster Linie der akademische Grad für den Anstellungsvertrag des Arbeitgebers maßgeblich ist, BVerfG,

Beschluß vom 17.4.2000 - 1 BvR 1538/98 -, DVB1. 2000, 1050-1052; zur Praxisbedeutung von Hochschulgraden bereits Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl. 1986, S. 386/387.

Zusammenfassend ist der Vorteil des Diplomtittels für den Absolventenkreis der ersten juristischen Staatsprüfung angesichts der Hürden der Referendanzzeit einschließlich Wartezeit, der positiven Einstellung der Wirtschaft zum Diplomtittel und damit der Zugkräftigkeit des Titels auf dem Arbeitsmarkt und des doch recht hohen Anteils der betroffenen Wirtschaftsjuristen entgegen der Meinung der Beklagten zu 1. konkret mit erheblichem Gewicht in die Abwägung einzustellen. Das Gewicht wird mit Blick auf Art. 12 I GG noch grundrechtsbezogen verstärkt.

Neben den Vorteilen einer Diplomierungsordnung für Juristen muß der Normgeber auch deren Nachteile in den Blick nehmen, insbesondere das Gewicht entgegenstehender Gemeinwohlbelange.

Zur Übersichtlichkeit der Abwägung ist es dabei erforderlich, zu fragen, für wen Nachteile entstehen.

Zunächst sind individualisierbare Personengruppen zu betrachten, und zwar der Absolventenkreis selbst (unten a.); sodann sind deren Konkurrenten zu betrachten, die nach einem Universitätsabschluß bereits Diplominhaber sind und nunmehr auf dem Arbeitsmarkt neue Konkurrenz erhalten (unten b.). Abgesehen von diesen abgrenzbaren Personengruppen sind sodann die Nachteile der diplomgewährenden Stelle, der Universität, mit Blick auf eine Vorreiterrolle und einen entsprechenden Studentenzustrom abzuwägen (unten c.). Schließlich sind Gemeinwohlbelange von Gewicht zu betrachten, die mit Blick auf die Offenhaltung der juristischen Ausbildungsreform (unten d.), den gemeinwohlbezogenen Konkurrenzschutz (unten e.), eine Irritation der Öffentlichkeit (unten f.) oder eine vorrangige Qualitätsverbesserung des Universitätsstudiums (unten g.) dem Erlaß einer Diplomierungssatzung entgegenstehen könnten.

a.

Für den Absolventenkreis mit Hochschulabschluß des juristischen Studiums hat die Diplomierung offensichtlich keinen Nachteil. Für den vergleichbaren Fall einer Graduierung als Ingenieur hat das Bundesverwaltungsgericht darauf hingewiesen, daß die Graduierung für den einzelnen selbstverständlich keine Belastung ist.

BVerwG, Urteil vom 11.6.1975 - BVerwG VII C 14.73 -

-, BVerwGE 48, 305-310.

Entgegengesetzte Gesichtspunkte sind nach dem gesamten Prozeßstoff nicht vorgetragen.

b.

Auf die Konkurrenzprobleme hat die Beklagte zu 1. nicht tragend abgestellt; der Senat geht nur vorsorglich darauf ein.

Faktische Nachteile für die bisherigen Diplominhaber mit Hochschulabschluß lassen sich nicht ernsthaft in Frage stellen. Soweit sich Diplom-Juristen aus dem früheren Beitrittsgebiet noch auf dem Arbeitsmarkt bewerben, erwächst ihnen neue Konkurrenz. Dasselbe gilt für Wirtschaftswissenschaftler, die bei der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt für Stellen, die der Sache nach sowohl mit einem Juristen als auch mit einem Wirtschaftswissenschaftler besetzt werden könnten, bisher durch ihren Diplomgrad Vorteile vor den Juristen mit Universitätsabschluß hatten. Dies gilt auch für die Inhaber des Grades Diplom-Wirtschaftsjurist, den die Fachhochschulen Nordostniedersachsen, Schmalkalden und Wismar verleihen.

Vgl. Hochschulrektorenkonferenz, Diplomgrade an deutschen Hochschulen, 1999, S. 158, 171, 179/180.

Dieser bestehende Nachteil hat aber rechtlich nur geringes Gewicht. Der Gesetzeszweck der akzessorischen Diplomierung nach § 18 I 3 HRG dient erkennbar nicht dem Konkurrenzschutz und verstärkt damit die Interessen der Konkurrenten nicht. Wie bereits dargelegt soll § 18 I 3 HRG mit der Diplomierung zusätzliche, mit dem Diplomgrad verbundene berufliche Möglichkeiten eröffnen.

Vgl. u.a. Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 19.

Mithin dient der Gesetzeszweck einer Erweiterung der Konkurrenz durch Eröffnung neuer beruflicher Möglichkeiten, nicht dagegen einer Einengung der Konkurrenz durch Verschließung dieser beruflichen Möglichkeiten zugunsten der bisherigen Diplominhaber.

Von Bedeutung ist, daß die Konkurrenzinteressen der bisherigen Diplominhaber nicht etwa durch deren Berufsgrundrecht aus Art. 12 I GG verstärkt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Beschluß vom 3.12.1980 - 1 BvR 409/80 -, BVerfGE 45, 261, 269, für Diplomgrade allgemein entschieden und dort ausgeführt:

Die Verleihung des Diplomgrades an Fachhochschulingenieure bringt es lediglich mit sich, daß weitere Träger des Titels Diplom-Ingenieur mit dem Beschwerdeführer in Wettbewerb treten; gegen eine mögliche neue Konkurrenz, die dem Beschwerdeführer infolge der Vereinheitlichung der Diplomgrade erwachsen kann, vermag jedoch Art. 12 Abs. 1 GG keinen Schutz zu gewähren (es folgt ein Zitat aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

Auf den abweichenden Blickwinkel, daß der Konkurrenzschutz nicht mit Blick auf die Konkurrenten selbst, sondern als Gemeinwohlbelang betrachtet werden sollte, geht

der Senat anschließend im Zusammenhang mit der Würdigung von Gemeinwohlbelangen vorsorglich ein.

Unter dem Blickwinkel des Schutzes der Konkurrenten selbst ist eine Benachteiligung durch die Diplomierung von Juristen bereits nach dem Universitätsabschluß nicht in Frage zu stellen, hat aber einfachrechtlich und verfassungsrechtlich geringes Gewicht. Zu Recht hat die Beklagte zu 1. diesem Gesichtspunkt auch keine besondere Bedeutung beigemessen.

c.

Bei der Abwägung, ob eine Diplomierungsordnung für Juristen erlassen werden soll oder nicht, sind auch Nachteile für die gewährende Stelle, die Universität, in den Blick zu nehmen.

Die Frage der Nachteile einer Graduierung allgemein für die gewährende Stelle ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits geklärt.

BVerwG, Urteil vom 11.6.1975 - BVerwG VII C 14.73 -, BVerwGE 48, 305-310.

In dem dortigen Rechtsstreit erstrebten die Kläger die nachträgliche Graduierung zum Ingenieur durch den zuständigen Kultusminister (S. 306 des Abdrucks). Rechtlich hat das Bundesverwaltungsgericht die Graduierung als Ingenieur dahingehend gewürdigt, es handele sich um einen Grad ähnlich dem akademischen Grad (S. 309 des Abdrucks), um den es im vorliegenden Fall geht. Zu den möglichen Nachteilen der diplomgewährenden Stelle hat das Bundesverwaltungsgericht (S. 310 des Abdrucks) ausgeführt:

Die Gewährung ist hier - anders als bei der staatlichen Subvention - auch nicht für den gewährenden Staat mit einem Nachteil oder einer Belastung verbunden.

Die Begründung des Bundesverwaltungsgerichts stellt erkennbar nicht auf Besonderheiten der Ingenieurgraduierung ab, sondern umfaßt in gleicher Weise die akademische Graduierung, wie die Abgrenzung von staatlichen Subventionen deutlich zeigt. Den bloßen grundsätzlich

durch Gebühren abdeckbaren Verwaltungsaufwand für die Graduierung hält das Bundesverwaltungsgericht also erkennbar nicht für einen Nachteil oder eine Belastung. Die von der Beklagten zu 1. vorgetragenen unterschiedlichen Pläne zur Verbesserung des Studieninhalts, zur Einführung eines Zusatzzertifikats und zur an sich bevorzugten, aber von den Ressourcen her nicht durchführbaren Einrichtung eines alternativen Diplom-Studiengangs mit Hochschulprüfung lassen es erkennbar nicht als Nachteil erscheinen, von der kaum Ressourcen verbrauchenden Ermächtigung Gebrauch zu machen, Absolventen der 1. Staatsprüfung den Diplomtitel zu erteilen. Die dargelegten Pläne können dem Hinweis auf eine bereits durch den Studienabschluß erworbene Qualifikation nicht entgegengesetzt werden und überzeugen in diesem Zusammenhang nicht.

Die Beklagte zu 1. beruft sich allerdings bisher konkludent und erstmals in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich auch auf einen Gesichtspunkt, der als "Vorreiterargument" bezeichnet werden soll. Der Beklagten zu 1. liegt daran, nicht als

erste Universität von der Graduierungsermächtigung Gebrauch zu machen und damit Neuland zu beschreiten mit den Konsequenzen eines Studentenwachstums durch die Vorreiterrolle. Konkludent kommt das Argument in dem ursprünglichen Ablehnungsschreiben der Universität zur Normsetzung vom 28.4.1997 zum Ausdruck. Dort beruft sie sich - wenn auch ausdrücklich unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 GG - darauf, es habe bisher noch keine Fakultät und kein Fachbereich von der Ermächtigung des § 18 I 3 HRG Gebrauch gemacht und Juristen allein auf der Grundlage des Universitätsabschlusses diplomiert. Sie schließt also eine Vorreiterrolle aus.

Es ist für den Senat zwar durchaus verständlich, daß keine Universität mit der ersten Diplomierungssatzung für Juristen Neuland betreten und damit eine Vorreiterrolle auf sich nehmen möchte.

Dennoch hat der Gesichtspunkt bei der Abwägung kein wesentliches Gewicht. Der Senat geht im folgenden sowohl auf die Voraussetzungen des Arguments als auch auf die Konsequenzen ein.

Die Diplomierung von Juristen konnte zwar ursprünglich als Neuland angesehen werden. Das Hochschulrahmengesetz hat bereits in seiner ursprünglichen Fassung vom 26.1.1976 (BGBl. I S. 185) in seinerzeit

18 Satz 2 HRG die inhaltsgleiche Ermächtigung enthalten:

Die Hochschule kann den Diplomgrad auch aufgrund einer staatlichen Prüfung oder einer kirchlichen Prüfung, mit der ein Hochschulstudium abgeschlossen wird, verleihen.

Angesichts der Tatsache, daß derzeit im Jahr 2001 ein Vierteljahrhundert seit Einführung der - seit 1994 landesrechtlich uneingeschränkt umgesetzten - bundesrahmenrechtlichen Ermächtigungsgrundlage (1976) vergangen ist, kann schwerlich davon gesprochen werden, daß hier immer noch Neuland vorliegt. Anders als bei der Betrachtung des Gleichheitssatzes kann bei dem Neuheitscharakter des Titels Diplomjurist auch auf andere Entwicklungen außerhalb der Universität zurückgegriffen werden. In dieser Hinsicht ist von Bedeutung, daß der Bundesgesetzgeber im Jahr 1990 mit dem Titel Diplom-Jurist bereits Neuland betreten hat. Das Einigungsvertragsgesetz vom 23.9.1990 (BGBl. II S. 885) führt in der Anlage I Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 8 y ff und gg erstmals eine bundesweite Regelung für Diplom-Juristen ein. Der Titel "Diplom-Jurist" aus dem Beitrittsgebiet darf auch in den alten Bundesländern geführt werden. Diese Entwicklung kann durchaus für die Diplomierung nach § 18 I 3 HRG fruchtbar gemacht werden. Dies kommt auch in der Kommentierung zum Ausdruck. Bei Hailbronner wird im Zusammenhang dargestellt, daß bei dieser Vorschrift in erster Linie an Diplom-Juristen und Diplom-Pädagogen zu denken ist, und in diesem Zusammenhang werden auch die Diplom-Juristen aus den neuen Bundesländern ausdrücklich erwähnt.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, 5 18 Rdnr. 20.

Seit dem Einigungsvertragsgesetz vom 23.9.1990 kann nicht mehr angenommen werden, in der gesellschaftlichen Wirklichkeit sei der Diplom-Jurist ein vollständig

unbekannter Titel. Insofern ist schon von den Voraussetzungen des Arguments her ein wesentlicher Einschnitt in der Entwicklung erreicht, der es verbietet, auch jetzt noch den Titel Diplom-Jurist als bundesweites Neuland anzusehen, das ein längeres Abwarten rechtfertigt.

Aber auch im übrigen hat das Argument kein wesentliches Gewicht gegenüber der Verabschiedung einer Diplomierungssatzung. Der Gesichtspunkt, daß eine Hochschule Neuland betreten und neue Entwicklungen fördern muß, gehört im allgemeinen durchaus zu ihren gesetzlichen Aufgaben (§ 2 I 1 HRG 1999) .

Einzubeziehen in das Entwicklungsgebot ist ein verfassungsrechtlicher Gesichtspunkt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen sowohl der Normgeber bei der Festlegung eines Berufsbildes wie auch die Rechtsprechung bei der Auslegung und Anwendung der berufsregelnden Normen dem zu regelnden Sachverhalt und seinen Veränderungen gerecht werden, und zwar gerade auch für juristische Berufe und daraus entstehende neue Berufe.

BVerfG, Beschluß vom 29.10.1997 - 1 BvR 780/87 -, BVerfGE 97, 12-27, betreffend die von den juristischen Berufen losgelöste neue Entwicklung des Berufs der Patentüberwachung.

Diese Pflicht, Veränderungen des Sachverhalts und Berufsentwicklungen gerecht zu werden, trifft auch den Normgeber der Universität. Die Universität kann es deshalb bei ihrer Normabwägung nicht unbeachtet lassen, daß der Diplomgrad für Juristen seit knapp einem Jahrzehnt nicht mehr ein völlig neuartiger, sondern ein bereits in einem Teilbereich eingeführter Titel ist.

Weiterhin leuchtet es auch in der Konsequenz nicht ein, daß es für eine einzelne Universität schwerlich angehen soll, als erste Neuland zu betreten und damit zahlreiche Studenten als Diplomanwärter anzuziehen. Dieses Argument würde voraussetzen, daß Universitäten

rechtlich überhaupt nur im Alleingang handeln könnten und ihnen eine andere Vorgehensweise verwehrt ist, so daß letztlich keine Universität als erste tätig werden und den Zustrom von Studenten auf sich ziehen will. Dieser Gesichtspunkt greift in Wirklichkeit rechtlich nicht durch. Nach dem in § 2 VI 1 HRG festgelegten Kooperationsgebot wirken die Hochschulen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben untereinander und mit anderen staatlichen und staatlich geförderten Forschungs- und Bildungseinrichtungen zusammen. Dieses Kooperationsgebot enthält auch § 2 VIII UG 1999 unter Hervorhebung, aber nicht ausschließlicher Geltung einer regionalen Komponente. Es liegt also als Vorgehensweise durchaus nahe, daß mehrere Hochschulen, die bereits bisher zusammenarbeiten, im Verbund regeln, wie sie bei der Einführung des Diplomtittels für Juristinnen und Juristen vorgehen wollen. Durch ein kooperatives Vorgehen wird ein "Massenandrang" von Studenten zu nur einer Universität vermieden. Rechtlich stehen den Universitäten sowohl die Möglichkeiten offen, allein vorzugehen, als auch koordiniert vorzugehen. Schon mit Blick auf diese Wahlmöglichkeit haben die Konsequenzen aus dem Vorreitergesichtspunkt geringeres Gewicht. Eine Universität wird also im Fall des Erlasses einer Diplomierungssatzung nicht notwendig dazu gezwungen, allen anderen Universitäten in Deutschland vorauszugehen und den Konsequenzen eines Studentenandrangs über ihre Kapazität hinaus sodann durch das

Hochschulzulassungsrecht mit Zulassungsbeschränkungen zu begegnen. Das praktische Gewicht des Arguments kann also mit dieser Betrachtung "entschärft" werden. Vorübergehende Nachteile entstehen nur bei einem unkoordinierten Vorgehen.

Nach der dargelegten Auffassung des Senats ist der Vorreitergesichtspunkt zwar nicht völlig von der Hand zu weisen. Angesichts der Tatsache, daß der Titel des Diplom-Juristen seit 1990 in einem Teilbereich im gesamten Deutschland verwendet werden darf, und angesichts der Möglichkeit, daß die Universitäten von dem Koordinationsgebot der §§ 2 VI 1 HRG, 2 VIII UG Gebrauch machen, kann dem Vorreiterargument mit der Befürchtung eines starken Studentenzustroms aber kein wesentliches Gewicht beigemessen werden.

Nachteile einer Diplomierungssatzung können bei einer Neuabwägung auch mit Blick auf das Gemeinwohl betrachtet werden.

d.

Einer Diplomierungssatzung für Juristinnen und Juristen könnte entgegengehalten werden, daß damit die in der Diskussion befindliche Reform der Juristenausbildung nicht offengehalten wird, im ungünstigsten Fall sogar blockiert wird. Das Verwaltungsgericht stellt einen Zusammenhang zwischen der Ausbildungsreform und der akademischen Graduierung her. Es führt in seinem Urteil (S. 23) aus, es wäre Aufgabe des Gesetzgebers, den ohne weiteres auch vom Gericht erkannten veränderten tatsächlichen Umständen Rechnung zu tragen, die Juristenausbildung gegebenenfalls zu reformieren und in diesem Zusammenhang einen neuen, rein akademischen Berufsabschluß mit dem zwingenden Erwerb eines entsprechenden Grades, der im übrigen nicht unbedingt ein Diplomgrad sein müsse, einzuführen. Auch die Beklagte zu 1. geht auf diesen Gesichtspunkt ein und trägt schriftsätzlich vor, die Reform der Juristenausbildung sei letztlich Sache des Gesetzgebers und bei Wegfall des Referendariats erhielten die Absolventen einer einstufigen Ausbildung selbstverständlich einen akademischen Grad. Nach diesem Argument bleibt der Hochschulnormgeber letztlich deshalb untätig, um die Reform der Juristenausbildung durch den Gesetzgeber offen zu halten und damit zu fördern. Umgekehrt liefe konsequenterweise der Erlaß einer Graduierungssatzung auf eine Art Behinderung der Reform der Juristenausbildung hinaus.

Diese Erwägung entspricht weder dem hochschulrechtlichen Gesetzeszweck des § 18 I 3 HRG noch ist sie mit dem tatsächlichen Verlauf der Bemühungen des Gesetzgebers zur Reform der Juristenausbildung in den letzten Jahrzehnten vereinbar. Sie entspricht auch nicht den bereits dargelegten Beschlüssen der Justizministerkonferenz vom 11./12.6.1997 sowie vom 22.-24.11.2000, die sich gerade für eine juristische Diplomierung ausgesprochen haben.

Der akzessorische Diplomgrad nach § 18 I 3 HRG setzt bezogen auf die Juristenausbildung eine mehrstufige Ausbildung voraus, will dabei diejenigen Absolventen fördern, die ihre Ausbildung nach dem ersten Staatsexamen nicht fortführen wollen oder können, und ihnen zusätzliche mit dem Diplomgrad verbundene berufliche Möglichkeiten eröffnen.

Hailbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 19; ebenso Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, 1978, § 18 Rdnr. 5.

Der vom Gesetzgeber beabsichtigte Vorteil, die erste Phase der mehrstufigen Juristenausbildung durch eine Graduierung ohne die zweite Phase zu verwerfen, würde erkennbar unterlaufen, wenn man den Begünstigten die Lösung nahelegt, zunächst die Beseitigung der zweiten Phase ihrer Ausbildung durch den Gesetzgeber abzuwarten. Das Problem der Verwertung der ersten Ausbildungsphase, das von dem Hochschulrahmengesetzgeber des Jahres 1976 bereits im Sinne einer Diplomierungsermächtigung gelöst worden ist, müßte also erst von dem Reformgesetzgeber durch eine einstufige Juristenausbildung beseitigt werden und brauchte dann überhaupt nicht mehr gelöst zu werden. Eine solche Abwägung würde den hochschulrechtlichen Gesetzeszweck gänzlich blockieren.

Aber auch die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte widerlegt das Argument, der Hochschulnormgeber müsse durch seine Untätigkeit bei der Graduierung die Reform der Juristenausbildung offenhalten.

Auch nach dem derzeitigen Stand der Reformdiskussion ist die Frage der einstufigen oder zweistufigen Juristenausbildung noch streitig.

Vgl. Südd.Z vom 11.4.2000, in: Presseüberblick zur Reform der Juristenausbildung, BDVR-Rundschreiben 04/2000, 105; für eine zweistufige Juristenausbildung nach wie vor Beschluß der Justizministerkonferenz vom 22.-24.11.2000 in Brüssel, BDVR-Rundschreiben 01/2001, S. 23.

Nach dem saarländischen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die juristische Ausbildung mit Stand vom 19.9.2000 wird ausweislich der Begründung das Beamtenverhältnis der Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare durch ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis mit einer Herabsetzung der Referendarbezüge und einer Heraufsetzung der Ausbildungskapazität ersetzt, das zweistufige

Ausbildungsmodell nach dem gegenwärtigen Stand aber beibehalten. Entscheidend im vorliegenden Zusammenhang ist, daß die Reformdiskussion über die deutsche Juristenausbildung bereits seit vielen Jahrzehnten besteht.

Bull, ZRP 2000, 425.

Die hochschulrahmenrechtliche Ermächtigung zur akzessorischen Graduierung - auch - von Juristen besteht nach § 18 Satz 2 HRG in der Ursprungsfassung vom 26.1.1976 (BGBl. I S. 185) ebenfalls bereits seit mehreren Jahrzehnten.

Während dieser Zeit wurde in der Juristenausbildung mit einer einstufigen Ausbildung experimentiert, diese Ausbildungsform aber Mitte der achtziger Jahre wieder abgeschafft.

Bull, ZRP 2000, 425.

Der Bundesgesetzgeber hatte übergangsweise in § 5 b I 1 DRiG i.d.F. vom 16.8.1980 (BGBl. I S. 1451) den Landesgesetzgeber zur einstufigen Juristenausbildung mit folgender Maßgabe ermächtigt:

Landesrecht, das vor dem 16. September 1981 in Kraft tritt, kann Studium und praktische Vorbereitung in einer gleichwertigen Ausbildung von mindestens fünfeinhalb Jahren zusammenfassen.

Die erste juristische Staatsprüfung konnte nach § 5 b I 3 DRiG 1980 durch eine Zwischenprüfung ersetzt werden. Die Gesamtregelung war bis zum 15.9.1984 als Stichtag des einstufigen Ausbildungsgangs begrenzt. Während dieser Zeit des Reformexperiments von 1981 bis 1984 mag. die Überlegung eingeleuchtet haben, das Absehen von einer Graduierung fördere die Durchführung der Reform der Juristenausbildung, zumal das in dem Experiment vorgesehene Zwischenexamen nicht diplomfähig war.

Nach der weiteren tatsächlichen Entwicklung trifft dieser Gesichtspunkt aber nicht mehr zu. Seit mehr als einem Jahrzehnt ist der Gesetzgeber der Juristenausbildung nicht nochmals im Sinne der Einführung einer einstufigen Juristenausbildung tätig geworden. Ebenso wenig ist der Universitätsnormgeber, obwohl er landesrechtlich seit 1994 hierzu die alleinige Befugnis hat, im Sinne einer Graduierung von Juristinnen und Juristen mit Universitätsabschluß innerhalb ihrer mehrstufigen Ausbildung tätig geworden. Bleiben wie hier-beide Normgeber untätig, kann schwerlich angenommen werden, die Untätigkeit des Universitätsnormgebers leiste einen effektiven Beitrag zum Tätigwerden des Gesetzgebers der Juristenausbildungsreform.

Das Argument der Offenhaltung der juristischen Ausbildungsreform überzeugt nach allem den Senat aus rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen nicht. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat die Beklagte zu 1. diesem Gesichtspunkt auch keine tragende Bedeutung beigemessen.

e.

Bei der Abwägung gemeinwohlbezogener Nachteile könnte nochmals der Konkurrenz Gesichtspunkt in den Blick genommen werden.

Bezogen auf die Individualinteressen vorhandener Diplominhaber bietet wie bereits dargelegt Art. 12 I GG keinen Schutz gegen neue Konkurrenz durch zusätzlich verliehene Diplomgrade.

BVerfG, Beschluß vom 3.12.1980 - 1 BvR 409/80 -, BVerfGE 55, 261-269.

Zu keinem anderen Ergebnis führt es, wenn man den Konkurrenzschutz nicht als Individualinteresse, sondern als Gemeinwohlbelang betrachtet. Bezogen auf neue fachärztliche Qualifikationen aus dem Beitrittsgebiet hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß nicht nur Ärzte keinen Schutz vor Konkurrenten mit anderen Qualifikationen genießen, sondern auch der Konkurrenzschutz an sich keinen Gemeinwohlbelang darstellt.

BVerfG, Beschluß vom 9.3.2000 - 1 BvR 1662/97 -, DVB1. 2000, 976-977.

Auch die Beklagte zu 1. nimmt dies zu Recht nicht an.

f.

Weiter kommt es für die Gemeinwohlabwägung nach dieser verfassungsgerichtlichen Entscheidung darauf an, ob die Öffentlichkeit korrekt über die tatsächliche Qualifikation informiert wird; denn ein irreführender Hinweis auf die Qualifikation ist nicht hinzunehmen.

BVerfG, Beschluß vom 9.3.2000 - 1 BvR 1662/97 -, DVB1. 2000, 976-977.

Gerade eine solche Irreführung, zumindest aber Irritation, befürchtet das Verwaltungsgericht (Urteil S. 20), da die Graduierung als DiplomJurist bei dem Laien den Eindruck erwecken könne, der Titelträger sei Volljurist. Zunächst soll deshalb auf den vom Verwaltungsgericht hervorgehobenen Sprachgebrauch des Laien und sodann auf den -wesentlicheren - Sprachgebrauch des Gesetzgebers eingegangen werden.

Ein Anhaltspunkt dafür, was ein Laie unter einem Juristen versteht, läßt sich aus allgemeinen - nicht fachjuristischen - Lexika entnehmen. Danach wird der Begriff Jurist nach dem heutigen Sprachgebrauch jedenfalls nicht mehr einhellig im Sinne eines Volljuristen gebraucht. Im Sinne des Verwaltungsgerichts enthält der Duden, das Fremdwörterbuch, 1997, Stichwort Jurist, eine solche Begrenzung auf jemanden, der Jura studiert, das Jurastudium mit der staatlichen Referendar- und Assessorprüfung abgeschlossen hat, ohne den Begriff Volljurist ausdrücklich zu erwähnen. Ein neueres Verständnis läßt sich dem Bertelsmann Universallexikon, 1997, Stichwort Jurist, entnehmen, wonach Jurist ein akademisch gebildeter Rechtskundiger, Rechtswissenschaftler ist. Dort wird also dem Universitätsabschluß bereits größere Bedeutung beigemessen als der mehrstufigen Ausbildung. Mehrschichtig ist die Information im Brockhaus multimedial 2000 premium, 1999, Stichwort Jurist, wonach der Jurist als rechtlich nicht geschützter Titel angesehen wird, in erster Linie auf die mehrstufige Ausbildung des Volljuristen verwiesen wird und zusätzlich eine Information über Diplom-Juristen aus der DDR und die Regelung des Einigungsvertrags gegeben wird. Geht man also von dem vom Verwaltungsgericht herangezogenen Laienstandpunkt aus, muß ein Laie bei der Benutzung allgemeiner Lexika nicht notwendig den Eindruck gewinnen, ein Jurist könne nach heutigem Verständnis nur ein Volljurist mit mehrstufiger Ausbildung sein.

Größere Bedeutung für den korrekten Sprachgebrauch hat allerdings nach Auffassung des Senats der Sprachgebrauch des Gesetzgebers. Der Gesetzgeber kann sprachliche Bezeichnungen einführen, die im Laiensprachgebrauch bisher noch nicht vorhanden waren, und die sich in der Rechtswirklichkeit dann durchsetzen. So ist es hier mit dem Begriff Diplom-Jurist. Mit dem Einigungsvertragsgesetz vom 23.9.1990 (BGBl. II S. 885) hat der Gesetzgeber in Anlage I, Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 8 Buchstabe y, ff und gg, den Titel des Diplom-Juristen aus dem Beitrittsgebiet zum Gegenstand einer Übergangsregelung gemacht, die bundesweit gilt. Wesentlich ist vor allem die zitierte Regelung nach Buchstabe gg, wonach der Abschluß eines rechtswissenschaftlichen Studiums als Diplom-Jurist an einer Universität oder wissenschaftlichen Hochschule des Beitrittsgebiets der ersten Staatsprüfung gleichgestellt wird. Auch in den alten Bundesländern geht das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen einer besoldungsrechtlichen Rechtsstreitigkeit

davon aus, daß innerhalb der mehrstufigen Juristenausbildung durch den Einigungsvertrag bundesweit der Abschluß des Studiums als Diplom-Jurist grundsätzlich der ersten juristischen Staatsprüfung im Sinne der §§ 5-6 DRiG gleichgestellt ist, vorbehaltlich besoldungsrechtlicher Besonderheiten.

BVerwG, Urteil vom 25.4.1996 - BVerwG 2 C 27.95-, BVerwGE 101, 116-119.

In dem hier interessierenden hochschulrechtlichen Zusammenhang ist insbesondere auf die Kommentierung von Heilbronner, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Stand 1999, § 18 Rdnr. 20, zu verweisen. Dort wird darauf hingewiesen, daß bei der Einführung des akzessorischen Diplomgrades in erster Linie an den Diplom-Juristen und Diplom-Pädagogen zu denken ist, und in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf Diplom-Juristen aus den neuen Bundesländern und zusätzlich auf die Regelung des Einigungsvertrages verwiesen, wonach der Diplomgrad praktisch der ersten juristischen Staatsprüfung gleichgestellt sei. Die Kommentierung enthält keine Problematisierung des Begriffs Diplom-Jurist, insbesondere keinen Hinweis auf eine Verwechslungs- oder eine Irritationsgefahr. Dies spricht dafür, daß zumindest konkludent auch keine Verwechslungsgefahr angenommen wird. Soweit in der Kommentierung zum akzessorischen Diplomgrad überhaupt auf Juristen eingegangen wird, wird auch im übrigen nicht auf eine Verwechslungsgefahr hingewiesen.

Vgl. Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, 1978,

18 Rdnr. 5, wonach die Vorschrift insbesondere Juristen und Lehramtsabsolventen mit erstem Staatsexamen betrifft.

Auch Thieme erwähnt in seiner einschlägigen Darstellung sowohl die Bezeichnung des Diplom-Juristen als auch die des Volljuristen, macht aber keine Verwechslungsgefahr geltend.

Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 2. Aufl. 1986, S. 373/374 = Rdnr. 338.

Noch stärkere praktische Bedeutung hat hier die Stellungnahme der Justizministerkonferenz vom 11./12.6.1997. Die Justizministerinnen und Justizminister sehen danach das Bedürfnis, den Absolventen des ersten juristischen Staatsexamens einen akademischen Grad zu verleihen, der den Abschluß der akademischen juristischen Ausbildung angemessen zum Ausdruck bringt, wobei ein Diplom-Grad in Betracht kommen könnte. Es ist offensichtlich, daß die fachkundige Konferenz keine ausschlaggebenden Bedenken mit Blick auf eine Verwechslungsgefahr des Diplom-Juristen mit einem Volljuristen hat. Auch die Justizministerkonferenz vom 22.-24.11.2000 spricht sich für Diplomstudiengänge an juristischen Fakultäten aus. Die Justizministerinnen und Justizminister sehen in der Bezeichnung Diplom-Jurist erkennbar eine korrekte Bezeichnung in der Öffentlichkeit für die erworbene Qualifikation. Das in der Behördenakte vorliegende Zeugnis des Klägers über die erste Juristische Staatsprüfung enthält dagegen nur die Bezeichnung "Rechtskandidat" und keinen ausdrücklichen Hinweis auf den Abschluß eines Universitätsstudiums. Es ist also schwerlich geeignet, den Diplomzweck zu erfüllen, die Öffentlichkeit korrekt über eine erworbene Qualifikation zu informieren.

Für die Abwägung der Gemeinwohlbelange insgesamt hat der Universitätsnormgeber zu beachten, daß nur Gemeinwohlbelange von erheblichem Gewicht einem nicht irreführenden Hinweis auf die erworbene Qualifikation entgegenstehen können.

BVerfG, Beschluß vom 9.3.2000 - 1 BvR 1662/97 -, DVB1. 2000, 976-977, dort zwar für den medizinischen Bereich, aber in der Interessenbewertung übertragbar auf den juristischen Bereich.

g.

Soweit die Beklagte zu 1. in der mündlichen Verhandlung Gewicht darauf gelegt hat, der Diplomgrad könne nicht ohne zusätzliche Leistungen in Form veränderter Studieninhalte, zusätzlicher Qualifikationen und Zertifikate oder eines zusätzlichen Studiengangs vergeben werden, macht sie an sich den Allgemeinwohlbelang einer vorrangigen Verbesserung der Studienqualität geltend. Einer Anerkennung dieser Qualitätsverbesserung als Allgemeinwohlbelang für die Diplomierung steht aber entgegen, daß der Gesetzgeber wie dargelegt die Diplomierungsermächtigung allein an die Staatsprüfung geknüpft hat. Außerdem stellt 15 I 1 HRG den Studienabschluß durch eine Hochschulprüfung oder eine staatliche Prüfung rangmäßig gleich. Mithin kann in einer vom Gesetzeszweck eindeutig abweichenden Qualitätsvorstellung kein der Diplomierung entgegenstehender Gemeinwohlbelang gesehen werden.

Zusammengefaßt sind bei der Abwägung der Nachteile abgesehen von Nachteilen für Konkurrenten für die Universität selbst nur Nachteile im Falle eines unkoordinierten Vorgehens bei der Diplomeinführung mit vorübergehend anwachsenden stärkeren Studentenzahlen zu erkennen. Diese beiden Nachteile haben rechtlich kein wesentliches Gewicht. Für

die abschließende rechtliche Bewertung des Senats ist es von Bedeutung, daß alle von der Beklagten zu 1. angeführten und sonst erkennbaren Nachteile nicht den Rang von Gemeinwohlbelangen von erheblichem Gewicht haben, die nach der Verfassungsrechtsprechung einem korrekten Hinweis auf die erworbene Qualifikation, wie er sich aus einem Diplomgrad ergäbe, allein entgegenstehen. Damit setzt sich das Grundrechtsinteresse der Absolventinnen und Absolventen an einer verständlichen und anredfähigen Bezeichnung ihrer erworbenen juristischen Qualifikation in Form eines Diploms durch.

Ein weiterer Nichterlaß einer Diplomierungsordnung nach neuer Abwägung würde also durchaus im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erneut als schlechterdings unverhältnismäßige Verkürzung der nach dem Gesetzeszweck zu berücksichtigenden grundrechtsverstärkten Interessen der Absolventen anzusehen sein.

Zu dieser Rechtsprechungsformel BVerwG, Urteil vom 3.11.1988, NJW 1989, 1495-1499.

Beim Erlaß der erforderlichen Diplomierungssatzung stellt sich die vom Kläger aufgeworfene Frage einer Nachdiplomierung im Wege einer Übergangsregelung. Dabei steht dem Normgeber in jedem Fall ein Gestaltungsspielraum zu. Vorsorglich wird nur darauf hingewiesen, daß bei Einführung einer neuen Bezeichnung eine Übergangsregelung unter Beachtung der Grundrechte aus Art. 12 I 2 und Art. 3 I GG

zu erfolgen hat, wobei nur aus sachlich einleuchtenden Gründen differenziert werden darf.

Vgl. die eingehende grundrechtsbezogene Behandlung einer Übergangsregelung zur Einführung der neuen Arztbezeichnung "Handchirurgie" in dem Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 28.3.2000 - 9 S 1994/99 -, NJW 2000, 3081 ff..

Als Stichtag im Sinne einer sachlich einleuchtenden Differenzierung bei der Nachdiplomierung käme eventuell der Zeitpunkt der nächstfolgenden ersten juristischen Staatsprüfung nach September 1990 in Betracht, da der Gesetzgeber des Einigungsvertragsgesetzes vom

18.9.1990 (BGBl. II, 885) mit der Veröffentlichung am 28.9.1990 und dem Inkrafttreten am 29.9.1990 erstmals den Titel Diplom-Jurist auch mit Wirkung für die alten Bundesländer in einem Teilbereich eingeführt hat und auch das Interesse der Absolventen als "Früheinsteiger" bei noch weiter zurückliegenden Examen immer weniger gewichtig wird. Darin liegen allerdings nur Hinweise des Senats auf eine mögliche Stichtagsregelung, die letztlich Sache des Universitätsnormgebers ist. Ein pauschaler Stichtag für die Nachdiplomierung wird jedenfalls als hochschulrechtlich zulässig angesehen.

Dallinger u.a., Hochschulrahmengesetz, 1978, § 18 Rdnr. 4.

Damit kann in der Übergangsproblematik kein ernsthaftes Hindernis für den Erlass einer Diplomierungssatzung gesehen werden, zumal eine Nachdiplomierung nur auf Antrag erfolgen muß und dadurch der Verwaltungsaufwand begrenzt wird.

Nach allem kann die Abwägung der Beklagten zu 1. zum Nichterlaß einer Diplomierungssatzung für Juristen keinen Bestand haben. Ihre Rechtswidrigkeit ist im Sinne des letzten Hilfsantrags des Klägers festzustellen. Insoweit hat die Klage des Klägers gegen die Beklagte zu 1. und in diesem Umfang auch die Berufung einen Teilerfolg.

Die Kostenentscheidung ergibt sich gegenüber der Beklagten zu 1. aus § 155 I VwGO, gegenüber dem Beklagten zu 2. nach Klagerücknahme aus § 155 II VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf den §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10 ZPO.

Die Voraussetzungen des § 132 II Nr. 1 VwGO für die Zulassung der Revision sind erfüllt, da die Rechtssache mit Blick auf die möglicherweise bundesweiten Auswirkungen grundsätzliche Bedeutung hat und es für die Möglichkeit einer Diplomierung von Juristen nach dem ersten juristischen Staatsexamen schon mit Blick auf das Hochschulrahmenrecht, das bundesrechtliche Berufszulassungsrecht und die Vereinbarkeit mit der bundesrechtlich geregelten Juristenausbildung einer höchstrichterlichen Klärung bedarf.

Beschluß

Der Streitwert wird gemäß den §§ 25, 13, 14 GKG auf 20.000,-- DM festgesetzt, da es dem Kläger mit seinem Rechtsschutzbegehren insgesamt um die Verwirklichung

seiner Nachgraduierung geht (vgl. Nr. 15.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1996, 605).

Dieser Beschluß ist unanfechtbar.