

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn Dr. Dieter K.,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Marcus Faridi und  
Kollegen, Elberfelder Straße 42,  
Remscheid -

gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. November 1997 -

a) BVerwG 6 C 12.96 -,

b) den Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 28.  
November 1995 - 9 S 2780/93 -,

c) mittelbar § 55b des Universitätsgesetzes des Landes Baden-Württemberg  
vom 12. Dezember 1994 (GBl. BW S. 673)

hat die 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch die  
Richterin

Präsidentin Limbach,  
die Richter Kirchhof  
und Jentsch

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-  
chung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)

am 18. Februar 1999 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

**Gründe:**

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen eine Regelung des Baden-  
Württembergischen Landesrechts, die das Führen des ausländischen akademischen  
Grades eines "Master of Laws (LL.M.)" von einer behördlichen Genehmigung abhän-  
gig macht. 1

**I.**

1. Bis zum 12. Dezember 1994 war in Baden-Württemberg für das Führen ausländi-  
scher akademischer Grade § 2 des Gesetzes über die Führung akademischer Gra-  
de vom 7. Juni 1939 (RGBl 1939 I S. 985) maßgeblich: 2

(1) Deutsche Staatsangehörige, die einen akademischen Grad einer ausländischen  
Hochschule erworben haben, bedürfen zur Führung dieses Grades im Deutschen 3

Reiche der Genehmigung des Reichsministers für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung.

(2) Die Genehmigung kann hinsichtlich der akademischen Grade bestimmter ausländischer Hochschulen allgemein erteilt werden. 4

Die Regelung wurde durch das Baden-Württembergische Universitätsgesetz abgelöst (GBl. BW 1995 S. 1). Maßgeblich ist nunmehr § 55b des Universitätsgesetzes: 5

(1) Die Führung ausländischer Hochschulgrade, Hochschultitel und Hochschulbezeichnungen oder auf Grund eines Hochschulstudiums verliehener staatlicher Grade, Titel und Bezeichnungen (Grade) bedarf der Genehmigung der zuständigen Behörde. Genehmigungspflichtig ist auch die Führung ausländischer Grade, die gleichlautend mit inländischen Graden oder diesen zum Verwechseln ähnlich sind. (...) 6

(2) Die Genehmigung wird erteilt, wenn die ausländische Hochschule einer deutschen staatlichen Hochschule vergleichbar, nach dem Recht des Sitzlandes als Hochschule anerkannt und zur Verleihung des Grades berechtigt ist und wenn der Grad auf Grund von vergleichbaren Studien- und Prüfungsleistungen an dieser Hochschule verliehen wurde. (...) 7

(3) Die Genehmigung wird für die Originalform des ausländischen Grades gemäß der Verleihungsurkunde und mit Zusatz der verleihenden ausländischen Hochschule oder Stelle erteilt. (...) 8

2. Der Beschwerdeführer erwarb im Jahr 1988 nach einem einjährigen Postgraduiertenstudium an der Universität Edinburgh den akademischen Grad eines Master of Laws. Anfang 1989 legte er dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst des Landes Baden-Württemberg eine Kopie der Graduierungsurkunde der Universität Edinburgh vor und bat um Bestätigung, daß dem Führen seines ausländischen akademischen Grades nach dieser Anzeige nichts mehr entgegenstehe. Das Ministerium forderte den Beschwerdeführer daraufhin auf, die förmliche Genehmigung zur Führung des erworbenen ausländischen akademischen Grades nach dem Gesetz über die Führung akademischer Grade vom 7. Juni 1939 zu beantragen. In der Folge entstand zwischen dem Beschwerdeführer und dem Ministerium Streit über die Frage, ob es gegen europäisches Gemeinschaftsrecht und auch gegen deutsches Verfassungsrecht verstoße, wenn das Genehmigungserfordernis auch auf akademische Grade Anwendung findet, die im EG-Ausland erworben worden sind. 9

Der Beschwerdeführer erhob deshalb am 20. Dezember 1989 Klage vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart mit dem Antrag festzustellen, daß er für das Führen des ihm am 26. November 1988 von der Universität Edinburgh verliehenen LL.M.-Titels im Inland keiner Genehmigung nach dem Gesetz über die Führung akademischer Grade bedürfe. 10

Auf Vorlage des Verwaltungsgerichts entschied der Europäische Gerichtshof am 11

31. März 1993 (NVwZ 1993, S. 661), daß es für sich genommen nicht mit zwingenden Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar sei, wenn ein Mitgliedstaat ein Verfahren für die Erteilung behördlicher Genehmigungen zur Führung akademischer Grade, die in einem anderen Mitgliedstaat aufgrund eines Postgraduiertenstudiums erworben worden sind, vorsieht und die Nichtbeachtung dieses Verfahrens unter Strafe stellt. Allerdings müsse eine solche nationale Regelung bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts zu genügen: Das Genehmigungsverfahren dürfe nur bezwecken, zu überprüfen, ob der in einem anderen Mitgliedstaat aufgrund eines Postgraduiertenstudiums erworbene akademische Grad von einer hierfür zuständigen Hochschule im Anschluß an ein tatsächlich absolviertes Studium ordnungsgemäß verliehen worden ist. Außerdem müsse das Genehmigungsverfahren für alle Betroffenen leicht zugänglich sein und dürfe insbesondere nicht von der Zahlung überhöhter Verwaltungsgebühren abhängen. Des weiteren müsse das Verfahren, in dem die Prüfung vorgenommen werde, mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts an den effektiven Schutz der den Gemeinschaftsangehörigen durch den Vertrag verliehenen Grundrechte in Einklang stehen. Deshalb müsse jede Entscheidung, mit der die zuständige nationale Behörde eine Genehmigung ablehnt, gerichtlich auf ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht überprüft werden können, und der Betroffene müsse von den Gründen Kenntnis erlangen können, auf denen die ihm gegenüber ergangene Entscheidung beruht. Schließlich dürften die von den nationalen Behörden im Falle der Nichtbeachtung des Genehmigungsverfahrens verhängten Sanktionen nicht außer Verhältnis zu der Art des begangenen Verstoßes stehen.

Am 26. August 1993 wies das Verwaltungsgericht Stuttgart auf der Grundlage der Vorabentscheidung durch den Europäischen Gerichtshof die Feststellungsklage des Beschwerdeführers ab. Der Europäische Gerichtshof habe ausdrücklich festgestellt, daß ein Genehmigungsverfahren mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehe. Die vom Europäischen Gerichtshof gemachten Einschränkungen führten lediglich zu einer am Europäischen Gemeinschaftsrecht orientierten Auslegung des Gesetzes, welche die Genehmigungsbehörde bei der Entscheidung über beantragte Genehmigungen zu berücksichtigen habe. § 2 des Gesetzes über die Führung akademischer Grade sei darüber hinaus nicht verfassungswidrig. Insbesondere sei die Vorschrift weder unbestimmt noch könne in der Genehmigungspflicht ein Verstoß gegen die Verhältnismäßigkeit gesehen werden. Die Genehmigungspflicht stelle ein angemessenes Mittel dar, um das Ziel des Gesetzes, nämlich eine Kontrolle des Titelwesens, zu erreichen.

12

Mit Beschluß vom 28. November 1995 (NVwZ 1996, S. 491) wies der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Berufung des Beschwerdeführers zurück. Auch nach der Ablösung des Gesetzes über das Führen akademischer Grade durch das Landesuniversitätsgesetz bestehe ein Genehmigungserfordernis für die Führung ausländischer akademischer Grade. Dieses ergebe sich nunmehr ausdrücklich aus § 55b Universitätsgesetz. Anders als die alte Regelung aus dem Gesetz über das

13

Führen im Ausland erworbener akademischer Grade enthalte § 55b Abs. 2 Universitätsgesetz nunmehr ausdrücklich die im Genehmigungsverfahren zu prüfenden Genehmigungsvoraussetzungen. Es stehe der Zulässigkeit des Genehmigungsverfahrens als solchem nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs nicht entgegen, daß die in § 55b Abs. 2 Universitätsgesetz aufgeführten Genehmigungsvoraussetzungen sich nicht ohne weiteres mit den vom Europäischen Gerichtshof allein ausdrücklich zugelassenen Erteilungsvoraussetzungen der ordnungsgemäßen Verleihung des Grades im Anschluß an ein tatsächlich absolviertes Studium deckten.

Auf die Nichtzulassungsbeschwerde des Beschwerdeführers hin ließ das Bundesverwaltungsgericht die Revision zu. Mit Urteil vom 12. November 1997 wies es sie allerdings zurück (NVwZ 1998, S. 520). Zwar verletze die Begründung der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg in mehreren Punkten revisibles Recht, im Ergebnis erweise sie sich allerdings als zutreffend. Es widerspreche dem vom Europäischen Gerichtshof vorgegebenen Prüfungsmaßstab der "ordnungsgemäßen Verleihung" des Grades durch eine "hierfür" zuständige Hochschule, wenn unter den Genehmigungsvoraussetzungen des § 55b Abs. 2 Universitätsgesetz auch die "Vergleichbarkeit" der verleihenden ausländischen Hochschule mit einer deutschen staatlichen Hochschule sowie die "Vergleichbarkeit" der einer Verleihung des ausländischen Grades zugrundeliegenden "Studien- und Prüfungsleistungen" als "doppelte Vergleichbarkeitsprüfung" verlangt werde. Dieser Widerspruch des § 55b Abs. 2 Universitätsgesetz zum Gemeinschaftsrecht habe jedoch weder die Nichtigkeit allein der Regelung des § 55b Abs. 2 Universitätsgesetz über die Voraussetzungen einer Genehmigung noch die Nichtigkeit der Regelung des § 55b Abs. 1 und 2 Universitätsgesetz insgesamt, d.h. einschließlich des Erfordernisses einer Genehmigung überhaupt, zur Folge. Vielmehr führe der im Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zum nationalen Recht der Mitgliedstaaten der Union geltende Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts lediglich dazu, daß das nationale Recht, soweit es dem Gemeinschaftsrecht widerspricht, von den Behörden und Gerichten des betroffenen Mitgliedstaats nicht angewendet werden dürfe. Folglich blieben diejenigen Bestandteile der Regelung des § 55b Universitätsgesetz, die dem Gemeinschaftsrecht nicht widersprechen, weiterhin anwendbar. Das Erfordernis einer Genehmigung der Führung ausländischer akademischer Grade im Inland auf dieser Grundlage verletze auch nicht den bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

14

3. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG sowie aus Art. 101 Abs. 1 Satz 1 GG.

15

Da der Grad eines Master of Laws ein berufsbezogener akademischer Titel sei, greife die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts und der Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg in seine Berufsausübungsfreiheit ein. Jedenfalls aber gehöre das Führen des Grades zur allgemeinen Handlungsfreiheit, so daß zumindest der Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG betroffen sei. Hinsichtlich beider Grundrechte ergibt sich nach Auffassung des Beschwerdeführers die Grund-

16

rechtsverletzung aus einer fehlerhaften Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch die Verwaltungsgerichte.

Nach der Vorabentscheidung durch den Europäischen Gerichtshof sei die in § 55b Baden-Württembergisches Universitätsgesetz enthaltene doppelte Vergleichbarkeitsprüfung für akademische Grade von Hochschulen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union unanwendbar. Deshalb verbleibe als zulässiger Gesetzeszweck nur noch die Feststellung, ob die ausländische Hochschule nach dem Recht des Sitzlandes als Hochschule anerkannt ist und ob sie zur Verleihung des Grades berechtigt ist. Diese beiden Gesetzeszwecke könnten ein kriminalstrafbewehrtes Genehmigungserfordernis unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht rechtfertigen. 17

Es sei bereits zweifelhaft, ob das vorgesehene Genehmigungsverfahren geeignet sei, die ordnungsgemäße Verleihung des einzelnen ausländischen akademischen Grades zu überprüfen. Denn die beiden nach dem Gesetzeswortlaut noch zur Verfügung stehenden Kriterien (Hochschulstatus und Graduierungsrecht) ermöglichten die Feststellung der Ordnungsgemäßheit der Verleihung nicht. Man müsse dem Gesetzeswortlaut Gewalt antun, wenn man unter dem Stichwort "zur Verleihung des Grades berechtigt" eine Überprüfung der Verleihung des konkreten Grades im konkreten Fall an die konkrete Person ermöglichen wolle. 18

Jedenfalls sei ein Genehmigungsverfahren nicht erforderlich. Hinsichtlich europäischer akademischer Grade bestehe schon keine Gefahrenlage, die eine Kontrolle zum Schutze der Allgemeinheit oder der Belange Dritter erforderlich machen würde. Außerdem führe das Land Baden-Württemberg den Genehmigungsvorbehalt selbst ad absurdum, indem es weitreichende Allgemeingenehmigungen erteile. Ein Anzeigeverfahren sei deshalb als ausreichend anzusehen. Dies werde im übrigen auch durch Regelungen in Nordrhein-Westfalen und Thüringen bestätigt. 19

Schließlich sei die Regelung auch nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Relation Gefahr - Eingriff sei defizitär. Mit dem Wegfall der Prüfung der doppelten Vergleichbarkeit sei der zentrale Prüfungsgehalt der Norm entfallen. Damit sei das Genehmigungserfordernis zu einer leeren Hülse geworden, die den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht mehr standhalte. 20

Der Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ergebe sich daraus, daß der Gesetzgeber ungleiche Sachverhalte gleich behandle, wenn er für nicht europäische und europäische ausländische Hochschulen ein einheitliches Genehmigungserfordernis ausspreche. Die Inhaber von ausländischen europäischen akademischen Graden würden im Vergleich zu Inhabern von sonstigen ausländischen akademischen Graden stärker belastet, da sie das gleiche Genehmigungsverfahren durchlaufen müßten, obwohl für sie günstigere materielle Regelungen anwendbar seien. 21

Der Beschwerdeführer rügt außerdem eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter, da das Bundesverwaltungsgericht seiner Auffassung nach erneut den Europäischen Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens hätte anru- 22

fen müssen.

## II.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen. Sie erfüllt nicht die Annahmenvoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG, weil ihr keine grundsätzliche Bedeutung zukommt und eine Annahme auch nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt ist. Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg. 23

1. Die angegriffenen Entscheidungen verstoßen nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Zwar wird der Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG durch die zeitliche Verzögerung berührt, die durch das Genehmigungsverfahren für das Führen ausländischer akademischer Grade hervorgerufen wird. Der Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Er ist im Baden-Württembergischen Universitätsgesetz gesetzlich vorgesehen und verstößt nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. 24

a) Das Führen des Grades eines Master of Laws entfaltet keinerlei Wirkung im Bereich der Berufszulassung, weil der Titel in Deutschland nicht rechtliche Voraussetzung für den Zugang zu einem bestimmten Beruf ist. Der Eingriff ist durch sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt, weil durch das Genehmigungserfordernis die Öffentlichkeit vor Täuschungen durch Titelmißbrauch im Rechtsverkehr geschützt werden soll. Das Genehmigungserfordernis ist deshalb als Berufsausübungsregelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 7, 377 <405 f.>; 78, 155 <162>; 91, 148 <164>). 25

b) Die Regelung ist auch nach der Vorabentscheidung durch den Europäischen Gerichtshof geeignet, erforderlich und angemessen. Mit der Einführung eines Genehmigungsvorbehalts wird es der Verwaltung ermöglicht, die im Ausland erworbenen Titel und Grade zu prüfen, bevor sie vom Erwerber in Deutschland geführt werden dürfen. Hierdurch dient die Regelung dem Schutz der Öffentlichkeit vor Täuschung. Sie ist darüber hinaus auch notwendig. Unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit wird geprüft, ob der Zweck nicht durch ein gleich wirksames, aber weniger belastendes Mittel erreichbar ist. Das vom Beschwerdeführer als Alternative vorgeschlagene Anzeigeverfahren wäre zweifellos ein weniger belastendes Mittel, es wäre aber nicht gleich effektiv, weil es den Inhabern ausländischer Grade ermöglichen würde, den Titel sofort zu führen. Beim Anzeigeverfahren könnten deshalb diejenigen Inhaber von ausländischen akademischen Graden, denen die Verwaltung die Genehmigung letztlich verweigert, ihren Grad bis zu einer negativen Entscheidung zunächst führen. 26

Zwar ist nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs der Prüfungsumfang bei im EG-Ausland erworbenen akademischen Graden reduziert. Aber auch unter dem reduzierten Prüfungsumfang überschreitet das Genehmigungserfordernis nicht die Grenze der Zumutbarkeit (vgl. BVerfGE 94, 372 <390>). Im Rahmen der erforderlichen Abwägung ist zu berücksichtigen, daß der Beschwerdeführer durch das Genehmigungsverfahren lediglich zeitlich belastet wird, indem er für die Dauer des 27

Verfahrens den Grad noch nicht führen darf. Hinzu kommt, daß für ein Genehmigungsverfahren die gleichen Unterlagen erforderlich sind wie für ein Anzeigeverfahren. Das baden-württembergische Genehmigungsverfahren erweist sich damit als verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz vor Titelmißbrauch im Rechtsverkehr. Es ist Aufgabe des zuständigen parlamentarischen Landesgesetzgebers zu beurteilen, welches Schutzniveau angemessen ist. Die Verfassung verlangt weder ein Genehmigungsverfahren, noch gebietet sie ein reines Anzeigeverfahren.

c) Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen kann nicht davon ausgegangen werden, daß der abstrakte Nachteil, der darin liegt, daß der Gesetzgeber anstelle der vom Beschwerdeführer befürworteten Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt vorgesehen hat, die getroffene Regelung verfassungswidrig macht. Bei der Genehmigung handelt es sich lediglich um eine formelle Voraussetzung für eine an sich erlaubte Tätigkeit (das Führen eines ausländischen akademischen Grades). Hierdurch unterscheidet sich der Fall von der Entscheidung zum Sammlungsgesetz, nach dem das Sammeln und sammlungsähnliche Veranstaltungen im Prinzip verboten waren und lediglich die Chance bestand, von diesem Verbot eine Befreiung zu erlangen (vgl. BVerfGE 20, 150 <157>).

28

2. Von einer weiteren Begründung wird abgesehen (§ 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG).

29

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

30

Limbach

Kirchhof

Jentsch

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom  
18. Februar 1999 - 2 BvR 335/98**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Februar 1999 - 2 BvR 335/98 - Rn. (1 - 30), [http://www.bverfg.de/e/rk19990218\\_2bvr033598.html](http://www.bverfg.de/e/rk19990218_2bvr033598.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1999:rk19990218.2bvr033598