

Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Bildungsabschlusses

Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Schulabschlusses

Die in der Nichtanwendung der europäischen Reifezeugniskonvention gegenüber eigenen Staatsangehörigen liegende Schlechterstellung ist mit höherrangigem Recht nicht vereinbar, soweit es sich um Schulabschlüsse aus Staaten der EU handelt.

VG Stuttgart, Urt. v. 9.10.2003 – 4 K 4733/01

Zum Sachverhalt:

Der Kl. ist deutscher Staatsangehöriger. Er besuchte von 1994 bis zum Ende des Schuljahres 198/99 das W.-Gymnasium in St. bis zur 9. Klasse. Von September 1999 bis Juni 2001 besuchte er die Oberstufe der A. School in England. Diese schloss er mit den Prüfungen zum GCE - Advanced Level in den Fächern Deutsch, Französisch, Mathematik, höhere Mathematik, Chemie und Wirtschaft jeweils mit der Bestnote A ab. Damit war er der beste Schüler seiner Schule. Am 16.5.2001 beantragte der Kl. beim Oberschulamamt St., die Gleichwertigkeit seines in England erzielten Schulabschlusses mit der allgemeinen Hochschulreife, hilfsweise der fachgebundenen Hochschulreife für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften festzustellen. Zur Begründung berief er sich auf die Reifezeugniskonvention vom 11.12.1953 und machte geltend, der dort enthaltene Vorbehalt hinsichtlich der Behandlung eigener Staatsangehöriger verstoße gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG. Mit seinem Abschluss könne er in England jedes Fach an einer englischen Universität studieren. Mit Schreiben vom 24.4.2002 teilte das Oberschulamamt dem Kl. mit, nach den von der Kultusministerkonferenz am 26.1.1996 festgelegten Grundsätzen für den Hochschulzugang von Studienbewerbern mit deutscher Staatsangehörigkeit und ausländischen Bildungsnachweisen sowie den Bewertungsvorschlägen der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen im Sekretariat der Kultusministerkonferenz setze die Anerkennung der Gleichwertigkeit mit einer fachorientierten Hochschulzugangsberechtigung u. a. den Nachweis von 12 aufsteigenden Schulbesuchsjahren sowie die Prüfung in einer zweiten Fremdsprache voraus. Der Kl. habe diese Voraussetzungen nicht erfüllt, denn die abgelegte Prüfung „German“ sei in der Muttersprache erfolgt, während der Aufenthalt im englischen Sprachkreis eine Prüfung in der Landessprache Englisch nicht ersetzen könne. Sein Schulbesuch habe nur elf Jahre gedauert. Das VG gab der Klage statt.

Aus den Gründen:

Die Ablehnung der Anerkennung der Gleichwertigkeit des vom Kl. erzielten Schulabschlusses mit der allgemeinen Hochschulreife ist rechtswidrig und verletzt den Kl. in seinen Rechten, denn dieser hat Anspruch auf eine solche Feststellung (§ 113 V 1 VwGO).

1. Das Oberschulamamt St. ist für die begehrte Anerkennung nach § 85 V 4 BadWürttUnivG zuständig, denn das Kultusministerium hat seine Zuständigkeit durch Verwaltungs-

Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Bildungsabschlusses

vorschrift vom 9.12.1991 (K. u. U. 1992, S. 4) delegiert, was nach § 5 III LVG möglich ist. Der Anspruch auf Feststellung der Gleichwertigkeit ist nicht im Zulassungsrechtsstreit gegenüber der Universität, sondern in einem eigenständigen Verfahren gegenüber dem Land Baden-Württemberg zu verfolgen (vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 30.9.1993 - 9 S 2332/93).

2. Der Kl. benötigt zum Studium in Baden-Württemberg die allgemeine Hochschulreife, welche grundsätzlich nach den Bestimmungen des Schulgesetzes erworben wird (§ 85 V 1 und 3 BadWürttUnivG). Nach § 85 V 4 BadWürttUnivG kann die Hochschulreife durch eine vom Kultusministerium als gleichwertig anerkannte in- oder ausländische Vorbildung erworben werden. Auf diese Vorschrift stützt der Kl. seinen Anspruch. Dieser besteht, wenn die ausländische Vorbildung der nach dem Schulgesetz erwerbbaaren Hochschulreife gleichwertig ist; ein Ermessen ist der Behörde nicht eingeräumt. Der Begriff der Gleichwertigkeit setzt nach der Rechtsprechung voraus, dass (1.) die ausländische Schulbildung erfolgreich abgeschlossen wurde, dass sie (2.) im Herkunftsland den Zugang zum Studium - allgemein oder doch fachgebunden - eröffnet und dass sie (3.) nach den Bildungsgegenständen als auch nach der Wirksamkeit ihrer Vermittlung und insofern nach der Schuldauer, der Didaktik und der Art der Leistungskontrolle der badenwürttembergischen Schulbildung, welche die Hochschulreife nach dem Schulgesetz vermittelt, auch materiell gleichwertig ist (vgl. dazu VGH Mannheim, NVwZ-RR 2001, 104 = VBIBW 2001, 108 m.w. Nachw.). Zwischen den Bet. ist unstrittig, dass der Kl. seine Schulausbildung in Großbritannien erfolgreich abgeschlossen hat. Ebenso steht fest, dass ihm der Schulabschluss mit dem A-Level grundsätzlich den Zugang zum Studium dort eröffnet, auch wenn für eine Zulassung im beabsichtigten Studiengang weitere Schritte der Universität wie eine Vorauswahl der Bewerber und ein Aufnahmegespräch oder eine Aufnahmeprüfung notwendig sind. Beim Schulabschluss A-Level handelt es sich damit um eine notwendige, jedoch nicht um eine hinreichende Voraussetzung für die Aufnahme eines Studiums.

3. Entgegen der Auffassung des Bekl. ist jedoch die Feststellung einer materiellen Gleichwertigkeit des vom Kl. erzielten Schulabschlusses mit einer badenwürttembergischen Hochschulzugangsberechtigung nicht erforderlich. Die Kammer kann daher offen lassen, ob es wegen der nur zweijährigen Dauer der englischen Oberstufe und des vom Kl. gewählten Fächerkanons an einer inhaltlichen Gleichwertigkeit i. S. des § 85 V 4 BadWürttUnivG fehlt, obwohl der Kl. die von ihm gewählten sechs Fächer in intensivem Ganztagsunterricht mit acht Stunden pro Fach erlernt und bei der Prüfung dieser sechs Fächer jeweils die Bestnote erzielt hat. Dies ergibt sich aus Folgendem:

a) Einer Prüfung der materiellen Gleichwertigkeit steht Art. 1 Nr. 1 der Konvention v. 11. 12. 1953 entgegen. Diese Bestimmung lautet:

„Jeder Vertragsschließende erkennt für die Zulassung zu den in seinem Gebiet gelege-

Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Bildungsabschlusses

nen Universitäten, falls diese Zulassung der staatlichen Kontrolle unterliegt, die Gleichwertigkeit der im Gebiet jedes anderen Vertragsschließenden erteilten Zeugnisse an, deren Besitz für ihre Inhaber die Voraussetzung für die Zulassung zu den entsprechenden Anstalten des Landes, in dem diese Zeugnisse erteilt wurden, bildet.“

Diese Bestimmung bedeutet, dass das Zeugnis des ausländischen Vertragsstaats vom aufnehmenden Staat ohne inhaltliche Überprüfung der Gleichwertigkeit anzuerkennen ist, was sich aus der ersten Erklärung zur Anwendung der Europäischen Konvention vom 11.12.1953 unter Nr. 4 der allgemeinen Grundsätze ergibt, wo es heißt:

„Die in Art. 1 Absatz 1 der Konvention definierte Gleichwertigkeit, auf die unter 1.2 oben Bezug genommen wird, ist eine formelle und muss anerkannt werden, vorausgesetzt, dass die in der Konvention festgelegten Bedingungen erfüllt werden. Es besteht keine Möglichkeit, nicht im Einklang mit der Konvention stehende Überlegungen ins Spiel zu bringen. So steht es im Besonderen nicht im Einklang mit der Konvention, die Gleichwertigkeit von einer Überprüfung des materiellen Inhalts des ausländischen Reifezeugnisses im Vergleich zu einem im Inland erworbenen Reifezeugnis abhängig zu machen.“

Die Konvention gilt für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 3. 3. 1955 (BGBl II, 599), für das Vereinigte Königreich ist sie seit dem 20.4.1954 geltendes Recht. Der Kl. verfügt in Gestalt der von den Prüfungsbehörden (Examination boards) ausgestellten Dokumente über ein Zeugnis im Sinne der Konvention. Daran ändert es nichts, dass die englischen Universitäten den Absolventen die Möglichkeit geben, sich bereits mit „provisional results“ um eine Zulassung zu bewerben. Die endgültigen Ergebnisse müssen dann später nachgereicht werden, um eine „Unconditional offer“ der Universität zu erhalten. Damit ergibt sich der Befund, dass ein Staatsbürger Großbritanniens oder ein sonstiger Unionsbürger mit englischem A-Level-Abschluss auf Grund der Konvention ohne materielle Gleichwertigkeitsprüfung und damit auch ohne Anwendung der „Bewertungsvorschläge“ der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen im Sekretariat der Kultusministerkonferenz zum Studium in Deutschland zugelassen werden müsste.

b) Keine Gültigkeit hat der Vorbehalt in Art. 1 Nr. 3 der Konvention, wonach sich jeder Vertragsschließende vorbehält, die Bestimmungen der Nr. 1 auf seine eigenen Staatsangehörigen nicht anzuwenden. Dieser Vorbehalt wird durch § 85 V 4 und 5 BadWürttUnivG, das ein Anerkennungsverfahren vorsieht, ausgefüllt (vgl. dazu VGH Mannheim, NVwZ-RR 2001, 104 = VBIBW 2001, 108). Auch die Gesetzesbegründung (LT-Dr 8/1675, S. 10) zeigt, dass von dem Vorbehalt im Hinblick auf die eigenen Landeskinder Gebrauch gemacht werden sollte.

Die durch diese Vorschriften bewirkte Schlechterstellung eigener Staatsangehöriger ist jedoch nicht mit höherrangigem Europarecht vereinbar, soweit es sich um Bildungsabschlüsse handelt, die in Staaten der Europäischen Union erzielt wurden. Als deutscher

Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Bildungsabschlusses

Staatsangehöriger ist der Kl. nach Art. 17 EG Unionsbürger und hat daher die im EG-Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten. Der Unionsbürgerstatus verleiht den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, wenn sie sich in der gleichen Situation befinden, auf Grund dieses Status im sachlichen Geltungsbereich des EG-Vertrags vorbehaltlich der hier ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf gleiche rechtliche Behandlung (EuGH, Slg. 2001, 1-6193 Rdnr. 31 = EuZW 2002, 52 = NVwZ 2002, 1221 L - Grzelczyk).

Der Kl. genießt daher das Recht aus Art. 18 1 EG, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, und er kann sich auf das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG berufen, wonach unbeschadet besonderer Bestimmungen des Vertrages in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist. Der Kl. darf daher nicht vom Staat seiner eigenen Staatsangehörigkeit gegenüber anderen EU-Bürgern deshalb schlechter behandelt werden, weil er von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat, die ihm die Freizügigkeitsbestimmungen des EG-Vertrags eröffnen (so bereits Bostedt, VBIBW 2001, 201 [299 f.] Fußn. 84). In diesem Sinne hat nunmehr der EuGH im Urteil vom 11.7.2002 (EuZW 2002, 635 - d'Hoop) entschieden. Die dort aufgestellten Grundsätze sind auf den vorliegenden Fall übertragbar. Der Kl. befindet sich in der gleichen Situation wie seine englischen Mitschüler mit einem gleichartigen Schulabschluss, die sich in einem Bundesland der Bundesrepublik Deutschland um ein Hochschulstudium bemühen. Anders als diesen wird ihm aber das Privileg des Verzichts auf eine materielle Gleichwertigkeitsprüfung verweigert, nur aus dem Grund, dass er die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Diese Diskriminierung ereignet sich im sachlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrags, denn der Kl. hat - im Zuge seiner Schulausbildung - von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und möchte dies erneut tun.

Die ausgeübte Freizügigkeit des Kl. wird zusätzlich akzentuiert durch den vom EuGH im Fall d'Hoop ebenfalls angeführten Gesichtspunkt des Art. 149 II Spiegelstr. 2 EG, wonach die Tätigkeit der Gemeinschaft die Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten, zum Ziel hat. Im Lichte der vom EuGH vorgenommenen Auslegung des EG-Vertrags lasst sich daher aber die Auffassung des VGH Mannheim im Beschluss vom 13. 10. 2000 (NVwZ-RR 2001, 104 = VBIBW 2001, 108 f.) nicht mehr aufrecht erhalten; dort ist ausgeführt, die Handhabung des § 85 V 4 BadWürttUnivG müsse eine Schlechterstellung ausländischer Unionsbürger gegenüber deutschen vermeiden, während Art. 12 EG aber nationalem Recht nicht entgegenstehe, das umgekehrt zu einer Schlechterstellung von Inländern führe.

Im Urteil d'Hoop (EuZW 2002, 635) verlangt der EuGH nämlich, dass das Recht auf Freizügigkeit seine volle Wirkung entfalten können muss, so dass eine Ungleichbehand-

Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Bildungsabschlusses

lung eigener Staatsangehöriger nach Maßgabe dessen, ob sie von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, unzulässig ist. Dies heißt aber, dass eine Inländerdiskriminierung nur dann unbedenklich ist, wenn sie sich - etwa wegen eines fehlenden grenzüberschreitenden Bezugs - nicht im sachlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrags abspielt. Der Aspekt, dass die Reifezeugniskonvention kein Bestandteil des Europarechts, sondern eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen den Mitgliedern des Europarates ist, führt zu keinem anderen Ergebnis; maßgeblich ist, dass der Unionsbürger zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die gleichzeitig Unterzeichnerstaaten der Konvention sind, von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hat und ihm daher die den EU-Bürgern seines Aufnahmestaates zustehenden Privilegien ebenfalls einzuräumen sind.

c) Auch ein europarechtlicher Rechtfertigungsgrund für die in § 85 V 4 BadWürttUnivG zum Ausdruck kommende Diskriminierung eigener Staatsangehöriger ist nicht erkennbar. Eine solche Rechtfertigung wäre nur dann gegeben, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt würde (vgl. EuGH, Slg. 1998, 1-7637 Rdnr. 27 = EuZW 1999, 82 Rdnr. 27 - Bickel und Franz). Das bekl. Land führt für eine solche Rechtfertigung das Bestreben ins Feld, deutschen Schülern keinen einfachen Umweg über das Ausland zur Umgehung der strengen Anforderungen an das deutsche Abitur zu eröffnen. Diese Erwägung ist zwar nachvollziehbar, soweit tatsächlich das ausländische Schulsystem einen einfacheren Weg zur Erlangung der Hochschulreife ermöglicht, denn die Studierfähigkeit könnte dadurch beeinträchtigt sein. Derartige Erwägungen haben indessen bei der Unterzeichnung des völkerrechtlichen Vertrags über die Konvention keine ausschlaggebende Rolle gespielt. Damit steht die beabsichtigte Verschärfung für eigene Staatsangehörige nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck, denn die Hochschulen müssen bereits jetzt mit einem erheblichen Anteil von Studierenden, die ein anderes Ausbildungssystem durchlaufen haben und damit auch unterschiedliche Niveaus mitbringen, zurecht kommen. Erst recht fehlt es aber deshalb an einer Rechtfertigung, weil es sich ja gerade nicht um von der Staatsangehörigkeit unabhängige Erwägungen bei der Diskriminierung eigener Staatsangehöriger handelt.

Daher war der Rechtsstreit nicht, wie vom Kl. angeregt, dem EuGH vorzulegen, weil die maßgeblichen europarechtlichen Fragen, die der Rechtsstreit aufwarf, bereits durch das Urteil des EuGH vom 11.7.2002 (d'Hoop) geklärt worden sind.