VG München, Beschluss v. 18.11.2024 – M 3 E 24.6521

Titel:

Nachweis der Hochschulzugangsberechtigung mittels in den USA erworbenen Bildungsnachweis, Vorgaben der „anabin“-Datenbank der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) als antizipiertes Sachverständigengutachten, Keine Erschütterung der abschließenden Liste vom US-Akkreditierungsverbänden durch die Antragspartei, Studienplatz, Hochschule, Anerkennung, Chancengleichheit, Hochschulzugangsberechtigung, Bachelorstudiengang, Exmatrikulation, Beurlaubung, Ausland, Verfahren, Studium, Studienbewerber, Immatrikulation, Akkreditierung, nicht ausreichend, keinen Erfolg, Vereinigten Staaten, Anordnungsanspruch, Gleichwertigkeit, Datenbank, Bewertungsvorschlag der ZAB, Vorläufige Zulassung, Kostenentscheidung

Normenketten:

BayHIG Art. 88 Abs. 10 S. 3
QualV § 11 Abs. 1
QualV § 11 Abs. 3
FPSO § 36 Abs. 1
ImmatS. § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 10
ImmatS. § 6 Abs. 8

Schlagworte:

Nachweis der Hochschulzugangsberechtigung mittels in den USA erworbenen Bildungsnachweis, Vorgaben der „anabin“-Datenbank der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) als antizipiertes Sachverständigengutachten, Keine Erschütterung der abschließenden Liste vom US-Akkreditierungsverbänden durch die Antragspartei, Studienplatz, Hochschule, Anerkennung, Chancengleichheit, Hochschulzugangsberechtigung, Bachelorstudiengang, Exmatrikulation, Beurlaubung, Ausland, Verfahren, Studium, Studienbewerber, Immatrikulation, Akkreditierung, nicht ausreichend, keinen Erfolg, Vereinigten Staaten, Anordnungsanspruch, Gleichwertigkeit, Datenbank, Bewertungsvorschlag der ZAB, Vorläufige Zulassung, Kostenentscheidung

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller begehrt die vorläufige Zulassung zum Bachelorstudiengang Management and Data Science an der Technischen Universität M. (im Folgenden: Tx) nach den Rechtsverhältnissen des Wintersemesters 2024/2025 zum ersten Fachsemester.

2
Der Antragsteller bewarb sich auf den Studienplatz am Hauptstandort Heilbronn. Er hatte zuvor bereits eine sog. Vorprüfungsdokumentation der Arbeits- und Servicestelle für internationale Studienbewerbungen uni-assist e.V. (im Folgenden: uni-assist) vom 16. November 2023 erhalten. Zur Begründung wird darin ausgeführt, die vorgelegten Zeugnisse eines US High School-Diploma seien nicht ausreichend für den Besuch einer deutschen Hochschule. Die Dokumente entsprächen nicht den Vorgaben der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), nach denen man sich richte. Am 12. August 2024 wurde erneut eine Prüfung von uni-assit mit identischem Ergebnis durchgeführt und den Beteiligten mitgeteilt. Zusätzlich zur

fehlenden US-Akkreditierung entspreche auch die Fächerbelegung nicht den Vorgaben der ZAB. Anhand der Fächerbezeichnung sei keine abschließende Bewertung möglich. Es seien drei Kurse in Social Studies und ein Jahreskurs in English Literature, English 12 oder English Composition nachzuweisen.

3
Mit Bescheid der Tx vom 22. August 2024 wurde die Bewerbung aufgrund fehlender formaler Voraussetzungen des nachgewiesenen Schul- bzw. Studienabschlusses abgelehnt.

4
Mit Schriftsatz vom 20. September 2024 lässt der Antragsteller durch seine Bevollmächtigte Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erheben (M 3 K 24.5737). Mit Schriftsatz vom 30. Oktober 2024 beantragt er durch seine Bevollmächtigte sinngemäß,

5
den Antragsgegner zu verpflichten, den Antragsteller vorläufig für den Bachelorstudiengang Management and Data Science im 1. Fachsemester zum Wintersemester 2024/25 zuzulassen.

6
Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, der nachgewiesene Schulabschluss des Antragstellers erfülle die formalen Voraussetzungen für das beabsichtigte Studium. Er habe seinen Schulabschluss an der S.-S.-M. School im US-Bundesstaat M. gemacht. Die Schule sei von der Independent School Association of the Central States (ISACS) akkreditiert worden. Die Schule finde sich nicht auf der Liste der ZAB, da sie sich in M. befinde und die Liste nur Organisationen enthalte, die nicht in den zentralen Vereinigten Staaten tätig seien. Die ISACS sei jedoch, wie alle anderen Organisationen auf der als nicht abschließend anzusehenden Liste der ZAB, Mitglied der National Association of Independent Schools (NAIS). ISACS sei daher eine gleichwertige Organisation. Ein ausreichende US-Akkreditierung für eine Anerkennung liege somit vor.

7
Der Antragsgegner legt am 13. November 2024 die Akten vor und beantragt,

8
den Antrag abzulehnen.

9
Es gebe aus den Bewerbungsunterlagen oder sonstigen Umständen keine Zweifel an der Beurteilung der Hochschulzulassungsberechtigung durch uni-assist. Die besuchte High School sei nicht von einem der von der ZAB benannten Akkreditierungsverbände anerkannt. Die NAIS sei kein aufgezählter Akkreditierungsverband, sondern gemäß der eigenen Webseite ein gemeinnütziger Mitgliederverband, wobei die Mitgliedsschulen ihren Auftrag und ihr Programm selbst bestimmen würden. Inwiefern die ISACS eine „gleichwertige Organisation“ sei, werde nicht ersichtlich und sei im Übrigen nicht vorgetragen. Folglich sei ein Ablehnungsbescheid gem. § 6 Abs. 8 Satz 2 ImmatS zu erlassen gewesen.

10
Wegen weiterer Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakte – auch im Verfahren M 3 K 24.5737 und den unter diesem Aktenzeichen übermittelten Schriftsatz der Bevollmächtigten des Antragstellers vom 14. November 2024 – sowie die Behördenakten Bezug genommen.

II.

11
Der Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO hat keinen Erfolg.

12
Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn dies zur Abwendung wesentlicher Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Eine einstweilige Anordnung ergeht, wenn das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs, d.h. des in der Hauptsache verfolgten materiellen Anspruchs, sowie eines Anordnungsgrundes, d.h. der Dringlichkeit der einstweiligen Anordnung, glaubhaft (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO) gemacht wurden. Eine einstweilige Anordnung hat sich nach dem Wortlaut des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO und entsprechend dem Sicherungszweck des

Anordnungsverfahrens grundsätzlich auf die Regelung eines vorläufigen Zustandes zu beschränken, die der Entscheidung über das Rechtsschutzbegehren im Hauptsacheverfahren nicht vorgreifen darf. Eine solche Vorwegnahme der Hauptsache ist im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO nur ausnahmsweise zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) zulässig. Dies setzt voraus, dass anderenfalls schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile drohen, die durch die Hauptsacheentscheidung nicht mehr beseitigt werden können, und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass der mit der Hauptsache verfolgte Anspruch begründet ist (BVerwG, U.v. 18.4.2013 – 10 C 9/12 – juris; BayVGH, B.v. 18.3.2016 – 12 CE 16.66 – juris; Happ in Eyermann, 16. Aufl. 2022, § 123 VwGO Rn. 66a; Kuhla in BeckOK VwGO, Stand: 1.7.2024, § 123 Rn. 156, 157). Trotzdem gilt auch in Verfahren nach § 123 VwGO der Amtsermittlungsgrundsatz; dieser kann die Anforderungen an die Glaubhaftmachung reduzieren, wenn sich nach den dem Gericht vorliegenden Unterlagen ein Anordnungsanspruch aufdrängt (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 86 Rn. 3).

13
Hinsichtlich der Frage des Vorliegens eines Anordnungsanspruchs hat das Gericht die widerstreitenden privaten und öffentlichen Interessen der Beteiligten gegeneinander abzuwägen. Für diese Abwägung ist in erster Linie entscheidend, ob die Antragspartei mit einem Erfolg in einem Hauptsacheverfahren rechnen kann. Insbesondere dann, wenn mit einer – sei es auch nur befristeten – Entscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Hauptsache bereits vorweggenommen würde, muss der Erfolg in der Hauptsache jedoch nicht nur wahrscheinlich sein, sondern bejaht werden können.

14
1. Gemessen an diesen Anforderungen hat der Antragsteller einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht.

15
aa) Nach Art. 88 Abs. 10 Satz 3 des Bayerischen Hochschulinnovationsgesetzes (BayHIG) vom 5. August 2022 (GVBl. S. 414, BayRS 2210-1-3-WK), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2024 (GVBl. 257) geändert worden ist, kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden, durch welche Abschlüsse und Zeugnisse die Hochschulreife und Fachhochschulreife nachgewiesen werden kann.

16
Mit einem im Ausland außerhalb des Hochschulbereichs erworbenen Bildungsnachweis wird die allgemeine Hochschulreife nachgewiesen durch die in § 10 Qualifikationsverordnung (QualV) vom 2. November 2007 (GVBl. S. 767, BayRS 2210-1-1-3-K/WK), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Juni 2021 (GVBl. S. 355), genannten Schulabschlüsse oder – sofern die Vorschrift nicht einschlägig ist – unter den Voraussetzungen des § 11 QualV. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 QualV gelten sonstige Bildungsnachweise, die im Ausland erworben wurden, als Nachweis der Hochschulreife im Freistaat Bayern nur, wenn sie von der zuständigen Stelle anerkannt worden sind. Zuständige Stelle im Sinn von § 11 Abs. 1 Satz 1 QualV ist im Rahmen des Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahrens die jeweilige Hochschule, die für das Bewerbungsverfahren zuständig ist.

17
Auch § 36 Abs. 1 der Fachprüfungs- und Studienordnung für den Bachelorstudiengang Management and Data Science an der Technischen Universität vom 11. März 2024, zuletzt geändert mit der hier maßgeblichen Änderungssatzung vom 31. Oktober 2024 sieht als Zulassungsvoraussetzung vor, dass die Anforderungen der Qualifikationsverordnung erfüllt sein müssen. Nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 10 Buchst. a der Satzung der Technischen Universität M. über die Immatrikulation, Rückmeldung, Beurlaubung und Exmatrikulation (ImmatS) vom 6. Februar 2023, zuletzt geändert am 7. November 2024, in der hier maßgeblichen Fassung vom 6. Februar 2023 (im Folgenden: ImmatS), ist bei ausländischen Hochschulzugangsberechtigungen eine sog. Vorprüfungsdokumentation von uni-assist der Bewerbung beizufügen. Uniassist bündelt für die Hochschulen besondere Sachkunde bei der Prüfung von Hochschulzugangsberechtigungen ausländischer Studienbewerber. Gemäß § 2 Nr. 2 der Satzung der uni-assist und § 3 Abs. 1 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der uni-assist leistet uni-assist dabei u. a. die Vorprüfung und Bestimmung der Hochschulzugangsberechtigung entsprechend den Bewertungsvorschlägen der ZAB.

18

Nach § 11 Abs. 3 QualV setzt die Anerkennung grundsätzlich voraus, dass die im Ausland erworbenen Bildungsnachweise ein Hochschulstudium im angestrebten Studiengang auch im Herkunftsland der Bildungsnachweise ermöglichen und Vorkenntnisse erwarten lassen, die eine Aufnahme des Studiums an einer Universität des Freistaates Bayern sinnvoll erscheinen lassen. Ist der erworbene ausländische Bildungsnachweis gleichwertig, ist er von der zuständigen Stelle – im gerichtlichen Verfahren vom Verwaltungsgericht – anzuerkennen; ein behördliches Ermessen besteht insoweit nicht (BayVGH, B.v. 25.1.2022 – 7 CE 21.2684 – juris Rn. 19).

19
Maßgeblich für die Entscheidung über die Anerkennung eines im Ausland erworbenen Bildungsnachweises ist die Wahrung der Chancengleichheit zwischen Studienbewerbern mit inländischer Hochschulzugangsberechtigung einerseits und Studienbewerbern mit im Ausland erworbenen Bildungsnachweisen andererseits.

20
Die Beurteilung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Schulabschlusses mit Hochschulqualifikation mit einem deutschen hochschulqualifizierenden Schulabschluss erfordert dabei eine genaue Kenntnis sowohl des deutschen als auch des in Rede stehenden ausländischen bzw. internationalen Bildungswesens und setzt damit in aller Regel im behördlichen wie im gerichtlichen Verfahren eine sachverständige Begutachtung voraus (vgl. BayVGH, B.v. 7.3.2022 – 7 ZB 20.197 – juris Rn. 12; B.v. 25.1.2022 – 7 CE 21.2684 – juris Rn. 6; B.v. 19.4.2023 – 7 ZB 21.1292 – juris Rn. 25; VGH BW, B.v. 14.3.2024 – 9 S 1099/23 – juris Rn. 5 m.w.N.). Diese Begutachtung wird in allgemeiner Form – und damit losgelöst vom jeweiligen Einzelfall – durch die ZAB vorgenommen. Diese beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz ansässige Stelle prüft in Bezug auf die ausländischen Bildungsnachweise, ob wesentliche Unterschiede bestehen zwischen den allgemeinen Zugangsvoraussetzungen im Land, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in Deutschland als Land, in der die Anerkennung der ausländischen Qualifikation angestrebt wird (vgl. zu diesem Maßstab auch der hier gegenüber der Nichtvertragspartei USA nicht (verpflichtend) anzuwendende Art. IV.1 der Anlage zum Gesetz zu dem Übereinkommen vom 11. April 1997 über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region vom 16. Mai 2007, BGBl II 712, 713). Werden wesentliche Unterschiede in diesem Sinne festgestellt, legt die ZAB fest, welche Anforderungen an den ausländischen Bildungsnachweis zu stellen sind, und veröffentlicht diese in der öffentlich zugänglichen Datenbank „anabin.kmk.org“. Die dort für die jeweiligen Staaten festgelegten Vorgaben beruhen auf tatsächlichen Feststellungen und Wertungen. Sie geben auch die Bedingungen vor, unter denen von der Gleichwertigkeit ausländischer mit deutschen Hochschulzugangsberechtigungen auszugehen ist.

21
Diese in der Datenbank „anabin“ für das jeweilige Land aufgelisteten Vorgaben binden als antizipiertes Sachverständigengutachten in dem Sinne, dass sich die Hochschule und/oder die Zeugnisanerkennungsstelle bzw. das Gericht bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit des ausländischen Schulabschlusses über sie nur hinwegsetzen können, wenn die den Vorgaben zugrundeliegenden Bewertungen entweder als methodisch zweifelhaft oder sachlich überholt widerlegt werden oder aber, wenn im jeweiligen Einzelfall Besonderheiten auftreten, die erkennbar nicht bedacht worden sind (BayVGH, B.v. 25.1.2022 – 7 CE 21.2684 – juris Rn. 6; B.v. 7.3.2022 – 7 ZB 20.197 – juris Rn. 13; B.v. 19.4.2023 – 7 ZB 21.1292 – juris Rn. 25; OVG Berlin-Bbg, B.v. 16.10.2010 – OVG 5 S 3.10 – juris Rn. 6; OVG LSA, B.v. 2.3.2021 – 4 M 26/21 – juris Rn. 11; VGH BW, B.v. 14.3.2024 – 9 S 1099/23 – juris Rn. 6 m.w.N.; vgl. auch: Dieterich in: Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 753; andere Rechtslage wohl in NW aufgrund § 7 Abs. 3 GlVO: „Die Bewertungsvorschläge der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen sind für Nordrhein-Westfalen verbindlich, soweit das für Schulen zuständige Ministerium im Einzelfall nichts anderes bestimmt.“; vgl. dazu VG Köln, B.v. 18.3.2024 – 6 L 2300/23 – juris Rn. 10).

22
bb) Vorliegend ist durch den Antragsteller nicht glaubhaft gemacht oder in sonstiger Weise ersichtlich, dass die Entscheidung über die Anerkennung des Abschlusses des Antragstellers rechtsfehlerhaft erfolgt ist. Denn will der Antragsteller erreichen, dass von dem Bewertungsvorschlag der ZAB abgewichen wird und er infolgedessen nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorläufig zum begehrten Studiengang zugelassen werden kann, muss er die dortigen Feststellungen bereits im einstweiligen Rechtsschutzverfahren schlüssig und fundiert erschüttern (BayVGH, B.v. 25.1.2022 – 7 CE 21.2684 – juris Rn. 15).

23
Die Tx hat als nach § 11 Abs. 2 Satz 1 QualV als zuständige Stelle im Rahmen des Zulassungsverfahrens über die Anerkennung des Abschlusses des Antragstellers entschieden.

24
Vorliegend erfolgte die Bewertung des Bildungsabschlusses durch uni-assist, deren Einschätzung die Tx gefolgt ist. Dabei wurde auch die Einordnung des Abschlusses durch die Datenbank „anabin“ berücksichtigt.

25
Die ZAB führt in der „anabin“-Datenbank unter der Rubrik Bildungswesen: Schulwesen: Akkreditierung der High Schools in den USA aus: „Private High Schools benötigen die Akkreditierung eines u.g. Verbandes oder die Akkreditierung durch das zuständige Departement of Education. Liegt diese nicht vor, können Abschlüsse für den Zugang nicht berücksichtigt werden“. Dass die oben genannte High School, die der Antragsteller besuchte, darunter fällt, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Es wird vielmehr darauf hingewiesen, dass die Akkreditierung durch den in der Liste nicht genannten Verband ISACS ebenso so zu berücksichtigen sei. Auch der Einwand, die Liste enthalte nur Verbände, die nicht in den zentralen Vereinigten Staaten tätig seien, vermag nicht zu überzeugen (vgl. auch Bl.47 der Unterlagen zum Bewerbungsverfahren). Zwar legen die Namen der genannten Verbände dies vermeintlich nahe, jedoch führt etwa der Verband „Middle States Commission on Elementary and Secondary Schools (MSA-CESS)“ auf seiner Internetseite aus, dass er bereits am 1. Juli 2020 vom US-Bildungsministerium die Erlaubnis erhalten habe ua. auch USweit für Akkreditierungen zuständig zu sein (vgl.: https://msa-cess.org/about-us/#:~:text=The%20Commissions%20on%20Elementary%20and%20Secondary%20Schools%20are%20affiliated%20with,working%20for%20non%2Dgovernment%20agencies).

26
Es ist weder ersichtlich noch anhand des Vortrags des Antragstellers glaubhaft und substantiiert in Zweifel gezogen, dass die abschließende Aufzählung der Verbände methodisch zweifelhaft oder als sachlich überholt widerlegt wurde oder aber hier im Einzelfall Besonderheiten vorliegen, die erkennbar nicht bedacht worden sind. Die ZAB aktualisiert halbjährlich ihre Informationen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass ganze Regionen der USA bei der Erstellung der Akkreditierungsliste übersehen wurden, zumal – wie oben dargestellt – der Bundesstaat M. auch von mindestens einem Verband potentiell „abgedeckt“ ist. Vielmehr geht die ZAB auch explizit davon aus, dass die Liste abschließend sein soll. Der Verband ISACS besteht nach eigenen Angaben bereits seit 1908, dient aber nur mehr als 240 Mitgliedsschulen und stellt damit wohl einen im Vergleich zu den übrigen Verbänden ein kleinen Verband dar. Dass der ZAB die „Dachorganisation“ National Association of Independent School (NAIS) unbekannt war, ist fernliegend. Dennoch hat sich die ZAB entschieden, gerade nicht alle NAIS-Mitgliedsverbände in die ZAB-Liste aufzunehmen, sondern eine Auswahl zu treffen. Weshalb dies – insbesondere vor dem Hintergrund sachkundiger Kenntnisse der ZAB über das Bildungssystem in den US-Bundesstaaten und der Akkreditierungspraxis – methodisch zweifelhaft sein soll, wurde bereits nicht dargelegt.

27
Darüber hinaus sei ferner angemerkt, dass – auch wenn schon in der Antragsschrift bereits nicht ansatzweise auf die Frage der erforderlichen Fächerbelegung eingegangen wurde – das Gericht auch aus den im Verfahren M 3 K 24.5737 als Anlagen K5 und K6 vorlegten Fächer- und Notenübersichten nicht die geforderten Kurse in Gesellschaftswissenschaften und Englisch herauszulesen vermag.

28
Eine Ablehnung des Zulassungsantrags verstößt auch nicht gegen die Grundrechte des Antragstellers. Die Verschiedenbehandlung von deutschen und ausländischen Abschlüssen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. hierzu ausführlich BayVGH, B.v. 25.1.2022 – 7 CE 21.2684 – juris Rn. 23 ff.).

29
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

30
3. Die Streitwertfestsetzung beruht unter Berücksichtigung des vorläufigen Charakters des Verfahrens auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 und 18.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.