



14.06.2023

Wichtige neue Entscheidung

Schulrecht/Hochschulrecht: Zur Anerkennung eines ausländischen Schulabschlusses

Art. 43 BayHSchG, § 11 QualV

Hochschulzugang

Anerkennung

Lissabonner Anerkennungskonvention,

New Zealand Certificate of Steiner Education - Level 3 achieved with University Entrance

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 19.04.2023, Az. 7 ZB 21.1292

Leitsatz:

Die Bewertung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Schulabschlusses mit einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung obliegt auch im Anwendungsbereich der Lissabonner Anerkennungskonvention den in der Bundesrepublik Deutschland hierzu berufenen sachverständigen Stellen. Diesen obliegt die Festlegung der Anforderungen, bei deren Vorliegen von einer Gleichwertigkeit der Bildungsabschlüsse auszugehen ist.

Hinweise:

1. Im Freistaat Bayern wird die Qualifikation für ein Studium an einer Universität, das zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt, durch die Hochschulreife nachgewiesen. Über das Vorliegen der Qualifikationsvoraussetzungen

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

entscheidet grundsätzlich die aufnehmende Hochschule im Rahmen des Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahrens, die im Zweifelsfall die Zeugnisanerkennungsstelle – als sachverständige Stelle – zu beteiligen hat (§ 11 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 der Verordnung über die Qualifikation für ein Studium an den Hochschulen des Freistaates Bayern und den staatlich anerkannten nichtstaatlichen Hochschulen (Qualifikationsverordnung – QualV).

Einen vorgelagerten, isolierten Anspruch auf Anerkennung eines ausländischen Schulabschlusses gibt es im Freistaat Bayern nicht.

2. Die Anerkennung eines ausländischen Schulabschlusses mit Hochschulqualifikation setzt grundsätzlich die Gleichwertigkeit mit einem deutschen hochschulqualifizierenden Schulabschluss voraus. Diese Begutachtung, die eine genaue Kenntnis sowohl des deutschen als auch des in Rede stehenden ausländischen bzw. internationalen Bildungswesens erfordert, wird in allgemeiner Form – und damit losgelöst vom jeweiligen Einzelfall – durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) vorgenommen. Diese beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz ansässige Stelle prüft in Bezug auf die Bildungsnachweise der Vertragsparteien der Lissabonner Anerkennungskonvention, ob wesentliche Unterschiede bestehen zwischen den allgemeinen Zugangsvoraussetzungen in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in Deutschland als der Vertragspartei, in der die Anerkennung der ausländischen Qualifikation angestrebt wird.
3. Die in der Datenbank „anabin.de“ 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.
4. Im vorliegenden Fall erwarb die Klägerin ein sog. New Zealand Certificate of Steiner Education Level 3 – Achieved with Distinction – with University Entrance

(NZCSE), nachdem sie in den Jahrgangsstufen 11 und 12 an einer österreichischen Waldorfschule das dazugehörige NZCSE-Programm absolviert hatte. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat die Feststellungen der Zeugnisanerkennungsstelle, das NZCSE der Klägerin sei einem deutschen Schulabschluss mit Hochschulzugangsberechtigung nicht gleichwertig, weil sie ein vom neuseeländischen Präsenzsulbesuch abweichendes Sonderprogramm durchlaufen habe, bei dem sich wesentliche Ausbildungsinhalte grundlegend von den Anforderungen für das NCEA Level 3 im Bildungssystem Neuseelands unterscheiden und im Fach Englisch keine Leistungen auf muttersprachlichem Niveau, sondern als Fremdsprache (Second Language – English) erbracht worden seien, sodass eine Grundvoraussetzung für die Bewertung des neuseeländischen NCEA Level 3 nicht erfüllt sei, als rechtmäßig betrachtet.

Simmerlein
Oberlandesanwältin

7 ZB 21.1292
AN 2 K 19.1863

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

** *** *****

***** ***** *****

***** ***** ** ** ***** *****

- ***** -

*****.

***** ***** ***** *****

***** ** ** ***** *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Anerkennung eines ausländischen Bildungsabschlusses;

hier: Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 3. Februar 2021,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Klein,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Siller,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Peter

ohne mündliche Verhandlung am **19. April 2023**
folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Die Klägerin besuchte in den Schuljahren 2011/2012 bis 2018/2019 die Waldorfschule in Klagenfurt (Republik Österreich). Das Schuljahr 2016/2017 verbrachte sie an einem College in Irland. Im Jahr 2019 erwarb die Klägerin ein sog. New Zealand Certificate of Steiner Education Level 3 – Achieved with Distinction – with University Entrance (im Folgenden: NZCSE), nachdem sie in den Jahrgangsstufen 11 und 12 an einer Waldorfschule in Klagenfurt das dazugehörige NZCSE-Programm absolviert hatte. Ihr Zeugnis wurde am 18. Juni 2019 von der New Zealand Federation of Rudolf Steiner Waldorf Schools in Neuseeland ausgestellt. Das NZCSE-Programm wurde von neuseeländischen Waldorfschulen entwickelt und vermittelt einen in Neuseeland anerkannten Schulabschluss auf der Grundlage des internationalen Waldorfllehrplans und der Waldorfpädagogik, der eine Hochschulzugangsberechtigung für neuseeländische Universitäten gewährt. Auch an Waldorfschulen außerhalb Neuseelands kann das NZCSE-Programm durchlaufen werden und führt bei Nachweis der erforderlichen Voraussetzungen zum Erwerb des NZCSE als neuseeländischem Bildungsabschluss. Die von der Klägerin besuchte Waldorfschule bietet das NZCSE-Programm (in der Unterrichtssprache Deutsch) neben dem österreichischen Waldorfabschluss an, den die Klägerin dort ebenfalls im Jahr 2019 erwarb.
- 2 Die Klägerin beantragte mit Schreiben vom 10. August 2019 bei der Zeugnisanerkennungsstelle für den Freistaat Bayern (im Folgenden: Zeugnisanerkennungsstelle) die Anerkennung ihres NZCSE-Zeugnisses für ein Studium in Bayern. Diese teilte ihr mit Schreiben vom 28. August 2019 mit, dass ihr kein Hochschulzugang gewährt werden könne. Das von der Klägerin erworbene NZCSE sei kein nach Präsenzsulbesuch im

neuseeländischen Schulsystem erworbenes National Certificate of Educational Achievement (NCEA) im Level 3, sie habe das NZCSE vielmehr im Rahmen eines Sonderprogramms erworben, bei dem sich wesentliche Ausbildungsinhalte grundlegend von den Anforderungen für das NCEA Level 3 im Bildungssystem Neuseelands unterschieden. Im Fach Englisch seien keine Leistungen auf muttersprachlichem Niveau, sondern als Fremdsprache (Second Language English) erbracht worden, sodass eine Grundvoraussetzung für die Bewertung des neuseeländischen NCEA Level 3 nicht erfüllt sei.

- 3 Die daraufhin erhobene Verpflichtungsklage wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 3. Februar 2021 ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, es sei bereits zweifelhaft, ob sich ein Anspruch auf die Anerkennung eines ausländischen Zeugnisses für ein Studium im Freistaat Bayern auch außerhalb eines Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahrens an einer bayerischen Hochschule ergeben könne. Diese Frage könne letztlich offenbleiben, da das von der Klägerin in Klagenfurt erworbene NZCSE nicht anerkennungsfähig sei. Es sei nicht im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 QualV „im Ausland erworben“. In Neuseeland, wo das Zeugnis ausgestellt worden sei, habe die Klägerin nie eine Schule besucht und keinerlei schulische Leistungen erbracht. In Österreich, wo die Klägerin die Waldorfschule besucht habe, habe sie das Zeugnis nicht erworben. Denn das NZCSE stelle keinen österreichischen Schulabschluss dar. Selbst wenn man davon ausginge, dass die Klägerin das NZCSE in Österreich erworben hätte, könnte es nicht nach § 11 Abs. 1 QualV anerkannt werden, da es in Österreich keinen regulären Schulabschluss darstelle, sondern seinerseits anerkannt werden müsste. Damit lägen die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 QualV nicht vor.
- 4 Mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt die Klägerin ihr Rechtsschutzziel weiter.
- 5 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

- 6 Der zulässige Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO sind nicht

in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt bzw. liegen nicht vor.

- 7 1. Die Klägerin zeigt keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) auf. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist im Ergebnis bereits deshalb richtig, weil sich die Klägerin bei der unzuständigen Behörde um die Anerkennung ihres Abschlusses bemüht hat. Ungeachtet dessen ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass die Klägerin keinen Anspruch auf die begehrte Anerkennung ihres Abschlusses hat.
- 8 Ernstliche Zweifel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind anzunehmen, wenn in der Antragsbegründung ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. etwa BVerfG, B.v. 10.9.2009 – 1 BvR 814/09 – NJW 2009, 3642) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBl 2004, 838/839). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinne liegen dann vor, wenn der Rechtsmittelführer substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546/548). Welche Anforderungen an Umfang und Dichte der Darlegung zu stellen sind, hängt wesentlich von der Intensität ab, mit der die Entscheidung begründet worden ist (Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124a Rn. 64 m.w.N.).
- 9 a) Einem Anspruch der Klägerin auf Anerkennung des von ihr an einer österreichischen Waldorfschule in der Unterrichtssprache Deutsch erworbenen NZCSE (New Zealand Certificate of Steiner Education Level 3) steht vorliegend bereits entgegen, dass die Klägerin den Anerkennungsantrag nicht bei der zuständigen Behörde im dafür normativ vorgesehenen Verfahren gestellt hat. Die Zeugnisanerkennungsstelle für den Freistaat Bayern, bei der sie die Anerkennung ihres Bildungsabschlusses beantragt hatte, war für diese Anerkennung nicht zuständig.
- 10 aa) Im Freistaat Bayern wird die Qualifikation für ein Studium an einer Universität, das zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt, durch die Hochschulreife nachgewiesen (Art. 43 Abs. 1 BayHSchG). Die auf Art. 43 Abs. 7 BayHSchG beruhende Verordnung über die Qualifikation für ein Studium an den Hochschulen des

Freistaats Bayern und den staatlich anerkannten nichtstaatlichen Hochschulen (Qualifikationsverordnung – QualV) vom 2. November 2007 (GVBl S. 767) regelt, durch welche Abschlüsse und Zeugnisse die Hochschulreife (und Fachhochschulreife) nachgewiesen wird. Über das Vorliegen der jeweiligen Qualifikationsvoraussetzungen entscheidet nach § 37 Halbs. 1 QualV (in der ab 1.5.2011 geltenden Fassung) grundsätzlich die aufnehmende Hochschule im Rahmen des Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahrens, soweit in der Qualifikationsverordnung nichts anderes bestimmt ist. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 QualV gelten Bildungsnachweise, die im Ausland erworben wurden, als Nachweis der Hochschulreife zur Aufnahme eines Studiums im Freistaat Bayern nur, wenn sie von der zuständigen Stelle anerkannt worden sind. Zuständige Stelle für die Anerkennung im Rahmen des Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahrens ist nach § 11 Abs. 2 Halbs. 1 Alt. 2 QualV die jeweilige Hochschule. Diese hat in Zweifelsfällen die Zeugnisanerkennungsstelle – als sachverständige Stelle – zu beteiligen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 QualV).

- 11 Hiervon ausgehend hat die Klägerin, die im Antrag vom 10. August 2019 an die Zeugnisanerkennungsstelle angegeben hat, dass sie die Anerkennung ihres NZCSE-Zeugnisses „für ein Studium in Bayern“ begehrt, ihren Antrag an die für die Anerkennung ihres ausländischen Bildungsabschlusses unzuständige Stelle gerichtet.
- 12 bb) Mit Schreiben vom 8. März 2022 wurde die Klägerin dazu angehört, dass der Senat beabsichtige, ihren Antrag auf Zulassung der Berufung u.a. deshalb abzulehnen, weil sich das Urteil des Verwaltungsgerichts im Ergebnis als richtig erweise. Das Anerkennungsverfahren für ausländische Schulabschlüsse im Freistaat Bayern werde für Studierwillige, wie die Klägerin, ausschließlich von den Hochschulen im Rahmen eines konkreten Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahrens durchgeführt (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 Teilsatz 2 QualV). Für den von der Klägerin gegenüber der Zeugnisanerkennungsstelle geltend gemachten Anspruch auf Anerkennung ihres Schulabschlusses sei – aus im Einzelnen dargestellten Gründen – in Bayern keine Rechtsgrundlage vorhanden.
- 13 Die Klägerin nahm mit Schreiben vom 6. April 2022 zu den rechtlichen Hinweisen des Senats Stellung. Sie trug im Wesentlichen vor, sowohl Neuseeland als auch die Bundesrepublik Deutschland seien Vertragsparteien des „Übereinkommens vom 11. April 1997 über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ (Lissabonner Anerkennungskonvention), nach der sie einen Anspruch

darauf habe, dass ihr auf ein an die geeignete Stelle gerichtetes Ersuchen angemessener Zugang zu einer Bewertung ihrer Qualifikation ermöglicht werde. Sowohl die Qualifikationsverordnung als auch das Bayerische Hochschulgesetz müssten konform mit Bundesrecht und internationalem Recht ausgelegt werden. Auch aus der „Rahmenordnung für den Hochschulzugang mit ausländischen Bildungsnachweisen, für die Ausbildung an den Studienkollegs und für die Feststellungsprüfung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.4.1994 i.d.F. vom 21.9.2006)“ – Rahmenordnung – folge nicht, dass die Klägerin gehalten wäre, zunächst einen Zulassungs- und/oder Immatrikulationsantrag für einen konkreten Studiengang an einer bayerischen Hochschule zu stellen, um eine Entscheidung über die Anerkennung ihres NZCSE als Hochschulzugangsberechtigung in Bayern zu erhalten. Nach der Rahmenordnung entscheide die nach Landesrecht zuständige Stelle über die Bewertung. Ferner werde bei einem Zulassungs- oder Immatrikulationsantrag stets nur für einen konkreten Studiengang entschieden. Die Klägerin erhalte so keine Informationen zu den Erfolgsaussichten in anderen Studiengängen.

- 14 cc) Auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Klägerin ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht zu beanstanden.
- 15 Die Klägerin muss sich an den Angaben im Antrag an die Zeugnisanerkennungsstelle sowie am Vorbringen ihres Bevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 3. Februar 2021 festhalten lassen, sie beabsichtige (auch weiterhin) die Aufnahme eines Studiums an einer bayerischen Hochschule. Zuständige Behörde für die Anerkennung ihres Bildungsabschlusses ist damit nach §§ 37, 11 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 Teilsatz 2 QualV die jeweilige bayerische Hochschule, bei der die Klägerin ein Studium aufnehmen wollte. Diese hätte über die Anerkennung des klägerischen Abschlusses im Rahmen des dortigen Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahrens entschieden, wobei im Zweifel die Zeugnisanerkennungsstelle zu beteiligen gewesen wäre (§ 11 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 QualV). Einen vorgelagerten, isolierten Anspruch auf Anerkennung ihres ausländischen Schulabschlusses gibt es im Freistaat Bayern nicht (vgl. BayVGh, B.v. 24.3.2016 – 7 ZB 15.2701 – juris Rn. 6 zu § 24 QualV).
- 16 Entgegen den Ausführungen der Klägerin ergibt sich aus den Regelungen der Lissabonner Anerkennungskonvention nicht, dass die Entscheidung über die Anerkennung

ihres NZCSE entgegen §§ 37, 11 Abs. 2 QualV zwingend von der Zeugnisanerkennungsstelle getroffen werden müsste. Nach Art. III.1 Abs. 1 der Lissabonner Anerkennungskonvention ist Inhabern von Qualifikationen, die in einer der Vertragsparteien ausgestellt wurden, auf ein an die geeignete Stelle gerichtetes Ersuchen angemessener Zugang zu einer Bewertung dieser Qualifikationen zu ermöglichen. Ohne dass es auf die in § 11 Abs. 2 QualV enthaltene Zuständigkeitsverteilung zwischen Hochschule und Zeugnisanerkennungsstelle ankäme, wird diesem Erfordernis in Bayern mit § 37 QualV Genüge getan. Im Übrigen entspricht die in § 11 Abs. 2 QualV enthaltene Zuständigkeitsverteilung den Vorgaben der Kultusministerkonferenz, die in Nr. 1.1 Satz 2 der Rahmenordnung festgelegt hat, dass eine Entscheidung über die Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise für den Hochschulzugang „im Rahmen von Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahren getroffen wird“. Zwar regelt die Rahmenordnung in Nr. 1.1 Satz 5, dass das Recht der Länder, abweichend von Satz 2 die Bewertung ausländischer Bildungsnachweise zentralen Anerkennungsstellen zu übertragen, unberührt bleibt; eine generelle Zuständigkeitsübertragung auf die Zeugnisanerkennungsstelle hat der bayerische Verordnungsgeber jedoch in § 11 Abs. 2 QualV gerade nicht vorgesehen.

- 17 Soweit die Klägerin meint, ein isolierter Anspruch auf Anerkennung ihres Bildungsabschlusses durch die Zeugnisanerkennungsstelle folge aus der Tatsache, dass im Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahren stets nur für einen konkreten Studiengang entschieden werde und sie somit keine Informationen über die Erfolgsaussichten einer Zulassung für andere Studiengänge erhalte, ergibt sich aus den Regelungen der Lissabonner Anerkennungskonvention keine Verpflichtung, Derartiges vorzusehen. Zudem kann die mit diesem Einwand sinngemäß geltend gemachte Verfahrenserleichterung nicht eintreten. Nach Nr. 1.1 Satz 3 der Rahmenordnung wird die Anerkennung stets auf den angestrebten Studiengang begrenzt, d.h. bei einem Studiengangwechsel ist eine erneute Entscheidung über die Anerkennung erforderlich. Die von der Klägerin möglicherweise als misslich empfundene Situation ist somit nicht auf die bayerische Verfahrensweise zurückzuführen, sondern Konsequenz der Vorgaben in der Rahmenordnung. Unabhängig davon könnte die Zeugnisanerkennungsstelle die Klägerin weder zum jeweiligen Studium zulassen noch über das Vorliegen studienspezifischer Zugangsvoraussetzungen entscheiden (vgl. Art. 44, 45 BayHSchG). Demnach würde die Anerkennung ihres NZCSE durch die Zeugnisanerkennungsstelle die Klägerin nicht davon befreien, sich vor Aufnahme eines Studiums bei der jeweiligen Hochschule zu bewerben. Im Übrigen ist es durchaus üblich, dass sich Studierwillige zeitgleich bei

verschiedenen Hochschulen in Bayern um die Zulassung zu gleichen oder unterschiedlichen Studiengängen bemühen. Auch der Klägerin wäre die Bewerbung um einen Studienplatz bei verschiedenen bayerischen Hochschulen möglich gewesen.

- 18 Eine Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist somit bereits deshalb ausgeschlossen.
- 19 b) Unabhängig davon kann die Klägerin die Anerkennung ihres NZCSE als Hochschulzugangsberechtigung im Sinne von Art. 43 BayHSchG i.V.m. § 11 QualV nicht beanspruchen. Gegen die Feststellungen des Verwaltungsgerichts, der Schulabschluss der Klägerin sei gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 QualV nicht anerkennungsfähig, ist auch unter Berücksichtigung der Ausführungen der Klägerin im Zulassungsverfahren nichts zu erinnern.
- 20 aa) Die Klägerin ist im Wesentlichen der Ansicht, nach der Lissabonner Anerkennungskonvention sei unerheblich, wo eine Qualifikation erworben wurde, es komme nur auf die Qualifikation als solche an. Die Klägerin habe in Österreich ein „neuseeländisches Level 3 NZCSE with University Entrance“ erworben, das eine Hochschulzugangsberechtigung für Neuseeland vermittele. Es handele sich hierbei um einen transnational erworbenen Bildungsabschluss. Dieser sei in Neuseeland ausgestellt worden und zeuge von einer Qualifikation, die zum Bildungssystem Neuseelands gehöre. Die Durchführung des NZCSE-Programms werde regelmäßig vom Steiner Education Development Trust (SEDT) überprüft und qualitätsgesichert; dieser wiederum werde regelmäßig von der New Zealand Qualifications Authority überprüft. Es komme nicht darauf an, dass die Klägerin das NZCSE auf Deutsch abgelegt habe. Sie habe „ihr NZCSE in Neuseeland erworben, ohne geografisch dort eine Schule durchlaufen zu haben, indem sie eben das dazugehörige Programm in Österreich absolviert“ habe. Die von der Klägerin im Rahmen des NZCSE-Programms erbrachten Leistungen seien als „Zusatzleistungen“ im Verhältnis zum klassischen österreichischen Waldorfabschluss, der in Österreich die allgemeine Hochschulreife nicht beinhalte, zu verstehen. Beim NZCSE-Programm handele es sich nicht um ein „Sonderprogramm“. Englisch gehöre weder zu den Anforderungen für das NCEA Level 3, noch für das NZCSE Level 3. Zu beiden gehöre lediglich der Bereich „literacy“, für den in Neuseeland keine spezielle Sprache vorgegeben sei. Das NZCSE der Klägerin enthalte das Fach Englisch in dem Maß, das die „Bewertungsempfehlung“ NZL-BV05 auf „anabin.de“ vor-

sehe. Faktisch könne das NCEA in Neuseeland in den Erstsprachen Englisch und Maori und das NZCSE in Neuseeland in den Erstsprachen Englisch und Deutsch erworben werden. Der von der Klägerin erworbene Bildungsabschluss müsse mit den Hochschulzugangsvoraussetzungen desjenigen Landes verglichen werden, in dem der Hochschulzugang begehrt werde. Daher bestünden im Fall der Klägerin, die das NZCSE auf Deutsch erworben habe, weniger Unterschiede als bei einem Erwerb in der (Unterrichts-)Sprache Englisch. Die „Bewertungsempfehlungen“ NZL-BV05 in „anabin“ bezüglich des NCEA müssten „adaptiert“ werden. Die neuseeländischen Behörden hätten das auf Deutsch erworbene NZCSE ausweislich des Schreibens der New Zealand Qualifications Authority vom 29. Januar 2021 als Zugangsberechtigung zu den neuseeländischen Hochschulen akzeptiert. Die Klägerin werde wegen ihrer Erstsprache und ihrer nationalen, ethnischen und sozialen Herkunft und ihrer Geburt diskriminiert.

- 21 bb) Dieses Vorbringen der Klägerin stellt die Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht ernstlich in Frage und es werden keine Gesichtspunkte aufgezeigt, die weiterer Klärung in einem Berufungsverfahren bedürften.
- 22 Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass der von der Klägerin vorgelegte, an einer österreichischen Waldorfschule nach Absolvierung eines deutschsprachigen Programms erworbene Bildungsnachweis NZCSE im Freistaat Bayern nicht als Hochschulzugangsberechtigung im Sinne von Art. 43 Abs. 1 und 7 BayHSchG, § 11 QualV anerkannt werden kann. Zwar handelt es sich beim NZCSE der Klägerin entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts um einen neuseeländischen (Waldorf)Schulabschluss. Die Klägerin kann „literacy-reading“ und „literacy-writing“ jedoch unstreitig ausschließlich auf Deutsch nachweisen und hat Englisch als Fremdsprache (Second Language) belegt. Verwaltungsgericht und Zeugnisanerkennungsstelle sind daher zu Recht davon ausgegangen, dass zwischen dem NZCSE der Klägerin und einem deutschen Schulabschluss mit Hochschulzugangsberechtigung wesentliche Unterschiede im Sinne von Art. IV.1 der Lissabonner Anerkennungskonvention bestehen.
- 23 (1) Das NZCSE der Klägerin stellt einen neuseeländischen (Waldorf)Schulabschluss dar. Es ist Bestandteil des neuseeländischen Bildungssystems und vermittelt in Neuseeland die Hochschulzugangsberechtigung. Das Programm, dessen Absolvierung Voraussetzung für den Erwerb des NZCSE ist, wird in Neuseeland ausschließlich an

Waldorfschulen durchgeführt, die vom Steiner Education Development Trust (SEDT) hierfür akkreditiert sind. Wird das NZCSE-Programm an Waldorfschulen außerhalb Neuseelands angeboten, so müssen auch diese vom SEDT zugelassen sein. Die Durchführung des NZCSE-Programms unterliegt auch im Ausland einer ständigen Qualitätssicherung durch den SEDT. Die Zeugnisse der Absolventinnen und Absolventen nicht-neuseeländischer Waldorfschulen werden ebenfalls nur in Neuseeland durch den SEDT bzw. einer Unterorganisation ausgestellt. Die Klägerin hat unstreitig an ihrer österreichischen Waldorfschule ein NZCSE-Programm durchlaufen, ihre Leistungen wurden vom SEDT anerkannt und ihr wurde ein NZCSE-Zeugnis verliehen. Sie hat damit – in Österreich – den neuseeländischen (Waldorf)Schulabschluss NZCSE erworben.

24 (2) Allein die Einordnung als neuseeländischer (Waldorf)Schulabschluss führt nicht zur Anerkennung des NZCSE als Hochschulzugangsberechtigung im Freistaat Bayern. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass der Abschluss der Klägerin die Anerkennungsvoraussetzungen nicht erfüllt.

25 Die Anerkennung eines ausländischen Schulabschlusses mit Hochschulqualifikation setzt grundsätzlich die Gleichwertigkeit mit einem deutschen hochschulqualifizierenden Schulabschluss voraus. Die Beurteilung dieser Gleichwertigkeit erfordert 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 m.w.N.). Diese Begutachtung wird in allgemeiner Form – und damit losgelöst vom jeweiligen Einzelfall – durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) vorgenommen. Diese beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz ansässige Stelle prüft in Bezug auf die Bildungsnachweise der Vertragsparteien der Lissabonner Anerkennungskonvention, ob wesentliche Unterschiede bestehen zwischen den allgemeinen Zugangsvoraussetzungen in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denen in Deutschland als der Vertragspartei, in der die Anerkennung der ausländischen Qualifikation angestrebt wird (vgl. Art. IV.1 der Lissabonner Anerkennungskonvention). 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 Datenbank „anabin.de“. Die dort für die jeweiligen Staaten festgelegten Vorgaben beruhen auf tatsächlichen

Feststellungen und Wertungen. Sie geben auch die Bedingungen vor, unter denen i.S.v. Art. IV.1 der Lissabonner Anerkennungskonvention von der Gleichwertigkeit ausländischer mit deutschen Hochschulzugangsberechtigungen auszugehen ist.

- 26 Diese in der Datenbank „anabin.de“ 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 (vgl. BayVGh, B.v. 7.3.2022 – 7 ZB 20.197 – juris Rn. 13; B.v. 25.1.2022 – 7 CE 21.2684 – juris Rn. 6 zum IB-Diploma; Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, § 86 Rn. 43).
- 27 Nach den in „anabin.de“ für Neuseeland veröffentlichten Informationen (NZL-BV05) liegt für einen ab dem Jahr 2014 erworbenen neuseeländischen Schulabschluss (National Certificate of Educational Achievement – NCEA) eine uneingeschränkte Hochschulzugangsberechtigung zu allen deutschen Hochschulen dann vor, wenn insgesamt mindestens 5 voneinander unabhängige, allgemeinbildende Fächer mit insgesamt 60 credits im „Level 3“ und 20 credits im „Level 2“ oder höher nachgewiesen werden, darunter Englisch oder Maori mit mindestens 10 credits im „Level 2“ oder höher, davon 5 im Bereich „writing“ und 5 im Bereich „reading“.
- 28 (3) Der von der Klägerin erworbene Schulabschluss NZCSE ist in der Datenbank „anabin.de“ nicht verzeichnet, sodass über dessen Anerkennung im Einzelfall entschieden werden muss (vgl. BayVGh, B.v. 7.3.2022 – 7 ZB 20.197 – juris Rn. 15).
- 29 (a) Die Zeugnisanerkennungsstelle hat der Prüfung des klägerischen Abschlusses zu Recht die Bewertungsrichtlinien der Rahmenordnung zugrunde gelegt und nach deren Nr. 1.1 Satz 1 2. Spiegelstrich richtigerweise die in der Datenbank „anabin.de“ unter der Kennung NZL-BV05 veröffentlichten Bewertungsvorgaben berücksichtigt. Obwohl das NZCSE der Klägerin dort nicht gelistet ist, ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass sich die Zeugnisanerkennungsstelle gleichwohl an den Bewertungsvorgaben für den neuseeländischen Standard-Bildungsnachweis NCEA orientiert (vgl. BayVGh, B.v. 7.3.2022 – 7 ZB 20.197 – juris Rn. 15, 20; VG Berlin, B.v. 18.5.2022 – 12 L 10/22 –

juris Rn. 10; a.A. OVG LSA, B.v. 2.3.2021 – 4 M 26/21 – juris Rn. 12, das auf einen direkten Vergleich mit der Allgemeinen Hochschulreife in Deutschland abstellt). Dies stellt auch die Klägerin nicht in Abrede. Sowohl das NCEA als auch das NZCSE stellen neuseeländische Schulabschlüsse mit Hochschulzugangsberechtigung in Neuseeland dar. Das NZCSE ist damit in Neuseeland dem NCEA gleichgestellt. Es ist folglich konsequent, dass die Zeugnisanerkennungsstelle für die Prüfung der Gleichwertigkeit des NZCSE mit einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung die unter NZL-BV05 formulierten Bedingungen, unter denen von der Gleichwertigkeit des NCEA mit deutschen Hochschulzugangsberechtigungen auszugehen ist, heranzieht.

- 30 (b) Die Feststellungen der Zeugnisanerkennungsstelle, das NZCSE der Klägerin sei einem deutschen Schulabschluss mit Hochschulzugangsberechtigung nicht gleichwertig, weil sie ein vom neuseeländischen Präsenzs Schulbesuch abweichendes Sonderprogramm durchlaufen habe, bei dem sich wesentliche Ausbildungsinhalte grundlegend von den Anforderungen für das NCEA Level 3 im Bildungssystem Neuseelands unterscheiden und im Fach Englisch keine Leistungen auf muttersprachlichem Niveau, sondern als Fremdsprache (Second Language – English) erbracht worden seien, sodass eine Grundvoraussetzung für die Bewertung des neuseeländischen NCEA Level 3 nicht erfüllt sei, sind rechtlich nicht zu beanstanden.
- 31 Mit der Zeugnisanerkennungsstelle ist davon auszugehen, dass dem neuseeländischen Schulabschluss NCEA regelmäßig Leistungen im Fach Englisch (oder Maori) auf muttersprachlichem, d.h. landessprachlichem oder erstsprachlichem Niveau zu Grunde liegen. Dies bedeutet, dass Unterrichtssprache entweder Englisch oder Maori ist. Dabei ist nicht relevant, ob Englisch oder Maori die Muttersprache der Schülerinnen und Schüler ist. Unstreitig hat die Klägerin das „klassische“ NZCSE-Programm, das in Neuseeland jedenfalls in der Unterrichtssprache Englisch angeboten wird, in Österreich im Rahmen eines „Sonderprogramms“ in der Unterrichtssprache Deutsch durchlaufen. Aus dem von der Klägerin vorgelegten Zeugnis über das von ihr erworbene NZCSE geht eindeutig hervor, dass sie das Fach Englisch als Fremdsprache (Second Language – English) belegt hat.
- 32 Damit erfüllt die Klägerin die in der Datenbank „anabin.de“ unter der Kennung NZL-BV05 veröffentlichten Bewertungsvorgaben nicht. Denn sie hat gerade nicht „genau dasselbe Programm, das auch in Neuseeland Anwendung findet“ durchlaufen. Soweit

die Klägerin meint, ihr NZCSE zeige, dass sie im Fach Englisch die Bewertungsvorgaben der Datenbank „anabin.de“ erfülle, lässt sie außer Betracht, dass die ZAB im Rahmen der Bewertungsvorgaben NZL-BV05 nicht nur inhaltliche Anforderungen an nachgewiesene Leistungen im Fach Englisch formuliert hat, sondern das Fach Englisch zudem auch Erstsprache, d.h. wesentliche Unterrichtssprache sein muss. Dies übersieht auch das von der Klägerin im Zulassungsverfahren vorgelegte Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 23. September 2022 – 2 K 1865/19 We – (n.v.). Dieses kommt zwar ebenfalls zum Ergebnis, dass die Bewertungsvorgaben der Datenbank „anabin.de“ NZL-BV05 für die Gleichwertigkeitsprüfung eines NZCSE heranzuziehen sind, und weist zutreffend auf die bestehende Umrechnungsmöglichkeit von „credits“ in „points“ hin. Allerdings wendet es die Bewertungsvorgaben unmittelbar auf ein von der dortigen Klägerin ebenfalls auf Deutsch (Erstsprache Deutsch, Englisch als Fremdsprache) durchlaufenes NZCSE-Programm an. Damit wird jedoch den in NZL-BV05 geforderten Leistungsnachweisen in Englisch als Erstsprache nicht entsprochen. Dass die dortige Klägerin – wie die Klägerin im vorliegenden Verfahren – die Leistungsnachweise im Fach Englisch als Fremdsprache erbracht hat, genügt für die Annahme der Gleichwertigkeit des NZCSE gerade nicht.

- 33 Mit ihren Einwendungen, Englisch gehöre in Neuseeland weder zu den Anforderungen für den Erwerb des NCEA Level 3 noch für den des NZCSE Level 3, und das NZCSE könne auch „in Neuseeland auf Deutsch“ erworben werden „was die Klägerin bewiesen hat“, kann sie schon deshalb nicht durchdringen, weil entscheidend für die Gleichwertigkeit ausschließlich die Bewertungsvorgaben der ZAB sind, die – wie ausgeführt – nicht allein auf den Inhalt der einzelnen Unterrichtsfächer, sondern maßgeblich darauf abstellt, in welcher Sprache diese durchlaufen werden. Zudem kann allein aus der Tatsache, dass neuseeländische Behörden auch NZCSE-Zeugnisse, die auf deutschsprachigen NZCSE-Programmen beruhen, als Hochschulzugangsberechtigung für neuseeländische Hochschulen akzeptieren, nicht gefolgert werden, das NZCSE könne „in Neuseeland auf Deutsch“ erworben werden. Der von der Klägerin wiederholt herangezogene Begriff der „transnationalen Bildung“ ist für die Beurteilung der Gleichwertigkeit ihres Bildungsabschlusses nicht weiterführend.
- 34 Das klägerische Vorbringen, es könne „keinen wesentlichen Unterschied zwischen dem Erreichen des ‚literacy‘-Standards des NZCSE für die Erstsprache Deutsch und dem Erreichen des Abiturstandards über die Erstsprache Deutsch geben“, da die New Zealand Qualifications Authority von der Gleichwertigkeit insbesondere bezüglich des

„literacy“-Standards eines in der Unterrichtssprache Deutsch erworbenen NZCSE mit einem in der Unterrichtssprache Englisch erworbenen NZCSE für den Hochschulzugang in Neuseeland ausgehe, verkennt, dass es für die Frage der Gleichwertigkeit des NZCSE nicht darauf ankommt, ob neuseeländische Stellen (New Zealand Qualifications Authority, Universities of New Zealand) ein in der Unterrichtssprache Deutsch erworbenes NZCSE als Hochschulzugangsberechtigung in Neuseeland anerkennen. Denn es ist nicht alleinige Voraussetzung einer Anerkennung des Abschlusses der Klägerin in Deutschland, dass ein NZCSE in Neuseeland ein Hochschulstudium ermöglicht (vgl. Art. IV.1 Halbs.1 der Lissabonner Anerkennungskonvention; Nr. 1.1 Satz 1 1. Spiegelstrich der Rahmenordnung). Zwingend hinzukommen muss, dass es keinen wesentlichen Unterschied zwischen dem NZCSE der Klägerin und einem deutschen Schulabschluss mit Hochschulzugangsberechtigung gibt (vgl. Art. IV.1 Halbs. 2 der Lissabonner Anerkennungskonvention; Nr. 1.1 Satz 1 2. Spiegelstrich der Rahmenordnung). Ob dies der Fall ist, können weder amtliche neuseeländische Stellen noch das European Council for Steiner Waldorf Education oder neuseeländische Universitäten beurteilen. Die Bewertung der Gleichwertigkeit einer in einer Vertragspartei der Lissabonner Anerkennungskonvention erworbenen Qualifikation mit einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung obliegt ausschließlich den in der Bundesrepublik Deutschland hierzu berufenen sachverständigen Stellen – der ZAB in allgemeiner Form bzw. im Freistaat Bayern der Hochschule im Zulassungs- und/oder Immatrikulationsverfahren ggf. unter Beteiligung der Zeugnisanerkennungsstelle (vgl. BayVGh, B.v. 7.3.2022 – 7 ZB 20.197 – juris Rn. 19). Diesen Stellen obliegt auch die Festlegung der Anforderungen, bei deren Vorliegen von einer Gleichwertigkeit der Bildungsabschlüsse auszugehen ist.

- 35 Da die Klägerin ausweislich der vorgelegten Unterlagen die Bewertungsvorgaben NZL-BV05 der Datenbank „anabin.de“ im Fach Englisch nicht erfüllt, wäre eine Anerkennung selbst dann nicht möglich, wenn die neuseeländischen Abschlüsse NCEA und/oder NZCSE in Neuseeland tatsächlich auch in anderen Unterrichtssprachen als Englisch oder Maori erworben werden könnten. Dass die Bewertungsvorgaben der ZAB zum NCEA nicht den Anforderungen entsprechen, die an ein antizipiertes Sachverständigengutachten zu stellen sind, behauptet die Klägerin nicht.
- 36 Soweit die Klägerin weiter einwendet, ihre Muttersprache sei Deutsch, sie dürfe „nicht wegen der Erstsprache, in der das Programm eines NZCSE durchlaufen wurde“, dis-

kriminiert i.S.v. Art. III.1 Abs. 2 Satz 1 der Lissabonner Anerkennungskonvention werden, verkennt sie den Sinn dieser Regelung. Mit Art. III.1 Abs. 2 Satz 1 der Lissabonner Anerkennungskonvention soll verhindert werden, dass Inhaber von Qualifikationen, die in einer der Vertragsparteien ausgestellt wurden, bei ihrem Ersuchen nach einer Bewertung dieser Qualifikationen in einer anderen Vertragspartei u.a. wegen ihrer (Mutter)Sprache diskriminiert werden. Die Vorschrift dient nicht dazu, einen ausländischen Abschluss ohne Prüfung der weiteren, durch die Lissabonner Anerkennungskonvention vorgegebenen Voraussetzungen als Hochschulzugangsberechtigung anzuerkennen.

- 37 cc) Auf die klägerischen Ausführungen zum Umrechnungsfaktor zwischen den dem NZCSE der Klägerin zu Grunde liegenden „points“ in die für den Hochschulzugang in Neuseeland erforderlichen „credits“ kommt es vorliegend nicht an, da das Verwaltungsgericht in der angegriffenen Entscheidung hierauf nicht abgestellt hat. Die vom Verwaltungsgericht thematisierte Frage, inwieweit Inhaber oder Inhaberinnen eines NZCSE nach einem Waldorfschulbesuch in Österreich an österreichischen Hochschulen immatrikuliert wurden, ist für das hiesige Verfahren ohne Bedeutung. Aus den aufgeführten Gründen kommt es auch auf das weitere Vorbringen der Klägerin nicht an.
- 38 2. Die Klägerin kann ihren Zulassungsantrag nicht erfolgreich auf § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO stützen. Der Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung, auf den sich die Klägerin mit ihren Ausführungen zur „besonderen Bedeutung“ sinngemäß berufen möchte, erfordert, dass eine Rechts- oder Tatsachenfrage für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich, bislang höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärt und über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam ist; die Frage muss ferner im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts einer berufungsgerichtlichen Klärung zugänglich sein und dieser Klärung auch bedürfen (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 22.1.2019 – 5 B 1.19 D – juris Rn. 2 m.w.N.; B.v. 25.8.2015 – 1 B 40.15 – BayVBI 2016, 104 Rn. 6 m.w.N.; BayVGH, B.v. 4.6.2018 – 14 ZB 17.390 – juris Rn. 14 m.w.N.). Um einen auf grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache gestützten Zulassungsantrag zu begründen, muss der Rechtsmittelführer innerhalb der Frist des § 124 Abs. 4 Satz 4 VwGO (1.) eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formulieren, (2.) ausführen, weshalb diese Frage für den Rechtsstreit entscheidungserheblich ist, (3.) erläutern, weshalb die formulierte Frage klärungsbe-

dürftig ist, und (4.) darlegen, weshalb der Frage eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommt (vgl. BayVGH, B.v. 7.2.2017 – 14 ZB 16.1867 – juris Rn. 15 m.w.N.).

- 39 Diese Darlegungsanforderungen erfüllt das klägerische Vorbringen nicht. Es wirft weder ausdrücklich eine konkret klärungsbedürftige Frage auf, noch enthält es die nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO erforderlichen weiteren Ausführungen.
- 40 3. Soweit die Klägerin in der Begründung ihres Zulassungsantrags auf die „besondere Bedeutung“ der Rechtssache hinweist, ergibt sich auch hieraus kein Anspruch auf Zulassung der Berufung. Die Berufungszulassungsgründe sind in § 124 Abs. 2 VwGO abschließend genannt; ein Zulassungsgrund, der auf eine „besondere Bedeutung“ abstellt, findet sich nicht.
- 41 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 18.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (wie Vorinstanz).
- 42 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Klein

Siller

Peter