

Zulassung zum Studium ohne Zulassungsprüfung? / Abweisung

Wer gilt als „ausländischer Student“ im Sinne von Art. 30^{bis} Universitätsgesetz.

Das Reifezeugnis einer italienischen Schule ist ein italienisches Reifezeugnis und wird nicht aufgrund der Tatsache, dass die Maturitätsprüfungen in der Schweiz abgelegt worden sind, zu einer Schweizer Matura. Es handelt sich um einen ausländischen Vorbildungsausweis.

Erwägungen ab S. 8.

4. September 2012 RN

Nr. 129/2012

Zirkulationsentscheid

der

Rekurskommission der Universität St.Gallen

Mitwirkende: Prof. Dr. Benjamin Schindler (Präsident, Vorsitz), Prof. Dr. Thomas Berndt, Prof. Dr. Manfred Gärtner, Prof. Dr. Andreas Härter, Prof. Dr. Renato Martinoni, Benjamin Märkli.

In der Rekursache

X., ...,

Rekurrent,

vertreten durch RA lic.oec.HSG et lic.iur.HSG Burkard J. Wolf, Zürichbergstrasse 31, 8021 Zürich,

gegen

Universität St.Gallen, Dufourstrasse 50, 9000 St.Gallen,
Vorinstanz,

betreffend

Zulassung zum Studium

I. Die Rekurskommission der Universität St.Gallen stellt fest:

1. Mit Verfügung vom 3. Mai 2012 wurde X. mitgeteilt, dass seine Anmeldung zum Studium an der Universität St.Gallen geprüft worden sei und die Anmeldung für das Assessment-Studium (1. Sem.) BWL, VWL, IA oder Law and Economics ab Herbstsemester 2012 eingegangen sei. Aufgrund der eingereichten Unterlagen sei er zur Zulassungsprüfung am 11./12. Juli 2012 angemeldet.

Die Zulassungsprüfung müsse absolviert werden, da er über einen ausländischen Studienberechtigungsausweis verfüge und keine der folgenden Voraussetzungen erfüllt seien, um von der Zulassungsbeschränkung ausgenommen zu werden:

- (1) Bewerber mit Schweizer/liechtensteinischer Staatsangehörigkeit;
 - (2) Bewerber mit einer schweizerischen Niederlassungsbewilligung C;
 - (3) Bewerber mit einem anerkannten schweizerischen / liechtensteinischen Studienberechtigungsausweis bzw. Studienabschluss;
 - (4) Bewerber für ein Doktoratsstudium;
 - (5) Gaststudent.
2. X. reichte am 11. Mai 2012 innert Frist gegen die angeführte Verfügung Rekurs ein. Er beantragte sinngemäss, ihn ohne Zulassungsprüfung für ausländische Studienbewerber zum Studium an der Universität St.Gallen zuzulassen.
 3. Mit Schreiben vom 31. Mai 2012 wurde der Rekurrent aufgefordert, für das gesamte Rekursverfahren eine Schweizer Korrespondenzadresse anzugeben und einen Kostenvorschuss von Fr. 200.- (spesenfrei) zu leisten.
 4. Nach Eingang des Kostenvorschusses am 6. Juni 2012 (EUR 167.-) wurde der Rekurs am 14. Juni 2012 der Leiterin Zulassungen, Juliane Abbrederis, zur Vernehmlassung zugestellt.
 5. Die Stellungnahme zum Rekurs wurde vom Studiensekretär, Dr. Jan Metzger, am 2. Juli 2012 eingereicht. Der Studien-

sekretär begründete die Nichtzulassung ohne erfolgreiche Zulassungsprüfung für ausländische Studienbewerber und seien Antrag auf Abweisung des Rekurses folgendermassen:

a) Der Rekurrent habe sich mit einem ausländischen Studienberechtigungsausweis, welches er am "Institut auf dem Rosenberg" erlangt habe, zum Studium an der Universität St.Gallen angemeldet.

Bewerber mit einem ausländischen Studienberechtigungsausweis unterlägen an der Universität St.Gallen dem besonderen Zulassungsverfahren für Ausländer, auch wenn der Ausweis mit einem schweizerischen Maturazeugnis gleichwertig sei.

b) Der Rekurrent mache geltend, dass laut Briefwechsel zwischen der Schweiz und Italien vom 22. August / 6. September 1996 über die gegenseitige Anerkennung der Maturitätszeugnisse, die von den Schweizer Schulen in Italien und von den italienischen Schulen in der Schweiz ausgestellt werden (SR 0.413.454.1; im folgenden Briefwechsel genannt), die Maturitätszeugnisse, welche von den italienischen Schulen in der Schweiz ausgestellt würden, den Zeugnissen der schweizerischen Mittelschulen gleichgestellt seien.

Laut Präambel des Briefwechsels habe das Abkommen den alleinigen Zweck die Anerkennung der Studientitel zur Zulassung an den Hochschulen der beiden Länder.

Es gehe demnach lediglich um die Anerkennung der Gleichwertigkeit des italienischen Universitätszugangsberechtigungsausweises mit den schweizerischen Universitätszugangsberechtigungsausweisen.

c) Die Universität St.Gallen anerkenne den vom Rekurrenten am "Institut auf dem Rosenberg" erlangten ausländischen Universitätszugangsberechtigungsausweis als mit einem schweizerischen Maturitätszeugnis im Sinne eines Reifezeugnisses gleichwertig und komme somit der Forderung aus dem Briefwechsel vollumfänglich nach.

d) Der erwähnte Briefwechsel sei nicht in dem Sinne formuliert, dass mit einer italienischen Matura eine unmittelbare und garantierte Zulassung erfolge. Dieser regle nur die Gleichwertigkeit der beiden Reifezeugnisse und dass die Universität St.Gallen die italienische Maturität der schweizerischen Maturität inhaltlich gleichstelle.

e) Nur durch diese Gleichsetzung sei es möglich gewesen, den Rekurrenten zur Zulassungsprüfung anzumelden. Denn hätten die beiden Ausweise nicht gleichgesetzt werden können, dann wären die Zulassungsbedingungen nicht erfüllt

und eine Anmeldung zur Zulassungsprüfung wäre nicht möglich gewesen.

f) Der Status des Rekurrenten als ausländischer Bewerber mit einem ausländischen Reifezeugnis ändere sich durch die Anerkennung der inhaltlichen Gleichwertigkeit nicht.

Die Bildungspolitik sei Sache der Kantone. Das Abkommen regle lediglich formell die Gleichwertigkeit der Diplome. Würde der Briefwechsel auch die Zulassung zu den Universitäten materiell regeln, dann wäre dies ein massiver Eingriff in die Autonomie der Universität St.Gallen und eine Untergrabung der Souveränität des Kantons St.Gallen.

Da der Briefwechsel nur die inhaltliche Gleichwertigkeit des Abschlusses regle, nicht aber den Status, dass Bewerber als Schweizer zu gelten hätten, habe der Schweizerische Botschafter auch nicht über seine Kompetenzen hinaus gehandelt.

g) Art. 30^{bis} Universitätsgesetz (sGS 217.11; UG) sehe vor, dass die Zahl ausländischer Studienbewerber beschränkt werden könne. Nach Art. 69 Abs. 2 Universitätsstatut [sGS 217.15; US] sei hierfür ein spezielles Zulassungsverfahren vorgesehen. Diese Rahmenbedingungen und das Verfahren seien im Reglement über die Zulassung von Studienbewerbern mit einem ausländischen Reifezeugnis an die Universität St.Gallen vom 23. Februar 2004 (Zulassungsreglement) umschrieben.

Laut Definition in Art. 3 Zulassungsreglement seien von dem besonderen Zulassungsverfahren nur befreit, wer über ein schweizerisches Maturitätszeugnis verfüge, wer über eine Aufenthaltsbewilligung Typus C (Niederlassung) verfüge, wer Bürger oder Bürgerin des Fürstentums Liechtenstein sei und Wohnsitz in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein habe; oder wer über ein liechtensteinisches Maturitätszeugnis oder einen gleichwertigen Abschluss verfüge.

h) Alle anderen Bewerber müssten sich dem besonderen Zulassungsverfahren unterziehen, auch wenn der Universitätszugangsberechtigungsausweis mit einem schweizerischen Maturitätszeugnis gleichgesetzt werden könne.

i) Auch aus Sicht der Gleichbehandlung müsse der Rekurs abgewiesen werden, da die Universität St.Gallen in der Vergangenheit noch nie Bewerber mit einer italienischen Matura ohne Absolvierung der Zulassungsprüfung oder durch Vorlage eines Zulassungsprüfungssubstituts zugelassen hätte, wenn sie zugleich unter die Ausländerdefinition gefallen seien. Diese Studierenden müssten in Anwendung und Übereinstimmung

des für die Universität St.Gallen geltenden Rechts immer die Zulassungsprüfung ablegen.

6. Am 5. August 2012 teilte das Sekretariat der Rekurskommission dem Rekurrenten mit, dass die Akten nun vollständig seien und er die Möglichkeit habe, in diese Einsicht zu nehmen. Eine Fotokopie der Stellungnahme der Leiterin Zulassung wurde dem Rekurrenten zugestellt. Für eine allfällige Stellungnahme wurde Frist bis zum 16. Juli 2012 (Poststempel) angesetzt.

a) Von dieser Möglichkeit machte der Rekurrent am 12. Juli 2012 Gebrauch.

b) Am 22. August 2012 liess der Rekurrent durch seinen Rechtsanwalt eine weitere Rekursergänzung einreichen. RA Wolf brachte folgendes vor (gekürzt wiedergegeben):

- (1) Der Studiensekretär habe in seinem Schreiben vom 2. Juli 2012 ausdrücklich anerkannt, dass der vom Rekurrenten vorgelegte Fähigkeitsausweis mit einem schweizerischen Maturitätszeugnis gleichwertig sei. Dies ergebe sich auch aus dem Briefwechsel. Richtigerweise ergebe sich aber aus dem Briefwechsel nicht - wie vom Studiensekretär behauptet - dass das fragliche Zeugnis bloss „gleichwertig“ sei, sondern gleichgestellt sei.
- (2) Der Studiensekretär berufe sich in der Nichtzulassung darauf, dass die Bildungspolitik Sache der Kantone sei. M.a.W. werde behauptet, der Briefwechsel habe für den Kanton St.Gallen keine Relevanz. Dabei werde verkannt, dass im Rahmen der Universitätspolitik die Kompetenzen über die Anerkennung von Maturitätszeugnissen seit jeher nicht ausschliesslich dem Kanton zustehe, sondern die Kompetenzen den Konkordatskommissionen und teilweise eidgenössischen Kommissionen abgetreten worden sei.
- (3) Es sei vorliegend kein „ausländisches Reifezeugnis“, sondern ein „inländisches Zeugnis“ einer italienischen Schule in St.Gallen gegeben, das mit den übrigen schweizerischen Zeugnissen gleichgestellt worden sei.
- (4) Auch der Verweis des Studiensekretärs auf Art. 3 Zulassungsreglement gehe fehl, indem lit. a bis d kumulativ erfüllbare Anforderungen stelle. Eine Auslegung, welche einzig an die Staatsbürgerschaft knüpfe, sei ein unzulässiges Kriterium, denn dies

habe nichts mit der Befähigung des Kandidaten zu tun. Nach dem Rechtsgleichheitsgebot der Bundesverfassung seien Unterscheidungen zulässig, wenn sachliche Gründe eine Ungleichbehandlung verlangten. Für die Zulassung zu einer Bildungseinrichtung sei die Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht usw. sicherlich kein geeignetes, sachliches Kriterium, weshalb die Auslegung der Vorinstanz nicht richtig sein könne.

c) Am 27. August 2012 teilte das Sekretariat der Rekurskommission dem Rechtsvertreter des Rekurrenten mit, dass es nicht vorgesehen sei, einen doppelten Schriftenwechsel durchzuführen und dass die Stellungnahme des Studiensekretärs aufgrund der nachträglichen Eingabe zusammen mit dem Entscheid zugestellt werden werde.

d) Am 4. September 2012 hielt der Studiensekretär zur nachträglichen Eingabe von RA Wolf folgendes fest (gekürzt wiedergegeben):

- (1) Die Schweizer Rektorenkonferenz hat mit den Ländern Österreich, Deutschland und Italien Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich geschlossen. In diesen Abkommen gebe es die folgenden Einschränkungen (Hervorhebung nicht im Original):

„Regelungen über Zulassungsbeschränkungen im Gastland und über die Möglichkeit die Zulassung vom Nachweis der Beherrschung der an der Hochschule des Gastlandes gebräuchlichen Unterrichtssprache(n) abhängig zu machen, sowie weitere allfällige Bedingungen oder besondere Anforderungen **bleiben von diesem Abkommen unberührt.**“

(Art. 6 im Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat der Regierung der Italienischen Republik über gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich, abgeschlossen am 7. Dezember 2000, in Kraft getreten am 1. August 2001 (Stand am 14. Februar 2006).)

- (2) Wie die oben angeführte Einschränkung besage, seien Zulassungsbeschränkungen vom Gleichwertigkeitsabkommen ausgeschlossen. Der St. Galler Gesetzgeber habe im Universitätsstatut explizit festgehalten, dass ausländische Bewerber an der Universität St.Gallen unter eine Zulassungsbeschränkung fallen würden und dass einzig die folgenden Bewerber von der Zulassungsprüfung befreit seien:

- Bewerber mit einer Schweizer Maturität oder einem gleichwertigen Schweizer Abschluss;
 - Bewerber mit einer Aufenthaltsbewilligung Typus C;
 - Bürger des Fürstentums Liechtenstein sowie
 - Inhaber eines liechtensteinischen Maturitätszeugnisses.
- (3) Der Rekurrent gelte als ausländischer Bewerber mit einem ausländischen Reifezeugnis und falle somit unter die Zulassungsbeschränkung.
- (4) Der Briefwechsel vom 5. Oktober 1996 zwischen Italien und der Schweiz könne insofern nicht mehr berücksichtigt werden, da frühere Vereinbarungen durch die Lissabonner Konvention sowie der Bilateralen Anerkennungsabkommen zwischen der Schweiz und Italien ersetzt worden seien. Der Briefwechsel aus dem Jahre 1996 sei nicht Bestandteil des aktuell geltenden Bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und Italien.
- (5) Die Lissabonner Konvention sowie die Bilateralen Anerkennungsabkommen zwischen der Schweiz und Italien vom 7. Dezember 2000 würden an die Stelle früherer Vereinbarungen treten. Aus einem eventuellen Briefwechsel vom 5. Oktober 1996 lasse sich kein rechtlicher Anspruch ableiten, da in den aktuell geltenden Abkommen explizit der oben ausgeführte Vorbehalt angebracht worden sei.
- (6) Würden die Reifezeugnisse der Länder, mit denen ein Abkommen über die Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich geschlossen worden sei (Italien, Deutschland und Österreich), als gleichwertig im Sinne der Auflistung unter a) gelten, wären alle Bewerber mit einer deutschen, österreichischen oder italienischen Maturität von der Zulassungsbeschränkung ausgenommen.

e) Auf die Ausführungen in den Rekurseingaben wird nachfolgend - soweit notwendig - Bezug genommen.

Die Prüfungs- und Begründungspflicht der Rekurskommission erstreckt sich auf sämtliche für den Entscheid erheblichen Sachverhaltselemente, bedeutet jedoch nicht, dass sich die Rekurskommission über alle Vorbringen und verfahrensmässigen Anträge auszusprechen hätte. Vielmehr kann sie sich dabei auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. zu den Anforderungen an die Entscheid-

gründe BGE 130 II 530, Erw. 4.3; BGE 126 I 97, Erw. 2b; BGE 126 V 75, Erw. 5b/dd; BGE 124 II 146 E. 2a; 123 I 31 E. 2c; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1672 ff.). Dies gilt umso mehr, als die Rekurskommission entscheidet, ohne an die Anträge des Rekurrenten gebunden zu sein (Art. 56 Abs. 1 VRP).

7. Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Rekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Eingabe vom 11. Mai 2012 erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 40 und Art. 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988, sGS 217.11; Art. 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1). Auf das Rechtsmittel ist einzutreten.

II. Die Rekurskommission der Universität St.Gallen zieht in Erwägung:

1. Für die Zulassung zum Studium an der Universität St.Gallen ist eine Schweizer Maturität oder ein zur Schweizer Maturität als äquivalent anerkanntes ausländisches Reifezeugnis erforderlich. Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS)¹ hat eine Bewertung ausländischer Vorbildungsausweise für das Studium an schweizerischen Universitäten vorgenommen und die Bestimmungen nach Ländern gelistet publiziert. Die Länderbewertungen geben Aufschluss darüber, welche Reifezeugnisse und Vorbildungsausweise aus welchen Ländern unter welchen Bedingungen zur Zulassung zu den einzelnen schweizerischen Universitäten berechtigten.

Eine italienische Matura erfüllt gemäss dem oben angeführten Briefwechsel diese Voraussetzungen, so dass eine Zulassung zum Studium an der Universität St.Gallen grundsätzlich möglich ist. Einen weitergehenden Geltungsbereich kann dem Briefwechsel - wie der Studiensekretär zu Recht feststellt - nicht zugemessen werden.

2. Strittig ist vorliegend einzig die Frage, ob der Rekurrent als „ausländischer Student“ im Sinne von Art. 30^{bis} UG gilt und damit nur dann zum Studium an der Universität St.Gallen zugelassen werden kann, wenn er die Zulassungsprüfung für ausländische Studienbewerber erfolgreich absolviert hat.

¹ <http://www.crus.ch/>

a) Der Rekurrent vertritt die Auffassung, dass er gemäss oben angeführtem Briefwechsel gestützt auf seine in der Schweiz abgelegte italienische Matura bedingungslos zum Studium an der Universität St.Gallen zugelassen werden müsse.

b) Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Vielmehr ist die Rechtsauffassung des Studiensekretärs zutreffend, dass eine italienische Maturität gestützt auf den Briefwechsel nurmehr als der Schweizer Matura äquivalentes Reifezeugnis gilt. Nicht mehr und nicht weniger.

Das Reifezeugnis einer italienischen Schule ist ein italienisches Reifezeugnis und wird nicht aufgrund der Tatsache, dass die Maturitätsprüfungen in der Schweiz abgelegt worden sind, zu einer Schweizer Matura. Es handelt sich um einen ausländischen Vorbildungsausweis. Die Praxis der Universität St.Gallen von Studienbewerbern mit italienischer Matura das erfolgreiche Absolvieren der Zulassungsprüfung für ausländische Studienbewerber zu verlangen, ist nicht zu befehlen und wird durch den im Auftrag der CRUS erstellten Expertenbericht über die Möglichkeiten der Beschränkung der Zulassung von Studierenden mit ausländischen Vorbildungsausweisen an universitäre Hochschulen in der Schweiz vom 16. Dezember 2010² bestätigt.

3. Es kann festgehalten werden, dass Art. 30^{bis} UG auf den Rekurrenten anwendbar ist. Nach diesen Kriterien beurteilt erfüllt der Rekurrent die Voraussetzungen zur Zulassung zum Studium an der HSG ohne bestandene Zulassungsprüfung für ausländische Studienbewerber nicht. Ein Rechtsanspruch auf Zulassung ohne Zulassungsprüfung ist vorliegend nicht gegeben. Der Rekurs ist daher abzuweisen und die Nichtzulassungsverfügung vom 3. Mai 2012 zu bestätigen.
4. Bei diesem Ergebnis wird der Rekurrent kostenpflichtig (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Entscheidegebühr wird in Anwendung von Art. 100 VRP i. V. m. Art. 13 der Gebührenordnung der Universität St.Gallen vom 27. Februar 2006 (sGS 217.43) und Ziff. 2.1 lit. a des Gebührenreglements der Universität St.Gallen vom 27. Februar 2006 auf Fr. 200.– festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 200.– verrechnet.

² http://edudoc.ch/record/99184/files/Expertenbericht_2010_d_f.pdf

**III. Die Rekurskommission der Universität St.Gallen
trifft folgenden Entscheid:**

1. Der Rekurs Nr. 129/2012 betreffend Zulassung zum Studium wird abgewiesen.
2. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 200.- und wird dem Rekurrenten auferlegt.
3. Über das Recht, den vorstehenden Entscheid der Rekurskommission mit Rekurs beim Universitätsrat anzufechten, orientiert die beiliegende Rechtsmittelbelehrung.

**FÜR DIE REKURSKOMMISSION
DER UNIVERSITÄT ST.GALLEN**

Der Präsident:

Professor Dr. Benjamin Schindler

Beilage: Rechtsmittelbelehrung.

Der Post übergeben am:

Zustellung: Rechtsvertreter des Rekurrenten; Studiensekretariat der Universität St.Gallen; im Ingress genannte Mitglieder der Rekurskommission.