

Der Petent hat sich an die Bürgerbeauftragte gewandt, da er die Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise als gleichwertig mit einem deutschen Bildungsabschluss beantragt. Zahlreiche Anerkennungsbescheinigungen seien ohne Begründung und ohne Rechtsbehelfsbelehrungen versehen worden. Diese Verwaltungspraxis sei für künftige Fälle aufgrund des Tätigwerdens des Petenten korrigiert worden. Mit Hilfe einer Intervention beim Bildungsministerium Rheinland-Pfalz sei es ihm im Januar 2022 gelungen, dass es zur Verfahrensänderung gekommen sein soll. Hinsichtlich der Beseitigung des von der Verwaltung über Jahrzehnte dadurch verursachten Unrechts sei er bzw. die von ihm betreuten Flüchtlinge aber vom Bildungsministerium auf den Rechtsweg verwiesen worden.

Im April 2021 habe der Petent bemerkt, dass die der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier (ADD) die im Juni 2019 zur Anerkennung vorgelegten Bildungsnachweise des von dem Petenten betreuten Flüchtlings, nämlich der Sekundarabschluss II einer iranischen beruflichen Oberschule und das Associate Degree in Industrial Drawing der Technical and Vocational University of Iran (einer Fachhochschule) mit Anerkennungsbescheinigung vom 2. Juli 2019, ohne Begründung und eine Rechtsbehelfsbelehrung nur als qualifizierter Realschulabschluss I anerkannt worden seien. Bei den iranischen Abschlüssen handele sich um doppelqualifizierte Abschlüsse, die im Iran den Zugang zum Arbeitsmarkt und zum dritten Studiengang im entsprechenden Bachelor-Studium öffnen würden. International werde das Associate Degree von UNEVOC der ersten Stufe der tertiären-Bildung zugerechnet. In Europa werde es in den Niederlanden, Schweden, Dänemark und Irland dem europäischen Qualifikationsrahmen 4 und 5, also mindestens der Fachhochschulreife, zugerechnet.

Der Petent habe daher 2021 in 10 weiteren Schreiben bei der ADD mit entsprechenden Begründungen und Belegen beantragt, dass zumindest die inhaltliche und zeitlich vergleichbare Fachhochschulreife anerkannt würde. Dies sei mit der Begründung abgelehnt worden, der Bescheid sei bestandskräftig. Die auf den Bewertungsvorschlägen der KMK zu Iran beruhende Entscheidung (BV IRN-10) sei auch rechtmäßig. Das bestätige auch eine gutachterliche Stellungnahme der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB).

Auf die materiell-rechtlichen Einwände des Petenten sei auch in der Folge nie und von niemanden eingegangen worden, was nach Ansicht des Petenten hätte geschehen müssen. Er ist der Meinung, die Beweislast dafür, dass die beantragte Fachhochschulreife wegen wesentlicher Unterschiede zu diesen rheinland-pfälzischen Schulabschluss nicht anerkannt werden könne, läge bei der ADD.

Der Petent habe sich daher an das Bildungsministerium mit der Bitte um Unterstützung gewandt und auf dessen Bitte hin sein Anliegen im Juni 2021 konkretisiert. Insbesondere habe er gebeten, dass sich das Bildungsministerium in der KMK für die an internationalen Standards ausgerichteten Reformierungen der Bewertungsvorschläge der KMK zu Iran einsetze.

Nach der Rechtsprechung handele es sich bei den Bewertungsvorschlägen auch nur um antizipierte Sachverständigengutachten, von denen die Anerkennungsstellen bei methodischen Zweifeln abweichen könnten und müssten. Der Petent habe der ADD und dem Bildungsministerium auch vorgetragen, dass er das Anerkennungsverfahren unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten beanstandet. In Deutschland sei im Jahr 2007 das Lissaboner Abkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich

in der europäischen Region in Kraft getreten. Spätestens seit diesem Jahr seien die Anerkennungsverfahren transparent und fair zu gestalten, mithin die Entscheidungen nachvollziehbar zu begründen. Daher habe er der ADD gegenüber angeführt, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon auszugehen sei, dass hier kein Verwaltungsakt, sondern nur eine bloße Bescheinigung vorliege. Nach der Rechtsprechung könne der Adressat einer Entscheidung ohne Rechtsbelehrung nicht erkennen, dass die Verwaltung eine endgültige Entscheidung treffen wollte. Mithin könne auch keine Bestandskraft eingetreten sein, eine andere Entscheidung hätte jederzeit verlangt und getroffen werden können. Dies habe die ADD aber abgelehnt und den von dem Petenten betreuten Migranten auf den Rechtsweg verwiesen. Für den Petenten aber auch für den Migranten sei es nicht einsehbar, warum bei eindeutiger Rechtslage die beantragte Entscheidung von der Verwaltung auf die Gerichte verlagert werden solle.

Zur abschließenden Klärung habe der Petent dennoch im Januar 2022 Akteneinsicht genommen. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion habe dem Bildungsministerium mitgeteilt, dass es langjährige und „bewährte Praxis“ sei, die Bescheide ohne Begründung und Rechtsmittelbelehrung zu erlassen. Auch sei eine grundsätzliche Form und Inhalt der Bescheide mit den Zeugnisanerkennungsstellen der Länder abgesprochen und habe sich ebenfalls „bewährt“. Damit der Petent sich ein Bild verschaffen konnte, habe er bei der ADD nachgefragt, wie viele Anerkennungsbescheidungen zwischen 2014 und 2022 erlassen worden, wie viele Widersprüche eingelegt worden seien und in wie vielen Fällen sie für die iranischen Associate Degrees nur den Realschulabschluss I anerkannt hätten. In den abgefragten sieben Jahren seien 12.246 Anerkennungsbescheinigungen ohne Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung erlassen, in nur fünf Fällen sei Widerspruch eingelegt worden.

In den Jahren 2020 und 2021 seien die iranische Associate Degrees in 17 Fällen nur als Hauptschul- bzw. Realschulabschluss I anerkannt worden.

Der Petent habe bei den Zeugnisanerkennungsstellen in den Ländern angefragt, ob diese Verfahren tatsächlich bundesweit abgestimmt seien. Es habe nur das Bundesland Thüringen geantwortet. Die Bescheide würden dort mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung erlassen.

Im Januar und Februar 2022 habe er beim Bildungsministerium Rheinland-Pfalz interveniert. Man habe ihm mitgeteilt, dass seine Verfahrenskritik inzwischen aufgegriffen worden und das Verfahren geändert worden sei. Was hier begehrte Änderungen der Anerkennungsbescheinigungen vom 2. Juli 2019 angehe, so solle er die bestandskräftige und rechtmäßige Entscheidung der ADD akzeptieren oder den Rechtsweg beschreiten.

Der Petent fordert, dass das Bildungsministerium sich in der Kultusministerkonferenz (KMK) dafür einsetzen solle, dass zumindest die Bewertungsvorschläge zum Iran entsprechend international anerkannter Standards und Qualifikationsrahmen geändert werden sollen. Zudem möchte er, dass die vorgelegten Bildungsnachweise, nämlich der Sekundarabschluss II einer iranischen beruflichen Oberschule und das Associate Degree in Industrial Drawing der Technical and Vocational University of Iran (einer Fachhochschule) zumindest die inhaltliche und zeitlich vergleichbare Fachhochschulreife anerkannt werden müsse.

Der Antrag auf Bewertung eines im Ausland erworbenen ausländischen Schulabschlusses sowie entsprechender Anerkennung und Gleichstellung mit einem deutschen allgemeinbildenden Abschluss werde mit den erforderlichen Unterlagen und Zeugnissen sowie beglaubigter Übersetzung bei der ADD eingereicht. Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse des Sekundarschulwesens sowie ausländischer Lehramtszeugnisse liege in der Ressortzuständigkeit des Ministeriums für Bildung; ferner können aber auch beispielsweise Hochschulen eigenständig die Zugangsvoraussetzungen prüfen.

Die dann übersandte Anerkennungsbescheinigung stelle einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) i.V.m. § 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) dar. Sofern dem gestellten Antrag entsprochen werde, bedürfe es nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG (i.V.m. § 1 LVwVfG) keiner Begründung. Hätten die Antragstellenden dagegen ein spezifisches Antragsbegehren - Sie bezeichnen dies als „konkretes Bewertungsziel“ – und trügen dieses vor, werde die Anerkennung in der ADD selbstverständlich schriftlich begründet. Dies sei jedoch nur in Einzelfällen erforderlich.

Nach Auskunft der ADD seien im Rahmen der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse Anerkennungsbescheinigungen bis einschließlich Januar 2022 ohne Rechtsbehelfsbelehrung verfasst worden. Dies führe jedoch nicht dazu, dass es deswegen an einer Verwaltungsaktqualität mangle. Hierdurch seien die Betroffenen auch keineswegs in ihrem Recht auf Überprüfung der Entscheidungen beschnitten gewesen, sondern hätten nach § 70 Abs. 2 i.V.m. § 58 Abs. 2 VwGO die Möglichkeit, innerhalb eines Jahres - also in einer 12-fach längeren Frist – gehabt, gegen die in der Anerkennungsbescheinigung getroffene Entscheidung vorzugehen.

Um künftig jedoch Unklarheiten und Missverständnisse zu vermeiden, habe die ADD ihr Verfahren bei der Anerkennung inzwischen geändert und füge ihren Anerkennungsentscheidungen eine Rechtsbehelfsbelehrung entsprechend § 37 Abs. 6 VwVfG (i.V.m. § 1 LVwVfG) bei. Die Kostenentscheidung des Widerspruchsbescheids vom 27. Januar 2022 sei hingegen wegen Unzulässigkeit gemäß § 73 Abs. 3 Satz 3 VwGO, § 19 Abs. 1 Satz 3 AGVwGO und §§13 Abs. 1 und 15 Abs. 4 LGebG, ergangen. Danach habe derjenige, der den Widerspruch einlegt, zur Erstattung der notwendigen Aufwendungen der Behörde die Gebühr und Auslagen des Widerspruchsverfahrens zu tragen.

Lediglich bei erfolgreichem Widerspruch würden diese Kosten dem Rechtsträger zur Last fallen, dessen Behörde die angefochtene Amtshandlung erlassen oder den Erlass der beantragten Amtshandlung zu Unrecht verweigert habe. Dem sei bei einer verfristeten Einlegung eines Widerspruchs nach fast zwei Jahren aber nicht so. Zur inhaltlichen Begründung der Entscheidung über die Anerkennung von ausländischen Schulabschlüssen erfolge die Bewertung der ADD anhand der maßgeblichen Kriterien und der einschlägigen Bewertungsmaßstäbe unter Einbeziehung aller Unterlagen und Erkenntnisse. So seien auch die von dem Patenten betreuten Flüchtling eingereichten Nachweise anhand der in der Datenbank „anabin“ einschlägigen Bewertungsgrundlagen überprüft worden.

Die Ausführungen auf der „anabin“-Seite (<https://anabin.kmk.org/nocache/filter/schulabschluesse-mit-hochschulzuqaanq.html#landgewaehlt>) ließen erkennen, dass verschiedene Zusatzqualifikationen nötig sein können, um einen Abschluss als allgemeine Hochschulreife anerkennen zu können. Demnach sei ein in einem anderen Land als „Studium“ bezeichneter Abschluss oder eine langjährige Schulausbildung nicht automatisch

mit den in Deutschland zu erreichenden Schulabschlüssen und Zugangsberechtigungen verknüpft. Die Bewertungsvorschläge IRN, nach der die ADD die Abschlüsse prüfe, seien stets Grundlage der Bewertungsentscheidungen der Länder und dienen einer einheitlichen und nach klaren Kriterien und Maßgaben erfolgenden Bewertungspraxis.

Danach ermögliche beispielsweise ein iranischer Kardani-Abschluss in Verbindung mit einem Abschlusszeugnis einer Sekundärschule eine Feststellungsprüfung für den der bisherigen Ausbildung entsprechenden Schwerpunktkurs. Ein direkter Hochschulzugang sei hingegen damit nicht möglich. Ergänzend sei darauf hinzuweisen, dass mit einem Kardani-Abschluss eine „berufliche Orientierung“ (Ausbildung) gegeben sei und diese von den dafür vorgesehenen Stellen, wie z.B. der IHK, bewertet werden könne.

Die seitens der ADD getroffene Bewertung des Abschlusses des von dem Petenten betreuten Flüchtlings sei auch durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) auf Nachfrage der ADD noch einmal bestätigt worden (allgemeine Schulbildung von neun aufsteigenden Klassen und darauf aufbauend der erfolgreiche Abschluss einer dreijährigen beruflich orientierten Oberstufe und im Anschluss daran ein zweijähriges beruflich orientiertes Obermaturastudium). Auch von dort sei eine Gleichstellung mit dem mittleren Schulabschluss empfohlen und mitgeteilt worden, dass zudem die Voraussetzungen für den fachorientierten Hochschulzugang über ein Studienkolleg erfüllt seien.

Die Länder hätten sich über die KMK für den schulischen Bereich auf gemeinsame Grundsätze und Verfahrensweisen geeinigt. Das Bildungsministerium könne auf die Fachexpertise innerhalb der KMK und der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) vertrauen und möchte somit derzeit nicht die bestehenden und für alle Länder maßgeblichen KMK-Vereinbarungen von Seiten des Landes Rheinland-Pfalz zur Disposition stellen.

Mit dem Ergebnis der wiederholten Prüfung der Angelegenheit ist der Petent nicht einverstanden.

Der Petitionsausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz hat in seiner nicht-öffentlichen Sitzung am 09.05.2023 beschlossen, dass dem in der Eingabe vorgebrachtem Anliegen nicht abgeholfen werden kann. |