

**Kognition der Rekurskommission. Lissabonner Übereinkommen. Zulassungsbestimmungen.
Immatrikulationsbestätigung und Vertrauensschutz.**

Die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften prüft die Rekurskommission gemäss Art. 46 Abs. 1 VRP mit voller Kognition (E. 3.). Die Rekurskommission wendet das Lissabonner Übereinkommen unmittelbar an (E. 4.). Die Zulassungsvoraussetzung bestimmter Mindestnoten für Studenten mit einem britischen Reifezeugnis verstösst nicht gegen das Lissabonner Übereinkommen (E. 5.). Wird die Zulassung zum Studium nicht vorbehaltlos erteilt, kann von der Zustellung einer Immatrikulationsbestätigung nicht auf eine definitive Studienzulassung geschlossen werden (E. 7.). Erwägungen ab S. 21.

5. Dezember 2016 SM

Nr. 039/2016

Entscheid

der

Rekurskommission der Universität St. Gallen

Mitwirkende: Prof. Dr. Peter Hettich (Vizepräsident;
Vorsitz), Prof. Dr. Urs Fueglistaller, Prof. Dr. Dennis
Gärtner, Prof. Dr. Andreas Grüner, Prof. Dr. Alan Robinson,
Elisabeth Rinderknecht.

In der Rekursache

x. _____, xxxxxxx,

Rekurrent,

vertreten durch Dr. Michael Lips, Rechtsanwalt LL.M.
Pestalozzi Rechtsanwälte AG, Löwenstrasse 1, 8001 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 12. September 2016 wurde der Rekurrent darüber orientiert, dass eine Studienaufnahme an der Universität St. Gallen zum Herbstsemester 2016/2017 nicht möglich sei.

Das von ihm eingereichte britische Reifezeugnis weise im Fach „Economics“ – ein allgemeinbildendes Fach auf Stufe AS oder A – die Note D auf. Damit seien die Zulassungsbestimmungen der Universität St. Gallen – welche sich nach den Empfehlungen der Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen (swissuniversities) vom 7. September 2007 sowie nach den auf der Internetseite der Universität veröffentlichten Merkblätter richteten – nicht erfüllt. Denn sein britisches Reifezeugnis hätte die Mindestnote C in jedem der sechs allgemeinbildenden Fächer (A-Level, AS-Level and GCSE) oder M3 (Pre-U) des veröffentlichten Fächerkanons aufweisen müssen.

Demnach sei keine Gleichwertigkeit mit einem schweizerischen Maturitätszeugnis gegeben.

2. Gegen diese Verfügung erhob der Rekurrent, innert Frist und unter Leistung des Kostenvorschusses gemäss Art. 96 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 [sGS 951.1; abgekürzt VRP] in der Höhe von Fr. 250.–, am 23. September 2016 Rekurs. Mit folgenden Rechtsbegehren:

„1. Es sei die Verfügung der Rekursgegnerin vom 12. September 2016 als Widerrufungsverfügung bezüglich der Verfügung der Rekursgegnerin vom 26. August 2016 aufzuheben.

2a. Es sei die Zulassung des Rekurrenten zum Bachelor-Studium an der HSG im Herbstsemester 2016 (Assessmentjahr wirtschaftswissenschaftliche ‚Vertiefung en‘) gemäss Verfügung der Rekursgegnerin vom 26. August 2016 zu bestätigen.

2b. Eventualiter sei die Zulassung des Rekurrenten zum Bachelor-Studium an der HSG im Herbstsemester 2016 (Assessmentjahr wirtschaftswissenschaftliche ‚Vertiefung en‘) zu verfügen.

3. Sub-eventualiter sei die Verfügung der Rekursgegnerin vom 12. September 2016 als Nichtzulassungsverfügung bezüglich des Bachelor-Studiums des Rekurrenten an der HSG im Herbstsemester 2016 (Assessmentjahr wirtschaftswissenschaftliche ‚Vertiefung en‘) aufzuheben und es sei die Zulassung des Rekurrenten zum erwähnten Studiengang zu verfügen.

4. Dem Rekurs sei weiterhin die aufschiebende Wirkung zu gewähren, so dass der Rekurrent bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens – wie von der Zulassungsstelle der Rekursgegnerin dem Rekurrenten am 15. September 2016 zugesichert – provisorisch an der HSG immatrikuliert bleibt.

5. Es sei ein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen.

6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin.“

Zur Begründung dieser Anträge wurde in der Hauptsache das Folgende vorgebracht (gekürzte Wiedergabe):

a) Die Zulassungsvoraussetzung gemäss Ziff. 2 des Merkblattes vom 1. Januar 2014 Zulassung mit A-Levels und Pre-Us (britisches Bildungssystem) - *„In jedem der sechs allgemeinbildenden Fächer muss die Mindestnote C (A-Level, AS-Level, GCSE) oder M3 (Pre-U) erreicht werden“* - welche von Studierenden mit einem britischen Reifezeugnis das Erreichen der Mindestnote C in sechs Fächern verlange, verstosse mehrfach gegen das Lissabonner Übereinkommen.

(1) Zunächst verstosse diese Zulassungsvoraussetzung gegen Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens, da sie dem zentralen Grundsatz der wechselseitigen Akzeptanz bzw. der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen diametral zuwider laufe. Mit den verlangten Mindestnoten werde dieses Prinzip generell für alle Studienbewerber mit einem britischen Reifezeugnis ausgehebelt. Denn obwohl diese Studienbewerber die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung in Grossbritannien erfüllten (was sich bereits aus dem Begriff des ‚Reifezeugnisses‘ ergebe), würden sie ohne das Erreichen der verlangten Mindestnoten nicht zum Studium an der HSG zugelassen.

Ausnahmen vom erwähnten Prinzip der Äquivalenz und der wechselseitigen Anerkennung der Qualifikationen müssten von der Zulassungsstelle im Einzelfall nachgewiesen und begründet werden. Dazu müsse die Zulassungsstelle im Einzelfall diskriminierungsfrei feststellen und sachlich belegen, dass ein gewichtiger Unterschied („substantial difference“) zwischen der fraglichen Qualifikation und den Hochschulreifezeugnissen aus dem Land der angefragten Hochschule bestehe. Die Beweislast und die Begründungspflicht lägen bei der angefragten Hochschule. Dabei sei auf Seiten der Hochschulen Zurückhaltung geboten und es dürfe gemäss Bundesgericht nicht ein zu strenger Massstab angewendet werden.

Pauschale Regelungen in einem Merkblatt könnten diese Anforderungen nicht erfüllen.

(2) Sodann verstosse eine generelle Zulassungsvoraussetzung von bestimmten Noten, welche nur die Inhaber von britischen Reifezeugnissen erfüllen müssten, gegen Art. IV.4 des Lissabonner Übereinkommens. Dies, weil für inländische Studienbewerber (Inhaber eines schweizerischen gymnasialen Maturitätsausweises) keine solche zusätzliche spezifische Zulassungsvoraussetzung für ein Studium an der HSG bestehe. Mangels entsprechender Zulassungsvoraussetzung für inländische Studienbewerber

sei die betreffende Zulassungsvoraussetzung für Studienbewerber mit einem britischen Reifezeugnis nicht zulässig.

(3) Neben diesen mehrfachen Verstössen gegen das Lissabonner Übereinkommen sei die erwähnte Zulassungsvoraussetzung auch qualifiziert diskriminierend. Dies aus den folgenden Gründen.

Ein inländischer Studienbewerber erfülle mit einer genügenden Matura die Zulassungsvoraussetzungen. Dabei reiche ein Notendurchschnitt von 4 und es würden auch ungenügende Noten (Noten unter 4) akzeptiert, soweit diese durch Noten über 4 ausreichend kompensiert würden. Ein bestimmter höherer Notendurchschnitt müsse nicht erreicht werden.

Ein Studienbewerber mit einem britischen Reifezeugnis hingegen müsse - im Unterschied zum Studienbewerber mit einer Schweizer Matura - in allen massgebenden Fächern bestimmte Mindestnoten erreichen, die höher seien als die ebenfalls noch genügende Note E. Damit werde im Ergebnis - ebenfalls im Unterschied zum Studienbewerber mit einer Schweizer Matura - ein bestimmter Notendurchschnitt (mindestens Note C) verlangt, der erst noch erheblich (zwei ganze Noten) über der tiefsten genügenden Note (E) liege. Zudem dürfe der Studienbewerber mit einem britischen Reifezeugnis - auch dies im Unterschied zum Studienbewerber mit einer Schweizer Matura - überhaupt keine ungenügenden Noten vorweisen.

Eine sachliche Rechtfertigung für diese Unterschiede gebe es nicht, weshalb die Studienbewerber mit einem britischen Reifezeugnis durch diese erhöhten Anforderungen gegenüber Studienbewerbern mit einer Schweizer Matura unzulässig diskriminiert würden.

(4) Demnach verstosse Ziff. 2 des genannten Merkblattes gegen übergeordnetes Recht und diskriminiere Studienbewerber mit einem britischen Reifezeugnis. Damit sei die betreffende Zulassungsvoraussetzung rechtswidrig und dürfe nicht angewendet werden.

Denn das Lissabonner Übereinkommen sei für Vertragsstaaten wie Grossbritannien und die Schweiz - da es Völkerrecht darstelle - massgebend. Insofern hätten sich Bund und Kantone bei Rechtsetzung und Rechtsanwendung in Bezug auf die Zulassung von Studenten mit ausländischen Qualifikationen an das Lissabonner Übereinkommen zu halten. Studienbewerber aus Vertragsstaaten könnten sich unmittelbar auf das Übereinkommen berufen und hätten einen direkt einklagbaren Anspruch auf Zulassung zu einer schweizerischen Universität, sofern sie die Voraussetzungen von Art. IV.1 des Lissabonner

Übereinkommens erfüllten (BGE 140 II 185 E. 4.2.).

b) Damit erfülle der Rekurrent die allgemeinen Voraussetzungen zur Anerkennung seiner in Grossbritannien erworbenen Qualifikation für den Zugang zur Hochschulbildung im Sinne von Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens.

(1) Denn er verfüge über eine britische Qualifikation für den Hochschulzugang in Grossbritannien und sei aufgrund der erwähnten Qualifikation tatsächlich zu einer britischen Universität (Oxford Brookes University Business School) zugelassen.

(2) Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Qualifikation des Rekurrenten und einem schweizerischen Maturitätszeugnis liege nicht vor.

Die angefochtene Verfügung enthalte keinerlei einzelfallbezogene, auf fundierten Kenntnissen des britischen Bildungssystems beruhenden Angaben, inwiefern das vom Rekurrenten vorgelegte britische Reifezeugnis einen gewichtigen Unterschied gegenüber einer Schweizer Matura aufweise. Damit erfülle die HSG weder die Beweis- noch Begründungspflicht und verstosse damit gegen Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens.

Im Übrigen habe der Rekurrent nur gerade in einem der massgebenden sechs Fächer des Fächerkanons die Note C knapp verfehlt. Die Noten D und E gälten aber als genügende Noten. Dass das britische Reifezeugnis des Rekurrenten einzig aus diesem Grund einen gewichtigen Unterschied gegenüber der Schweizer Matura aufweise, lasse sich deshalb willkürfrei nicht behaupten.

Darüber hinaus verlange das Merkblatt in Ziff. 1 von britischen Schülern, dass mindestens ein Fach als GCE AS-Level abgeschlossen werde. In der konkreten Umsetzung stelle die HSG dann tatsächlich auf die weniger qualifizierte und mindestens zwei Jahre zurückliegende Note des AS-Levels ab, selbst wenn der Schüler später dieses Fach auf A Level absolviert und seine Leistung im Rahmen des A2 Level erneut benotet worden sei. Bei Lichte besehen mache dies keinen Sinn, zumal die Noten des AS-Levels nicht vergleichbar seien mit den bei der Schweizer Matura berücksichtigten sogenannten „Vornoten“. Dieses Vorgehen sei nicht nachvollziehbar.

(3) Die Zulassungsvoraussetzung bestimmter Mindestnoten für Studenten mit einem britischen Reifezeugnis sei rechtswidrig und deshalb aufzuheben. Denn die HSG verlange von inländischen Studienbewerbern (Inhaber eines schweizerischen gymnasialen Maturitätsausweises) keine bestimmten Noten als zusätzliche spezifische Zulassungsvoraussetzung im Sinne von Art. IV.4 des Lissabon-

ner Übereinkommens. Damit bleibe für eine solche Zulassungsvoraussetzung für die Studienbewerber mit einem britischen Reifezeugnis kein Raum.

c) Die Immatrikulationsbestätigung der HSG vom 26. August 2016 sei eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, da sie sämtliche Wesensmerkmale einer Verfügung erfülle. Die Immatrikulation des Rekurrenten zum betreffenden Studiengang sei damit definitiv erfolgt und rechtskräftig, da sie nicht angefochten wurde. Von einer blossen Mitteilung zur provisorischen Zulassung gemäss Ziff. 1.4 der konkretisierenden Ausführungsbestimmungen könne nicht ausgegangen werden. Denn zum Zeitpunkt der Immatrikulationsbestätigung (26. August 2016) hätten der HSG sämtliche relevante Informationen vorgelegen. Damit sei dem Rekurrenten mitgeteilt worden, dass er gemäss Art. 31 Abs. 1 lit. b UG die Voraussetzungen der Immatrikulation erfülle.

(1) Der von der HSG mit der Verfügung vom 12. September 2016 offenbar angestrebte Widerruf der Immatrikulationsverfügung sei nicht zulässig. Denn die Voraussetzungen hierzu seien vorliegend nicht gegeben.

(2) In der Regel gehe das Interesse des Verfügungsadressaten an der Wahrung der Rechtssicherheit vor. Nur wenn besonders gewichtige öffentliche Interessen den Widerruf als geboten erscheinen liessen, sei dieser ausnahmsweise zulässig. Vorliegend könne sich die HSG nur auf eine vermeintlich richtige Durchsetzung des objektiven Rechts berufen. Dieses verstosse jedoch mehrfach gegen das Lissabonner Übereinkommen. Damit diene die angefochtene Widerrufsverfügung vom 12. September 2016 gerade nicht der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts.

(3) Das Interesse des Rekurrenten am Bestand der Immatrikulationsverfügung vom 26. August 2016 sei deshalb höher zu gewichten als das Interesse der HSG am Widerruf der Immatrikulation. Denn der Rekurrent habe aufgrund der Immatrikulationsbestätigung Vorkehrungen zur Studienaufnahme in St. Gallen getroffen und demzufolge auf die Verfolgung weiterer Studienmöglichkeiten verzichtet.

(4) Aus diesen Gründen sei die Widerrufsverfügung aufzuheben und die Zulassung des Rekurrenten zum betreffenden Studiengang zu bestätigen bzw. zu verfügen.

d) Sofern die HSG bei ihrer Immatrikulationsbestätigung vom 26. August 2016 nicht von einer Verfügung ausgehe, so sei die Verfügung vom 12. September 2016 nicht mehr als Widerrufsverfügung sondern als Nichtzulassungsverfügung zu qualifizieren. Eine solche verstosse mehrfach - wie bereits ausgeführt - gegen das Lissabonner Übereinkommen.

Damit sei diese Nichtzulassungsverfügung materiell rechtswidrig und damit aufzuheben. Worauf hin die Zulassung des Rekurrenten zum erwähnten Studiengang zu verfügen sei.

3. Am 15. September 2016 fand zwischen dem Rekurrenten und der Universität St. Gallen ein Gespräch statt. Anlässlich dieses Gesprächs und da dem Rekurs ohnehin von Gesetzes wegen eine aufschiebende Wirkung zukommt, wurde der Rekurrent provisorisch zum Studium an der Universität St. Gallen zugelassen. **Der Rekurrent bleibt damit bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens provisorisch immatrikuliert.**

4. In Anwendung von Art. 53 Abs. 1 VRP wurde der Studiensekretär am 26. September 2016 zur Vernehmlassung eingeladen.

5. In der Folge reichte der Studiensekretär, Dr. Marc Meyer, innert erstreckter Frist am 28. Oktober 2016 seine Vernehmlassungsakten ein. In seiner Stellungnahme dankte er für die ihm gebotene Möglichkeit zur genannten Sache Stellung nehmen zu können und begründete seinen Antrag auf Abweisung des Rekurses wie folgt:

a) Der Rekurrent habe bei der Anmeldung zum Studium keinen Studienberechtigungsausweis vorlegen können, weshalb er lediglich vorbehaltlich zum Studium im Assessmentjahr an der Universität St. Gallen zugelassen worden sei.

(1) Mit Verfügung vom 15. Juli 2016 sei ihm mitgeteilt worden, dass eine definitive Zulassung erst dann erfolge, wenn er sein Reifezeugnis eingereicht habe und dieses den Zulassungsbedingungen entspreche.

(2) Da das am 23. August 2016 eingereichte Zeugnis die Zulassungsbedingungen weder formell noch materiell erfüllte, sei ihm am 12. September 2016 die Nichtzulassung verfügt worden.

b) Damit ein Studienbeginn nach dem Schulabschluss ohne Unterbruch möglich sei, könne eine Anmeldung während der Anmeldefrist zwischen dem 1. Februar und dem 30. April, ohne Einreichung eines Reifezeugnisses erfolgen. Dieser Parallelprozess sei nur möglich, wenn die Zulassung bis zur Einreichung der Maturitätszeugnisse unter Vorbehalt erfolge. Ausländische Bewerber würden zudem darauf hingewiesen, dass eine Zulassung nur möglich sei, wenn das ausländische Reifezeugnis den Vorgaben der Schweizer Rektorenkonferenz (swissuniversities) für die Anerkennung ausländischer Reifezeugnisse entspreche.

Anschliessend werde Mitte Juli die Rechnung zur Zahlung der Semestergebühren zugestellt und nach Zahlungseingang werde die Immatrikulationsbestätigung generiert.

Das Maturitätszeugnis müsse dann elektronisch eingereicht

werden. Die definitive Zulassung erfolge aber erst mit der Einreichung des Originalzeugnisses bei Studienbeginn (Grafische Darstellung des Anmeldeprozesses). Damit seien sich die Studierenden um das Risiko bewusst, wenn sie auf einer vorbehaltlichen Zulassung Dispositionen treffen würden.

(1) Zulassungsbedingungen für britische Reifezeugnisse (A-Levels; Merkblatt)

Das allgemein bildende Schulsystem gliedere sich in England, Wales und Nordirland in einen sechsjährigen Primar- und den siebenjährigen Sekundarbereich.

Die Schulabschlussprüfungen erfolgten am Ende der 11., 12. und 13. Klasse vor speziellen Prüfungsbehörden, nach einheitlichen und verbindlichen Kriterien. Nach der Klasse 11 seien die Prüfungen für das General Certificate of Secondary Education (GCSE) abzulegen.

In der 12. Klasse wähle der Schüler in der Regel vier Fächer aus, die er am Ende des Schuljahres durch die Prüfungen im General Certificate of Education - Advanced Subsidiary Level (GCE AS) abschliesse. In der 13. Klasse würden in der Regel drei dieser Fächer mit höheren Anforderungen mit den Prüfungen im General Certificate of Education - Advanced Level (GCE AL) abgeschlossen. Den Schülern werde bei der Zusammenstellung der Prüfungsfächer eine relativ hohe Wahlfreiheit eingeräumt.

Bewertungsrelevant für den Hochschulzugang in der Schweiz seien die Prüfungen in sechs allgemeinbildenden Fächern gemäss der Abstufung der swissuniversities (entsprechende Tabelle).

Dabei richte sich die Anerkennung von Reifezeugnissen und an anderen Hochschulen erbrachten Studien- und Prüfungsleistungen, gemäss Reglement über die Zulassung von Studienbewerbenden mit einem ausländischen Reifezeugnis an die Universität St. Gallen („Zulassungsreglement“) Art. 1 Abs. 3, nach den geltenden internationalen Abkommen sowie nach den von der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities) erlassenen Zulassungsrichtlinien und -bestimmungen.

(2) Gemäss den predicted grades, den Nachweisen über die bereits absolvierten GCSEs sowie den Informationen des Rekurrenten vom 3. Juni 2016, seien zu diesem Zeitpunkt die Zulassungsbedingungen - vorbehaltlich der noch einzureichenden Schlusszeugnisse - erfüllt gewesen. Im Grundsatz seien Studierende mit einem vorbehaltlichen Zulassungsstatus denjenigen mit einer definitiven Zulassung bezüglich Rechte und Pflichten gleichgestellt. Unter anderem erhielten sie eine Immat-

rikulationsbestätigung welche insbesondere von ausländischen Studierenden für die Behördenkorrespondenz benötigt werde.

(3) Laut Art. 11 der Prüfungsordnung für das Assessmentjahr [PO Aj] erfolge die Prüfung der Zulassung im Einzelfall durch die Universität. Dies in Übereinkunft mit internationalen Abkommen und auf der Basis der von der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (swissuniversities; ehemals CRUS) und der Universität St. Gallen erlassenen Zulassungsrichtlinien und -bestimmungen. (Entsprechendes gelte auch für das „Zulassungsreglement“).

(i) Gemäss «Empfehlungen der CRUS vom 7. September 2007 für die Bewertung ausländischer Reifezeugnisse» Ziffer 6.3. „Sonderfälle“, seien für Reifezeugnisse aus Ländern, deren Schulsystem mit dem der Schweiz nicht vergleichbar sei, für die jedoch das Vertrauensprinzip gelte, in den vergangenen Jahren besondere Zulassungsbedingungen festgelegt worden. Diese orientierten sich an den in den Empfehlungen dargestellten Kriterien:

„England, Wales und Nordirland: Reifezeugnis mit 6 voneinander unabhängigen Fächern mit je Mindestnote C (bzw. M3 für Pre-U, ab 2015 auch Mindestnote 4 für GCSE), davon mindestens 3 GCE AL / AICE AL / Pre-U Principal Subject (wovon Mathematik oder ein anderes naturwissenschaftliches Fach), 1 GCE AS / AICE AS / Pre-U Short Course und 2 GCSE + HSG-Zulassungsprüfung.“

(ii) Das Merkblatt „Zulassung mit A-Levels und Pre-Us (britisches Bildungssystem)“ verdeutliche diese von swissuniversities publizierte Bestimmungen mit Beispielen. Demnach schaffe das Merkblatt des Studiensekretärs somit kein weiteres Recht, sondern habe lediglich Erklärungs- resp. Verdeutlichungscharakter.

(iii) Der wesentliche Unterschied im Sinne des Lissabonner Übereinkommens.

Die Schulsysteme in Grossbritannien seien nicht mit dem Schweizer Schulsystem vergleichbar. Wesentlich seien dabei die Unterschiede in den Maturitäts- bzw. Advanced Level Prüfungen. Während in Grossbritannien in der Regel die Advanced Level Prüfungen drei Fächer umfassten, seien bei einer Schweizer Matura Prüfungen in 12 Fächern und eine Maturitätsarbeit zu absolvieren. Laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung sei ein festgestellter quantitativer Unterschied für sich genommen bereits ein die Verweigerung der Äquivalenz rechtfertigender wesentlicher Unterschied im Sinne des

Lissabonner Übereinkommens, ein allfälliger qualitativer Unterschied müsse gar nicht erst geprüft werden (2C_9/2016 E.2.3). Dies werde auch in den Empfehlungen der CRUS so ausgeführt. Die im Rekurschreiben in Art. 2 und 3 aufgeführten Ausführungen seien deshalb nicht relevant bzw. erwiesen sich als unbegründet. Zu erwähnen sei, dass selbst bei Schulabschlüssen aus Ländern mit welchen ein Abkommen zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung des jeweiligen Landes (z.B. Österreich oder Deutschland) über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich bestehe, ein wesentlicher Unterschied in den Schulsystemen in der Anerkennung der Abschlüsse berücksichtigt und umgesetzt werde. Den Beweis, dass zwischen der Qualifikation, welche ein Bewerber mit Schweizer Matura und einem Bewerber mit britischem Reifezeugnis ein wesentlicher Unterschied bestehe, erbringe der Rekurrent in seiner Stellungnahme vom 23. September 2016 in Rz. 49 gleich selber.

„Ein Studienbewerber mit einem britischem Reifezeugnis hingegen muss - im Unterschied zum Studienbewerber mit einer Schweizer Matura - in allen massgebenden Fächern bestimmte Mindestnoten erreichen, die höher sind als die ebenfalls noch genügende Note E. Damit wird im Ergebnis - ebenfalls im Unterschied zum Studienbewerber mit einer Schweizer Matura - ein bestimmter Notendurchschnitt (mindestens Note C) verlangt, der erst noch erheblich (zwei ganze Noten) über der tiefsten genügenden Note (E) liegt. Zudem darf der Studienbewerber mit einem britischem Reifezeugnis - auch dies im Unterschied zum Studienbewerber mit einer Schweizer Matura - überhaupt keine ungenügenden Noten vorweisen.“

Dieser Unterschied sei ein Wesentlicher.

(iv) Der Diskriminierungsvorwurf sei daher unbegründet, da sich einerseits sowohl Schul- als auch das Notensystem deutlich unterscheiden würden und andererseits mit der Universität St. Gallen vergleichbare Hochschulen deutlich höhere Anforderungen an Bewerbende mit britischem Reifezeugnis stellten.

Gemäss Rekurschreiben habe der Rekurrent mit seinem Schulabschluss an der Oxford Brookes University zugelassen werden können. Dazu sei zu bemerken, dass die Aufnahmekriterien der Oxford Brookes University deutlich niedriger seien als an britischen Top Universitäten. An der Oxford Brookes University seien gemäss Information auf der Webseite

beispielsweise für den Bachelorstudiengang Business and Management drei A-Levels mit lediglich mindestens Grades BBC vorausgesetzt.

Hingegen seien an anderen Partneruniversitäten aus dem CEMS-Verbund, wie beispielsweise der London School of Economics oder der Rotterdam School of Management, gemäss offiziellen Informationen, drei A-Levels mit den Mindestnoten AAA, bzw. AAB vorausgesetzt. Für die GCSE-Fächer gelte auch in Rotterdam die Mindestnote C.

Im Weiteren setze die University of Oxford für die Zulassung zum Bachelor in Economics and Management drei A-Levels mit mindestens Grades A*AA voraus.

Die Universität St. Gallen verlange für die Anerkennung des Reifezeugnisses u.a. drei A-Level mit mindestens Grades C. Somit sei deutlich erkennbar, dass an vergleichbaren britischen Hochschulen die Zugangsvoraussetzungen wesentlich höher als diejenigen der CRUS-Empfehlungen seien.

Demnach seien die Noten des Rekurrenten, für die an mit der HSG vergleichbaren Universitäten Zulassung, weder für diejenige der University of Oxford noch für diejenige an der London School of Economics ausreichend. Es könne auch nicht im Sinne des Lissabonner Abkommens sein, dass ausländische Universitäten gezwungen seien, Bewerber aus den Vertragsstaaten zum Studium zuzulassen, obwohl vergleichbare Universitäten in den Vertragsstaaten diese Bewerber nicht zulassen müssten.

(4) Im Falle des Rekurrenten sei mit Bezug auf die vorbehaltliche Zulassung Folgendes festzuhalten:

Der Rekurrent habe die Semestergebühr, trotz der Zahlungsfrist bis 12. August 2016, erst am 24. August 2016 - unmittelbar nach Einreichung seines Zeugnisses am 23. August 2016 - bezahlt.

Durch diese verspätete Zahlung der Semestergebühr und der fast zeitgleichen Einreichung des Reifezeugnisses, sei für ihn der Eindruck entstanden, dass die Immatrikulationsbestätigung aufgrund des eingereichten Reifezeugnisses ausgestellt worden sei.

Aufgrund dessen jedoch auf eine definitive Zulassung schliessen zu wollen sei nach Treu und Glauben nicht möglich. Denn der Rekurrent habe um den Umstand seiner vorbehaltlichen Zulassung gewusst. Insbesondere seien ihm die Zulassungsbedingungen bekannt gewesen.

Am 1. September 2016 sei das eingereichte Schlusszeugnis von der Zulassungs- und Anrechnungsstelle im online

Anmeldeportal zur Überarbeitung zurückgewiesen worden, mit der Bitte, die offiziellen Zeugnisse des AS- und A-Levels einzureichen. Gemäss dem Rekurrenten stünden seine endgültigen Zeugnisse aber erst zwischen Oktober und November zur Verfügung. Worauf hin er von der Zulassungsstelle um eine offizielle Bestätigung der endgültigen Resultate durch das Ampleforth College gebeten wurde, da die Endresultate im eingereichten Notenauszug nicht den predicted grades entsprachen.

Aufgrund der dann bestätigten Note D im Fach Economics sei am 12. September 2016 die Nicht-Zulassung verfügt worden.

c) Die Immatrikulationsbestätigung, wie aus dem Wortlaut selbst hervorgehe, bestätige, dass sich jemand an der Universität eingeschrieben habe. Es habe damit den Charakter einer formlosen Auskunft. Ob mit Vorbehalt oder nicht, sei unerheblich, da der Rekurrent auf die Vorbehaltlichkeit seiner Zulassung genügend oft hingewiesen worden sei.

(1) Demnach könne es sich bei der Verfügung vom 12. September 2016 nicht um eine Widerrufungsverfügung handeln, sondern um die in der ersten Verfügung vom 15. Juli 2016 angekündigte definitive Zulassungsverfügung. Darin sei explizit festgehalten worden, dass die definitive Zulassung erst verfügt werde, wenn ein Reifezeugnis eingereicht werde, welches die Zulassungsbedingungen der Universität St. Gallen erfülle.

Der Rekurrent unterlasse es in seiner Rekursstellungnahme auf die Verfügung vom 15. Juli 2016 einzugehen, in der er ausdrücklich über die Vorbehaltlichkeit seiner Zulassung und die Bedingungen unter welchen eine definitive Zulassung erfolgen könne, informiert worden sei. Er habe um seinen provisorischen Status gewusst und könne sich nach Treu und Glaube nicht darauf berufen, dass er die Immatrikulationsbestätigung als Zulassungsverfügung empfunden habe. Zudem sei diese Verfügung nicht angefochten worden und somit in Rechtskraft erwachsen.

(2) Im Falle, dass die Immatrikulationsbestätigung wieder Erwarten als eine Verfügung qualifiziert werden sollte, so ändere sich am Ergebnis aber nichts. Nach Art. 28 Abs. 1 VRP könne eine Verfügung aufgehoben oder geändert werden, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten sei.

Dieses sei gegeben, da die rechtsgleiche Durchsetzung der Zulassungsrichtlinien der Universität St. Gallen in casu höher zu gewichten sei als das individuelle Rechtsschutzinteresse des Rekurrenten.

d) Abschliessend sei deshalb festzuhalten, dass der Rekurrent die Zulassungsvoraussetzungen für ein Studium an der Universität St. Gallen weder formell noch materiell erfülle. Die Nichtzulassungsverfügung vom 12. September 2016 sei damit zu bestätigen.

6. Mit eingeschriebenem Brief vom 2. November 2016 wurde dem Rekurrenten mitgeteilt, dass die Akten nun vollständig seien und er die Möglichkeit erhalte, Einsicht in diese zu nehmen. Damit wurde er eingeladen, den Rekurs allfällig bis zum 7. November 2016 (Poststempel) zu ergänzen. Eine Kopie der Stellungnahme des Studiensekretärs wurde ihm zugestellt.

a) Von der Möglichkeit zur Rekursergänzung hat der Rekurrent mit seiner Replik vom 4. November 2016 Gebrauch gemacht. Im Grundsatz hielt er an den in der Rekursbegründung vorgebrachten Rügen – mit in etwa denselben Argumentationen – fest.

b) Darüber hinausgehende Argumentationen brachte er in Bezug auf folgende Punkte der Stellungnahme vor:

(1) Die Universität St. Gallen unterlasse es, sich in der Stellungnahme mit den zentralen Rechtsgrundlagen auseinanderzusetzen. Denn sie stütze sich ausschliesslich auf die Empfehlungen der CRUS sowie auf ihre eigenen Zugangsrichtlinien und -bestimmungen, ohne diese auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu prüfen.

Dabei gelte gemäss Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens der zentrale Grundsatz der wechselseitigen Akzeptanz bzw. Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen für den Hochschulzugang. Eine Nichtzulassung sei nur bei Vorliegen eines wesentlichen Unterschiedes zulässig, hierbei sei von Seiten der Hochschule – die die entsprechende Beweislast hierfür trage – nicht ein zu strenger Massstab anzusetzen.

Sodann seien spezifische Voraussetzungen der Zulassung zu bestimmten Hochschulprogrammen gemäss Art. IV.4 des Lissabonner Übereinkommens möglich, solange diese auch für inländische Studienbewerber gelten würden.

Da der geforderte Notendurchschnitt jedoch nur gegenüber ausländischen Studienbewerbern gelte, könne diese Sonderregelung nicht greifen. Damit werde nach Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens die Gleichwertigkeit der Hochschulreifezeugnisse vermutet, vorbehaltlich des wesentlichen Unterschiedes. Dieser werde jedoch von Seiten der Universität St. Gallen nicht dargelegt. Allein aufgrund der unterschiedlichen Schulsysteme sei ein solcher wesentlicher Unterschied nicht zu rechtfertigen. Denn das Lissabonner Übereinkommen selbst gehe von unterschiedlichen Schulsystemen der

Signatarstaaten aus, sehe jedoch trotz dieser Unterschiede vor, dass in der Regel eine wechselseitige Anerkennung der Qualifikationen zu erfolgen habe. Damit sei die Universität St. Gallen ihrer Beweisspflicht nicht nachgekommen.

(2) Auch wenn mit dem Verweis in der Prüfungsordnung der Universität St. Gallen auf die CRUS-Empfehlung – obwohl es sich dabei lediglich um Empfehlungen handle, die nicht zwingend zu befolgen seien – diese zu kantonalem Recht geworden seien, so seien diese nicht anwendbar. Denn diese widersprächen dem Lissabonner Übereinkommen und damit werde gegen übergeordnetes Recht verstossen.

(3) Gemäss der Universität St. Gallen genüge eine Zulassung an die Oxford Brookes University nicht für den Nachweis der Zugangsberechtigung zu einem Hochschulprogramm im Sinne von Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens. Einen solchen Ermessensspielraum gewähre dieser Artikel der anerkennenden Universität jedoch nicht. Denn Hochschulreifezeugnisse, die die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung in demjenigen Staat erfüllten, in dem das Hochschulreifezeugnis ausgestellt worden sei, seien anzuerkennen.

(i) Im Übrigen verlange Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens nur den „Zugang“ des Bewerbers zu den Hochschulprogrammen. Der Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region vom 11. April 1997 („Erläuternder Bericht“) unterscheide darin klar zwischen „access“ (Zugang) und „admission“ (Zulassung).

(ii) Demnach werde lediglich die Zugangsmöglichkeit zu einem Hochschulprogramm gestützt auf die Qualifikation und nicht die tatsächliche Zulassung verlangt.

(iii) Genüge also bereits die theoretische Zugangsmöglichkeit zu einem Hochschulprogramm, so müsse die angefragte Universität erst recht die tatsächlich erfolgte Zulassung zu irgendeiner Universität im Erlassstaat der Qualifikation als genügend akzeptieren.

(iv) Der Rekurrent verfüge vorliegend über eine Zulassung zur Oxford Brookes University. Damit erfülle er die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung in einem Vertragsstaat und sei grundsätzlich von allen Hochschulen und Universitäten zum Studium zuzulassen, da kein we-

sentlicher Unterschied nach Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens auszumachen sei. Jede andere Auslegung sei willkürlich.

(4) Mit Bezug auf die Immatrikulationsbestätigung könne der Argumentation von Seiten der Universität St. Gallen nicht gefolgt werden. Denn es könne nicht ernsthaft behauptet werden, dass diese nur eine „formlose Auskunft“ sei. Bekanntlich dienten Immatrikulationsbestätigungen zum Beispiel als Nachweise für die Beantragung von Kindergeld und Stipendien.

Im Weiteren wurde an dem in der Rekursbegründung Vorbrachten unverändert festgehalten.

(5) Dem Rekurs sei weiterhin die aufschiebende Wirkung zu gewähren, so dass der Rekurrent bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens provisorisch immatrikuliert bleibe.

7. Daraufhin wurde der Studiensekretär mit Schreiben vom 9. November 2016 zur erneuten Stellungnahme bis 21. November 2016 eingeladen.
8. Am 21. November 2016 hat der Studiensekretär dann fristgerecht seine Duplik eingereicht. Darin bringt er Folgendes vor:
 - a) Der Rekurrent stütze sich auf Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens, übersehe aber die in Section 1 geforderte Unterscheidung zwischen „Access“ und „Admission“ und damit auch die legitimen Einschränkungsmöglichkeiten der Zulassung in Art. IV.6 des Lissabonner Übereinkommens.
 - b) Es sei festzuhalten, dass die Universität St. Gallen dem Rekurrenten nicht den Zugang zur Hochschulbildung in der Schweiz verweigere, sondern die Zulassung zum Studium im Assessmentjahr an der Universität St. Gallen. Dies aufgrund der nicht erfüllten Zulassungsvoraussetzungen. Der Hochschulzugangsausweis werde nicht per se in Frage gestellt, da sonst der Bewerber keine provisorische Zulassung erhalten hätte. Vielmehr erfülle der Studierende die Zulassungsvoraussetzung nicht. Der Zugang zur Universität sei in Art. 31 des Universitätsgesetzes geregelt. Zugang zur Universität durch Immatrikulation erhalte, wer ein durch den Bund oder durch einen Kanton anerkanntes Maturitätszeugnis oder einen gleichwertigen Ausweis besitze. Der Zugang zur Universität sei dem Rekurrenten nicht verwehrt worden, schliesslich sei er ja bereits immatrikuliert.
 - c) Nach Art. IV.6 des Lissabonner Übereinkommens könne die Zulassung zu einer bestimmten Hochschuleinrichtung oder einem bestimmten Programm innerhalb einer solchen Einrichtung eingeschränkt sein oder selektiv erfolgen. In diesem Sinne

stellten die in der Prüfungsordnung genannten Zulassungsvoraussetzungen für das Studium im Assessmentjahr solche erlaubten Einschränkungsmöglichkeiten dar. Dieser Artikel verlange nicht, dass für eine Nichtzulassung ein wesentlicher Unterschied im Einzelfall zwischen der Qualifikation des Rekurrenten und einem schweizerischen Maturitätszeugnis dargelegt werden müsse. Sollte dies wider Erwarten dennoch gefordert sein, wolle er (der Studiensekretär) die Gelegenheit nutzen, um zur Präzisierung der Rekursstellungnahme vom 28. Oktober 2016 in Hinblick auf den wesentlichen Unterschied des Reifezeugnisses gemäss Lissabonner Abkommen die Rekursstellungnahme wie folgt zu ergänzen:

(1) Die Möglichkeit zur Zugangsbeschränkung stehe der Universität St. Gallen nach wie vor zu, sofern diese auf Grund einer sachlich belegten, diskriminierungsfrei festgestellten tatsächlich fehlenden Äquivalenz im Einzelfall beruhe.

(2) In casu habe genau diese Äquivalenz im Einzelfall gefehlt. Im Folgenden werde dieser wesentliche Unterschied noch detaillierter dargestellt:

(i) In der Schweiz eröffne die schweizerische gymnasiale Maturität die Zulassung zum Bachelorstudium an Universitäten. Deshalb sei dieses Reifezeugnis die Basis für den Vergleich mit ausländischen Reifezeugnissen.

(ii) Die Empfehlungen der CRUS vom 7. Sept. 2007 für die Bewertung ausländischer Reifezeugnisse definierten die drei Kriterien, welche zur Feststellung eines wesentlichen Unterschieds heranzuziehen seien (Umsetzung gemäss erläuterndem Bericht zur Lissabonner Konvention):

Beim Fächerkanon sei der Vergleich zur schweizerischen Maturität, v. a. in Hinblick auf die Anzahl Sprachen und naturwissenschaftlichen Fächer, gelockert: Die Ausbildungsinhalte seien als „ausreichend allgemein bildend“ anzusehen, wenn in den letzten drei Schuljahren durchgehend mindestens sechs der folgenden Kategorien belegt worden seien (vgl. Ziff. 5.3 der CRUS-Empfehlungen).

Im Vergleich dazu weise die schweizerische Maturität 12 Fächer auf.

(iii) In Bezug auf die Anforderungen für die Zulassung zum Studium an einer Universität würden

britische Universitäten gegenüber Schweizer Universitäten bereits erhebliche Unterschiede aufweisen:

Ein britisches Reifezeugnis, welches die Zulassung zu allen Studienrichtungen an sämtlichen britischen Universitäten garantieren könne, existiere per se nicht. Die britischen Universitäten definierten unabhängig voneinander die jeweiligen Zulassungsbedingungen, zudem würden sich die Zulassungsbedingungen zwischen den verschiedenen Studiengängen derselben Universität unterscheiden. Dies im Unterschied zur Zulassung zur Schweizer Universitäten: Die Schweizerische Maturität eröffne aufgrund ihrer allgemein bildenden Ausrichtung sowohl Zugang wie auch Zulassung zu sämtlichen Bachelor-Studiengängen an Schweizer Universitäten (Ausnahme seien dabei wenige Studiengänge wie z.B. Medizin).

Durch das modulare System des britischen Reifezeugnisses sei es zudem möglich, einzelne Fächer zu ergänzen; wenn beispielsweise eine Note in einem Fach aufgebessert werden solle, sei es möglich dieses Fach oder wahlweise auch ein anderes Fach nochmals prüfen zu lassen. Dies im Unterschied zur schweizerischen gymnasialen Maturität, bei welcher nach Erhalt des Zeugnisses keine Verbesserungen oder Ergänzungen möglich seien.

Aufgrund unterschiedlicher Anforderungen der britischen Universitäten bezüglich erforderlicher Mindestnote beim britischen Reifezeugnis (meist zwischen A-C) seien von der Kommission für Zulassungen und Äquivalenzen (KZA der CRUS/swiss-universities) die Mindestnote „C“ pro Fach eingeführt worden. Strengere Voraussetzungen seien zwar intensiv diskutiert, jedoch dann verworfen worden. Die Festsetzung dieser Mindestnote gewährleiste zumindest eine minimale Annäherung an die Zulassungsbedingungen der Mehrheit der britischen Universitäten. Ein eigentliches Reifezeugnis mit allen absolvierten Fächern und Noten gebe es in Grossbritannien indessen nicht; die Zertifikate mit GCSE-, AS- und A-Level würden von verschiedenen Prüfungsinstanzen oder zumindest zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgestellt und bildeten in der Gesamtheit ein „Reifezeugnis“.

(iv) Bei Betrachtung sämtlicher eingereichter Zeugnisse auf Sekundarstufe II des Rekurrenten werde deutlich, dass sein Curriculum die Breite einer schweizerischen gymnasialen Maturität nicht abdecke. Die Stundentafeln der staatlichen Gymnasien

in der Schweiz seien kantonal verschieden, weshalb exemplarisch die Studentenliste des Kantons St. Gallen zum Vergleich herangezogen werde. Das britische System habe bis zur Erreichung der A-Levels 13 Jahrgangsstufen, wobei die Einschulung in dem Schuljahr stattfinde, wenn das fünfte Lebensjahr erreicht werde. In der Schweiz beginne die Schulpflicht (12 Jahre) in dem Schuljahr, wenn das siebte Lebensjahr erreicht werde. Es erscheine somit sinnvoll und zulässig, die 13. Jahrgangsstufe des britischen Systems mit der 12. Jahrgangsstufe im Schweizer System zu vergleichen. Laut dieser Tabelle (vgl. Duplik S. 5) sei erkennbar inwieweit sich das vom Rekurrenten eingereichte Reifezeugnis wesentlich von einer schweizerischen gymnasialen Maturität unterscheide. Nicht nur fehlten etliche Fächer, die im schweizerischen System unterrichtet worden seien, viele der abgelegten Fächer seien auch nicht bis zur entsprechenden Jahrgangsstufe unterrichtet, resp. geprüft worden.

(v) Der wesentliche Unterschied zur schweizerischen gymnasialen Maturität leite sich im spezifischen Einzelfall aus folgenden Punkten ab:

- Die Zulassungsbedingungen der britischen Universitäten würden sich stark von den Zulassungsbedingungen der Schweizer Universitäten unterscheiden, da das britische System keine „allgemeine“ Hochschulreife kenne, welchen den Zugang zu sämtlichen Universitäten und Studiengängen gewährleistete.
- Durch die hohe Wahlfreiheit im britischen System könnten die Fächer so gewählt werden, dass sie die Zulassungsbedingungen für das gewünschte Studium der präferierten Universität erfüllten. Eine Zulassung an eine andere Universität resp. zu einem anderen Studiengang sei danach nicht garantiert. Dies sei mit fachgebundenen Reifezeugnissen zu vergleichen, welche grundsätzlich nicht als allgemeinbildend und gleichwertig zur schweizerischen gymnasialen Maturität eingestuft werden könnten (Zugang zu allen Studiengängen an Schweizer Universitäten).
- Die Mindestnote „C“ werde vom Rekurrenten im Fach Economics nicht erreicht. Anders als bei der schweizerischen gymnasialen Maturität hätte er allerdings die Möglichkeit zur Wiederholung des einzelnen Faches oder Ergänzung eines weiteren anerkannten Faches zur Kompensation, um seine Chancen einer Zulassung auch an britischen

Universitäten zu verbessern. Nach eigenen Recherchen reichten 3 A-Levels mit Note „C“ meist nicht für eine Zulassung an eine britische Universität. So würde der Rekurrent beispielsweise an der mit der Universität St. Gallen vergleichbaren Universitäten aufgrund seiner ungenügenden Vorbildung nicht zugelassen.

- Die Ausbildungsinhalte/Bildungsbreite der schweizerischen gymnasialen Maturität werde beim Fächerkanon des Rekurrenten nicht erfüllt.

(vi) Mit diesem Ergebnis sei bewiesen, dass ein sachlicher, diskriminierungsfrei festgestellter Unterschied zwischen den beiden Ausbildungssystemen bestehe, der nur kompensiert werden könne, wenn eine Schweizerische Universität die Möglichkeit erhalte, Mindestanforderungen an den Fächerkanon und die Noten zu definieren. In casu werde nun im Schwerpunktfach die Mindestanforderung bezüglich der Note (mindestens Note C) nicht ausgewiesen.

d) Der Rekurrent erfülle die Zulassungsvoraussetzungen für ein Studium an der Universität St. Gallen damit nicht, weshalb die Nichtzulassungsverfügung vom 12. September 2016 zu bestätigen sei.

9. Dem Rekurrenten wurde am 22. November 2016 die ergänzte Stellungnahme des Studiensekretärs zugestellt. Eine allfällige Rekursergänzung sei bis 30. November 2016 (Poststempel) möglich. Die Frist wurde aufgrund der anstehenden letzten Sitzung der Rekurskommission im Jahr 2016 so kurz angesetzt.

10. Von der Möglichkeit zur erneuten Rekursergänzung hat der Rekurrent mit der Triplik vom 25. November 2016 Gebrauch gemacht.

a) Im Grundsatz hielt der Rekurrent an den in der Rekursbegründung und Replik vorgebrachten Rügen – mit in etwa denselben Argumentationen – fest.

b) Darüberhinausgehende Argumentationen brachte er in Bezug auf folgende Punkte der ergänzten Stellungnahme vor:

(1) Die Universität St. Gallen berufe sich in der zweiten Stellungnahme plötzlich auf eine eingeschränkte oder selektive Zulassung im Sinne von Art. IV.6 des Lisabonner Übereinkommens. Damit begründe sie ihre Position wesentlich anders als zuvor. Dieser argumentative Slalom sei deshalb weder glaubwürdig noch überzeugend noch juristisch nachvollziehbar.

(2) Die vorgebrachte Unterscheidung zwischen dem Zugang („access“) und der Zulassung („admission“) sei

nicht zielführend. Denn bei einer endgültigen Nichtzulassung wäre der Rekurrent in derselben Situation, wie wenn ihm weder Zugang noch Zulassung gewährt worden wäre. Dies stehe dem Kerngehalt des Lissabonner Übereinkommens (wechselseitige Anerkennung von Hochschulreifezeugnissen) entgegen.

(3) Art. IV.6 des Lissabonner Übereinkommens sei nicht einschlägig. Insbesondere deshalb nicht, weil eingeschränkte oder selektive Zulassungen nach diesem Artikel das allgemeine Zugangsprinzip von Art. IV.1 und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu beachten hätten. Ansonsten im Ergebnis das allgemeine Zugangsprinzip ausgehebelt würde. Sofern weitere „Zugangsvoraussetzungen“ geschaffen würden, so müssten diese für alle Zulassungsbewerber gelten, insbesondere auch für diejenigen mit einem schweizerischen Maturitätszeugnis. Auch sei bezüglich der Äquivalenz festzuhalten, dass wenn ein Zeugnis im Ausstellungsstaat den Zugang auch nur zu einzelnen Universitäten ermögliche, die Zugangsvoraussetzungen für alle Universitäten in allen Vertragsstaaten grundsätzlich erfüllt seien.

(4) Zudem liege nach wie vor kein wesentlicher Unterschied vor. Obwohl behauptet werde, Art. IV.6 des Lissabonner Übereinkommens entbinde vom Nachweis eines wesentlichen Unterschieds im Sinne von Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens, werde trotzdem versucht einen derartigen Unterschied zu konstruieren. Dies gelinge jedoch nicht.

11. Auf die Möglichkeit zur erneuten Stellungnahme hat der Studiensekretär verzichtet.

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

[...]

3. Soweit die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften - wie vorliegend - streitig ist, prüft die Rekurskommission die erhobenen Rügen gemäss Art. 46 Abs. 1 VRP mit voller Kognition.
4. Die Rekurskommission wendet das Lissabonner Übereinkommen unmittelbar an (vgl. hierzu Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 122 ff. mit Hinweis auf BGE 140 II 185; sowie Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar zu Art. 63a, 3. Aufl., 2014, Rz.48 f.).

5. Der Rekurrent rügt in der Hauptsache, der Studiensekretär habe sich bei der Verfügung vom 12. September 2016 auf Rechtsgrundlagen gestützt, die gegen übergeordnetes Recht verstossen. Insbesondere gegen Art. IV.1 sowie Art. IV.4 des Lissabonner Übereinkommens.

a) Gemäss „Abschnitt I: Begriffsbestimmungen Art.I des Lissabonner Übereinkommens“ ist zwingend zwischen '**Zugang**' (**access**) und '**Zulassung**' (**admission**) zur Hochschulbildung zu differenzieren. Diese Notwendigkeit zur Begriffsdifferenzierung ergibt sich aus folgendem Wortlaut des "Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region" (Erläuternder Bericht):

"The terms 'access' and 'admission' are distinct, but linked. In a sense, they denote different steps in the same process towards participation in higher education. **Access is a necessary, but not always sufficient, condition for admission to higher education. Further guidelines could be elaborated at national level by competent authorities.**

The term 'access' implies the assessment of applicants' qualifications with a view to determining whether they meet the minimum requirements for pursuing studies in a given higher education programme. Access is distinct from admission, which concerns individuals' actual participation in the higher education programme concerned."

b) Insoweit der Rekurrent also vorbringt, die Vorgabe einer Mindestnote in der **Zulassungsvoraussetzung** nach Ziff. 2 des Merkblattes heble generell den zentralen Grundsatz der wechselseitigen Akzeptanz, bzw. der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, gemäss Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens, für alle Studienbewerber mit britischen Reifezeugnissen aus, verkennt er, dass dieser Artikel **nur den Zugang zur Hochschulbildung** regelt, **nicht aber den individuellen Anspruch auf Zulassung** zur Hochschule (Immatrikulation) (vgl. hierzu Ehrenzeller/Sahlfeld, a.a.O., Rz. 48).

Vorliegend wurde dem Rekurrenten indes dieser Zugang gewährt, ansonsten er weder die obligatorische Zulassungsprüfung für ausländische Studienbewerber hätte absolvieren können noch provisorisch immatrikuliert worden wäre. Damit wurde in Bezug auf die Äquivalenz der erlangten Qualifikationen, welche für den Zugang erforderlich sind, im Sinne der **fachliche Zugangsvoraussetzung**, grundsätzlich Rechnung getragen (Vgl. hierzu Ehrenzeller/Sahlfeld, a.a.O., Rz. 48).

c) Hingegen werden **Zulassungsbedingungen**, im Sinne des **individuellen Anspruch auf Zulassung** zur Hochschule (Immatrikulation), in den jeweiligen Hochschulgesetzen, welche auch eine - diskriminierungsfreie - Beschränkung des ‚Zugangs‘ vorsehen können, geregelt (so Art. IV.6 Lissabonner Übereinkommen; vgl. hierzu Ehrenzeller/Sahlfeld, a.a.O., Rz. 48).

(1) Demnach sind über die allgemeine Anerkennung der Gleichwertigkeit der Hochschulreifezeugnisse hinausgehenden Voraussetzungen - wie vorliegend die Zulassungsvoraussetzung der Mindestnote „C“ im vorgegebenen Fächerkanon für Studienbewerber mit einem britischen Reifezeugnis - zulässig. Dies erfolgt in Übereinstimmung mit Art. IV.6 des Lissabonner Übereinkommens. Darin wird festgehalten, dass die Zulassung zu einer bestimmten Hochschuleinrichtung oder einem bestimmten Programm innerhalb einer solchen Einrichtung - unbeschadet der Artikel IV.1, IV.2, IV.3, IV.4 und IV.5 - eingeschränkt sein oder selektiv erfolgen kann (vgl. hierzu Ehrenzeller/Sahlfeld, a.a.O., Rz. 48; sowie Expertenbericht über die Möglichkeiten der Beschränkung der Zulassung von Studierenden mit ausländischen Vorbildungsausweisen an universitäre Hochschulen in der Schweiz von Prof. Dr. iur. Paul Richli).

(2) In Fällen - wie vorliegend - bei denen die Zulassung zu einer Hochschuleinrichtung und/oder einem Programm selektiv erfolgt, sollen die Zulassungsverfahren jedoch dergestalt sein, dass die Bewertung ausländischer Qualifikationen nach den in Abschnitt III beschriebenen Grundsätzen der Gerechtigkeit und Nichtdiskriminierung gewährleistet ist.

(3) In dieser Hinsicht darf es nach Art. III.1 des Lissabonner Übereinkommens keine Diskriminierung auf Grund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, einer Behinderung, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status oder auf Grund anderer Umstände geben.

(4) Vorliegend widerspricht eine Zulassungsvoraussetzung zum Studium, welche von Studienbewerbern mit britischem Reifezeugnis die Mindestnote „C“ verlangt, keinem der genannten Tatbestände.

(5) Zu bemerken ist zudem, dass die überwiegende Mehrheit der Schweizer Universitäten bei Studienbewerbern mit britischen Reifezeugnissen die Mindestnote „C“ im vorgegebenen Fächerkanon verlangt.

Grundlage hierfür sind unter anderem die von der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (swiss-universities) erlassenen Zulassungsrichtlinien und -bestimmungen - die wie zu Recht bemerkt wird - lediglich Empfehlungen und keine Rechtsgrundlagen sind. Durch den Verweis in Art. 1 Abs. 3 des Reglements über die Zulassung von Studienbewerbenden mit einem ausländischen

Reifezeugnis an die Universität St. Gallen vom 2. November 2016 [„Zulassungsreglement“; ZLR], wonach sich die Anerkennung von Maturitätszeugnissen nach diesen Empfehlungen richtet, wurden diese in kantonales Recht überführt. Dies hält der Rekurrent entsprechend selbst in seiner Replik vom 4. November 2016 (Rz. 28) fest.

(6) Mit Blick auf die zwingende Differenzierung zwischen Zugang und Zulassung zur Hochschuleinrichtung folgt - entgegen der Ansicht des Rekurrenten, wonach eine solche Differenzierung nicht zielführend sei - dass einem Studienbewerber trotz gewährtem Zugang die Zulassung zum Studium verweigert werden kann. Dies aufgrund der Nichterfüllung besonderer Zulassungsvoraussetzungen (vgl. hierzu vorstehend Ziff. I. 10.b) (2)).

(7) Inwiefern der Rekurrent, obwohl er selbst - in Anlehnung an Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region - zwischen "access" und "admission" unterscheidet, bei einer theoretischen Zugangsmöglichkeit auf eine tatsächliche Zulassung schliesst, ist nicht nachvollziehbar (vgl. hierzu vorstehend Ziff. I. 6.b) (3)).

d) Wie vorstehend ausgeführt, wurde dem Rekurrenten der Zugang zur Universität St. Gallen aufgrund des Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens gewährt. Demnach liegt kein Verstoss gegen Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens vor. Die bei Studienbewerbern mit britischen Reifezeugnissen vorausgesetzte Mindestnote „C“ im vorgegebenen Fächerkanon, fällt - in Übereinstimmung mit Art. IV.6 des Lissabonner Übereinkommens - in den Regelungsbereich jeweiligen Hochschulgesetzen, bzw. vorliegend in denjenigen der Universität St. Gallen. Das Vorgehen des Studiensekretärs ist demnach nicht zu beanstanden.

e) Darüber hinaus rügt der Rekurrent die Verletzung von Art. IV.4 des Lissabonner Übereinkommens. Dabei bringt er vor, die Vorgabe der Mindestnote für Studienbewerber mit britischem Reifezeugnis könne nur dann zulässig sein, wenn eine solche auch für Studienbewerber mit einem schweizerischen Maturitätsausweis gelte.

Mit dieser Rüge verkennt der Rekurrent den Regelungsbereich von Art. IV.4 des Lissabonner Übereinkommens, wonach nur für die Zulassung zu bestimmten **Hochschulprogrammen** dieselben zusätzlichen spezifischen Voraussetzungen für alle Studienbewerber zu gelten haben. Vorliegend betroffen ist aber nicht die Zulassung zu einem bestimmten Hochschulprogramm, sondern vielmehr die **Zulassung zu einer bestimmten Hochschuleinrichtung**. Solche Zulassungsregelungen gemäss Art. VI.6 des Lis-

sabonner Übereinkommens fallen - wie vorstehend bereits ausgeführt wurde - in den Regelungsbereich der Universität St. Gallen. Insofern ist Art. IV.4 des Lissabonner Übereinkommens nicht einschlägig. Demnach erweist sich diese Rüge als unbegründet.

f) Letztlich bringt der Rekurrent im Zusammenhang mit dem Verstoss der Zulassungsvoraussetzung gegen übergeordnetes Recht vor, diese sei auch qualifiziert diskriminierend. Sinn-gemäss argumentiert er damit, dass einerseits ein Studienbe-werber mit britischem Reifezeugnis in keinem der massgebenden Fächer ungenügende Noten vorweisen dürfe, wohingegen eine äquivalente Bestimmung für Studienbewerber mit schweizeri-schem Maturitätsausweis fehle. Und andererseits liege die geforderte Mindestnote C zwei ganze Noten über der tiefsten noch genügenden Note E, was im Vergleich zu den Zulassungs-voraussetzungen eines schweizerischen Maturitätsausweises, wonach ein Notendurchschnitt von 4 genüge und ungenügende Noten akzeptiert würden, soweit diese durch Noten über 4 ausreichend kompensiert wurden, unverhältnismässig sei. Für diese Unterschiede gebe es keinen Rechtfertigungsgrund, wes-halb Studienbewerber mit britischem Reifezeugnis gegenüber denjenigen mit einem schweizerischen Maturitätsausweis in unzulässiger Weise diskriminiert würden.

Wie bereits vorstehend im Zusammenhang mit dem Verstoss gegen Art. IV.1 des Lissabonner Übereinkommens festgestellt, er-folgt die Vorgabe der Mindestnote „C“ bei Studienbewerbern mit einem britischem Reifezeugnis in Übereinstimmung mit Art. IV.6 und den in Abschnitt III des Lissabonner Übereinkommens beschriebenen Grundsätzen der Gerechtigkeit und Nichtdiskri-minierung. Insofern erweist sich auch dieses Vorbringen als unbegründet.

6. Geht man anders als die Rekurskommission davon aus, dass sich die vorliegende Zulassungsbeschränkung nicht auf Art. IV.6 des Lissabonner Übereinkommens stützen lässt, sondern als Zugangsbeschränkung nur durch einen „wesentlichen Unter-schied“ im Sinne von Art. IV.1 des Übereinkommens gerech-tfertigt werden kann, so wäre dieser Unterschied vorliegend dargetan (vgl. hierzu vorstehend Ziff. I. 5.b) sowie Ziff. I. 8.b) und c)).

Wie der Studiensekretär in seinen Stellungnahmen, insbeson-dere in seiner Duplik vom 21. November 2016, ausführlich darlegt, existiert - bedingt durch das im Vergleich zum schweizerischen Bildungssystem sehr unterschiedliche briti-sche Bildungssystem - kein britisches Reifezeugnis per se, welches die Zulassung **zu allen** Studienrichtungen **an sämtli-chen** britischen Universitäten garantiert. Dies im Gegensatz zum schweizerischen Maturitätszeugnis, welches **den allgemei-nen Zugang** an Schweizer Universitäten (mit wenigen Ausnahmen)

gewährleistet. Darüber hinaus wird mit der Festsetzung der Mindestnote „C“ bezüglich des vorgegebenen Fächerkanons, eine minimale Annäherung an die Zulassungsbedingungen der Mehrheit der britischen Universitäten gewährleistet. Die Breite einer schweizerischen Maturität wird, in Anbetracht der vom Rekurrenten eingereichten Zeugnisse auf Sekundarstufe II, somit nicht abgedeckt.

Diese Feststellungen werden vom Rekurrenten nicht substantiiert bestritten. Die vorliegend mit Rücksicht auf den konkreten Einzelfall ausgemachten Unterschiede lassen die vom Rekurrenten erworbene Qualifikation nicht als gleichwertig mit einem schweizerischen Maturitätszeugnis erscheinen (vgl. hierzu vorstehend Ziff. I. 4.b) sowie Ziff. I. 7.b) und c)).

Insofern kann der Argumentation des Studiensekretärs vorbehaltlos gefolgt werden, zumal mit dieser der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 140 II 185 sowie 2C_9/2016) Genüge getan wird.

Daran ändert auch die vorgebrachte Argumentation bezüglich der Zulassung zur Oxford Brookes University nichts.

7. Massgebend im Zusammenhang mit den Vorbringen betreffend der Immatrikulationsbestätigung ist die Frage, ob der Rekurrent allfällig in seinem Vertrauen darauf, dass er aufgrund der zugestellten Immatrikulationsbestätigung auf seine definitive Zulassung zum Studium an der Universität St. Gallen schliessen durfte, zu schützen ist.

- a) Gemäss dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV sind Private **in ihrem berechtigten Vertrauen** in behördliche Zusicherung oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden zu schützen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 624 ff.; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2014, §22 Rz. 11 ff.).

- b) Der Rekurrent stellt sich auf den Standpunkt, er habe aufgrund der ihm am 26. August 2016 zugestellten Immatrikulationsbestätigung auf eine definitive Zulassung zum Studium schliessen dürfen. Einerseits hätten der Universität St. Gallen zu diesem Zeitpunkt alle relevanten Informationen vorgelegen und andererseits sei die Immatrikulationsbestätigung eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, welche nur unter strengen Voraussetzung widerrufen werden könne. Damit habe er berechtigterweise Vorkehrungen zur Studienaufnahme in St. Gallen getroffen und demzufolge auf die Verfolgung weiterer Studienmöglichkeiten verzichtet (vgl. hierzu vorstehend Ziff. I. 2.c) sowie Ziff. I. 6.b)(4)).

- (1) Demgegenüber geht aus der Stellungnahme des Studiensekretärs hervor, dass der Rekurrent mit Verfügung vom 15. Juli 2016 persönlich darauf hingewiesen wurde,

dass eine definitive Zulassung erst dann erfolgt, wenn er sein Reifezeugnis eingereicht habe und dieses den Zulassungsbedingungen entspreche: „[...]Until we receive the original SSLC your admission status will remain conditional. Furthermore please note that you can only be admitted if your SSLC comply with the guidelines for the recognition of foreign Univerity Entrance Qualifications. Please see the following link for submission of outstanding documents [...]“ (vgl. hierzu vorstehend Ziff. I. 5.c)).

(2) Der Rekurrent hatte aufgrund der Verfügung vom 15. Juli 2016 somit Kenntnis darüber, dass er nur unter Vorbehalt zum Studium zugelassen worden war. Auch wenn bei fast zeitgleicher Ausstellung der Immatrikulationsbestätigung und der Einreichung des Reifezeugnisses auf eine definitive Zulassung zum Studium geschlossen werden könnte, so wusste der Rekurrent um den Umstand der noch zu erfüllenden Zulassungsvoraussetzungen. Dass er die verlangte Mindestnote „C“ im geforderten Fächerkanon gemäss den rechtmässig publizierten Zulassungsvoraussetzungen für Inhaber von britischen Reifezeugnissen der Universität St. Gallen zu diesem Zeitpunkt nicht erfüllte, musste ihm klar sein. Umso mehr ist es nicht nachvollziehbar ist, dass der Rekurrent, ohne nochmalige Nachfrage bei der Universität St. Gallen, lediglich aufgrund der Immatrikulationsbestätigung, auf eine definitive Zulassung schloss, und damit weitere Dispositionen für den Studienbeginn an der Universität veranlasste.

(3) Ein **berechtigtes Vertrauen** nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes im Sinne von Art. 9 BV kann der Rekurrent demnach nicht nachweisen. Darüber hinaus wird von einem verantwortungsbewussten Studierenden erwartet, dass er, bevor er weitere Dispositionen bezüglich Studienbeginn trifft und auf alternative Studienplätze verzichtet, sich bei der Studienadministration auf Nachfrage um eine konkrete Zusage der Zulassung an der Universität bemüht.

c) Selbst wenn die Immatrikulationsbestätigung entsprechend den Ausführungen des Rekurrenten als Verfügung zu qualifizieren wäre, hätte der Rekurrent aufgrund der früher angebrachten Vorbehalte deren Fehlerhaftigkeit bzw. Bedingtheit erkennen müssen. Die Rechtsnatur der Immatrikulationsbestätigung kann demzufolge offen bleiben.

d) Daraus folgt, dass der Rekurrent in seinem Vertrauen darauf, aus der Immatrikulationsbestätigung auf eine definitive Zulassung zum Studium zu schliessen, nicht zu schützen ist.

8. Bei diesem Ergebnis - der Rekurs ist vollumfänglich abzuweisen - wird der Rekurrent deshalb kostenpflichtig (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Entscheidgebühr 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. 2.1.1. lit. a des Gebührenreglements der Universität St. Gallen vom 27. Februar 2006 auf Fr. 250.- festgesetzt.

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

1. Der Rekurs Nr. 39/2016 betreffend Verfügung „Zulassung zum Studium“ wird abgewiesen.
2. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 250.- und wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
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 Vizepräsident:

Professor Dr. Peter Hettich

Beilage: Rechtsmittelbelehrung.

Der Post übergeben am:

Zustellung: Dr. Michael Lips, Rechtsanwalt LL.M. Pestalozzi Rechtsanwälte AG; Studiensekretär Dr. Marc Meyer; Studierendensekretariat der Universität St. Gallen; im Ingress genannte Mitglieder der Rekurskommission.