

Orientierungssätze:

1. Der Wechsel des Antragsgegners – hier von der Hochschule als Körperschaft zum Freistaat Bayern vertreten durch die Hochschule als Staatsbehörde - in selbständigen Beschlussverfahren – hier § 123 VwGO – unterliegt den für die Klageänderung geltenden Regeln (§ 91 VwGO) und ist in der zweiten Instanz jedenfalls dann sachdienlich, wenn dem neuen Verfahrensgegner kein prozessualer Nachteil entsteht und seine Verweigerung der Zustimmung rechtsmissbräuchlich erscheinen würde (BA Rn. 11).
2. Der Antragsgegner- bzw. Beklagtenwechsel hat keinen Einfluss auf die Zulässigkeit der gleichzeitig mit dem Antrag auf einstweilige Anordnung erhobenen Hauptsacheklage, weil die Wirkungen der Rechtshängigkeit im Falle der Umstellung auf den richtigen Verfahrensgegner erhalten bleiben, soweit der angefochtene oder begehrte Verwaltungsakt von vornherein eindeutig bezeichnet war (BA Rn. 12).
3. Die Forderung nach deutschen Sprachkenntnissen auf einem bestimmten Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (CEFR) als Zugangsvoraussetzung für einen Studiengang ist grundsätzlich nicht unverhältnismäßig, soweit die festgesetzten Anforderungen des Studiengangs ein solches Niveau erfordern (BA Rn. 8, 14 f.).
4. Soweit als Masterzugangsvoraussetzung an die Sprachkenntnisse von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union andere (höhere) Anforderungen gestellt werden als an die Sprachkenntnisse von deutschen Staatsangehörigen, deren Muttersprache ebenfalls nicht Deutsch ist, bestehen jedoch Zweifel, ob diese Bestimmung mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 Satz 1 AEUV vereinbar ist, sodass eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung (Art. 267 Sätze 1 bis 3 AEUV) geboten ist (BA Rn. 15).
5. Wegen der im vorläufigen Rechtsschutz grundsätzlich bestehenden Eilbedürftigkeit ist die durch eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union entstehende Ver-

fahrensverzögerung in der Regel nicht tunlich, weshalb in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes eine Vorlagepflicht auch dann nicht besteht, wenn das Beschwerdegericht letztinstanzlich entscheidet (Art. 267 Satz 3 AEUV). Der Sicherstellung der einheitlichen Auslegung und Anwendung europäischen Rechts wird durch die erneute Prüfung im Hauptsacheverfahren mit der dortigen Verpflichtung, die Frage der Vereinbarkeit des deutschen Rechtsakts mit europäischem Recht an den Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen, genügt (BA Rn. 16).

6. Im Eilrechtsschutzverfahren bedingt eine offene Vorlagefrage des europäischen Rechts eine Entscheidung aufgrund einer Interessenabwägung. Hierbei können die Belange des Studienbewerbers im Hinblick auf eine zügige Durchführung des beabsichtigten Studiums überwiegen (BA Rn. 16 a. E.).

Hinweis:

In seinem Beschluss vom 6. Februar 2014 legt der Senat für Sprachniveauanforderungen als masterstudiengangspezifische Zugangsvoraussetzungen die bisher insbesondere zu Eignungsverfahren entwickelten grundsätzlichen Maßstäbe an, wonach Qualifikationsanforderungen von den speziellen fachlichen Anforderungen des jeweiligen Masterstudiengangs, die Hochschulen aufgrund ihrer Lehr-, Wissenschafts- oder Kunstfreiheit festsetzen, abhängen.

Die Frage der Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union dürfte sich bei allen vergleichbaren Konstellationen von Sprachniveauanforderungen hinsichtlich EU-Staatsangehöriger stellen.

Denn es erscheint im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) problematisch, wenn an einen nichtdeutschsprachigen EU-Staatsangehörigen höhere Sprachniveauanforderungen – hier C 1 des CEFR – gestellt werden (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 BayHSchG) als an einen Deutschen (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 BayHSchG), der als nicht deutschsprachiger Ausländer eingebürgert wurde (Art. 116 Abs. 1 GG, § 1, §

3 Abs. 1 Nr. 5 StAG) und dabei nur das geringere Sprachniveau B 1 des CEFR erfüllen muss (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6, Abs. 4 Satz 1 StAG).

=====

7 CE 13.2222
AN 2 E 13.1270

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

***** * * * * * ,

***** * * * * * ,

- ***** -

*****.

***** & ***** ,

** * * * * * , *****_***** ,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Zugang zum Masterstudiengang

(Antrag nach § 123 VwGO);

hier: Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Bayerischen
Verwaltungsgerichts Ansbach vom 4. Oktober 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Häring,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmeichel

ohne mündliche Verhandlung am **6. Februar 2014**
folgenden

Beschluss:

- I. Der Antragsgegner wird unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 4. Oktober 2013 verpflichtet, die Antragstellerin vorläufig im Studiengang Master Musikpädagogik Instrument/Gesang an der Hochschule für Musik Nürnberg ab dem Wintersemester 2013/2014 zu immatrikulieren.
- II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- III. Der Streitwert wird für beide Rechtszüge auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Die Antragstellerin begehrt, vorläufig zum Masterstudiengang Musikpädagogik Instrument/Gesang an der Hochschule für Musik Nürnberg (HfM) zugelassen zu werden. Sie ist spanische Staatsangehörige und lebt seit 10 Jahren in Deutschland. An der HfM hat sie bereits einen Abschluss des Studiengangs Master Historische Instrumente/Alte Musik mit einem Gesamtergebnis von sehr gut (1,0) erworben.
- 2 Nachdem sie bereits 2012 die Eignungsprüfung für den Studiengang Master Musikpädagogik Instrument/Gesang an der HfM bestanden hatte, eine Immatrikulation jedoch nicht zustande gekommen war, weil sie keinen Nachweis für deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (CEFR) erbracht hatte, wurde sie für das Wintersemester 2013/2014 zu diesem Studiengang mit der Immatrikulationsauflage zugelassen, einen Nachweis

über deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 des CEFR vorzulegen. Gegen diese Auflage hat sie Klage erhoben und beim Verwaltungsgericht Ansbach eine einstweilige Anordnung beantragt, sie vorläufig ohne den Nachweis zu immatrikulieren.

3

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag im Wesentlichen mit der Begründung abgelehnt, die Antragstellerin erfülle nicht die fachlichen Voraussetzungen für die Zulassung zum Masterstudiengang Musikpädagogik. Nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 Buchst. a der Satzung über die Qualifikationsvoraussetzungen der HfM seien für die Aufnahme des Masterstudiengangs Musikpädagogik deutsche Sprachkenntnisse nach Maßgabe der Stufe C1 des CEFR erforderlich. Vertiefte Kenntnisse der deutschen Sprache auf diesem Niveau seien nötig, weil ein pädagogischer Studiengang die Befähigung zum Unterrichten verleihen würde. Weitere Berufsfelder, die entsprechende Sprachkenntnisse erfordern, seien Musikjournalismus, Instrumentalpädagogik und würden sich in Rundfunk und Fernsehen sowie bei Musikbibliotheken und -archiven eröffnen. Das Argument, eingebürgerte deutsche Staatsangehörige mit möglicherweise geringeren Sprachkenntnissen müssten keinen Nachweis erbringen, erweise sich nicht als durchgreifend, weil davon ausgegangen werden könne, dass hinreichende Sprachkenntnisse im Zusammenhang mit der Einbürgerung nachgewiesen seien. Demgegenüber könne bei fremdsprachigen ausländischen Studienbewerbern nicht von vornherein von ausreichenden Sprachkenntnissen ausgegangen werden.

4 Die Antragstellerin verfolgt mit der Beschwerde ihr Begehren weiter. Die Forderung nach deutschen Sprachkenntnissen auf dem Niveau C1 des CEFR sei unverhältnismäßig. Es sei nicht nachvollziehbar, wenn von Studenten ein höheres Sprachniveau gefordert werde, als von Ausübenden akademischer risikobehafteter Berufe wie Arzt oder Apotheker, für die Sprachkenntnisse auf dem Niveau B2 des CEFR ausreichend seien. Die Forderung von Sprachkenntnissen auf dem Niveau C1 des CEFR diene lediglich als Steuerungsinstrument für den Ausländeranteil an den Hochschulen. Die Festlegung auf ein bestimmtes Sprachniveau bereits beim Zugang zur Hochschule wirke diskriminierend und verstoße gegen den europäischen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 18 AEUV.

5 Dem tritt der Antragsgegner entgegen. Ausländer würden nicht diskriminiert. Nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz und Satz 2 BayHSchG seien EU-Angehörige Deutschen gleichgestellt, wenn sie die erforderlichen Sprachkenntnisse nachwiesen. § 3

Abs. 5 der Satzung über die Qualifikationsvoraussetzungen der HfM enthalte hierfür eine differenzierte Regelung. Die Anforderungen an die Sprachkenntnisse genügten dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und richteten sich nach den Anforderungen des konkreten Studiengangs, der hier ein höheres Niveau verlange, weil das Verständnis von weiterführenden komplexen Themen erforderlich sei. Es handle sich nicht nur um einen rein künstlerischen, sondern um einen pädagogischen Studiengang, in dessen Rahmen eine umfangreiche wissenschaftliche Arbeit anzufertigen und zu präsentieren oder ein musikpädagogisches Projekt durchzuführen, zu dokumentieren, zu evaluieren und zu präsentieren sei.

- 6 Die Antragstellerin hat ihren zunächst gegen die HfM gerichteten Antrag auf den jetzigen Antragsgegner umgestellt.
- 7 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Akten des Verwaltungsgerichts sowie die von der HfM vorgelegten Unterlagen Bezug genommen.

II.

- 8 Auf die Beschwerde hin ist der Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 4. Oktober 2013 abzuändern und der Antragsgegner zu verpflichten, die Antragstellerin vorläufig im Studiengang Master Musikpädagogik Instrument/Gesang einzuschreiben. Wenn der Verwaltungsgerichtshof auch dazu neigt, dass die Forderung nach deutschen Sprachkenntnissen auf dem Niveau C1 des CEFR nicht unverhältnismäßig ist, soweit die von der HfM festgesetzten Anforderungen des Studiengangs das erfordern, ist die Frage, ob die Vorschrift des § 3 Abs. 5 Nr. 3 Buchst. a der Satzung über die Qualifikationsvoraussetzungen für das Studium an der Hochschule für Musik Nürnberg (Qualifikationsvoraussetzungssatzung – QualS) vom 28. Januar 2013, wonach fremdsprachige ausländische Studienbewerberinnen oder Studienbewerber nur nach Vorlage eines Zertifikats über deutsche Sprachkenntnisse der Stufe C1 des CEFR zu den Studiengängen musikpädagogische Master zugelassen werden können, mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 Satz 1 AEUV vereinbar ist, gemäß Art. 267 Satz 1 Buchst. a, Sätze 2 und 3 AEUV dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung vorzulegen. Die Vorlage im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erscheint jedoch wegen der Eilbedürftigkeit nicht tunlich. Die Interessen der Antragstellerin an einer zügigen Durchführung des Masterstudiums und

die Effektivität des Rechtsschutzes erfordern daher, sie vorbehaltlich des Ausgangs des Hauptsacheverfahrens, innerhalb dessen die genannte Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union vorzulegen ist, vorläufig zu immatrikulieren.

- 9 Die Beschwerde ist zulässig. Der Antrag auf einstweilige Anordnung ist ebenfalls zulässig, nachdem er, der zunächst gegen die HfM gerichtet war, auf den Freistaat Bayern als richtigen Antragsgegner umgestellt worden ist.
- 10 Richtiger Antragsgegner und passiv legitimiert ist der Freistaat Bayern. Gemäß Art. 11 Abs. 1 Sätze 1 und 2 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) vom 23. Mai 2006 (GVBl S. 245, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert mit Gesetz vom 7. Mai 2013 (GVBl S. 252), sind die Hochschulen einerseits Körperschaften des öffentlichen Rechts, andererseits aber auch staatliche Einrichtungen. Als solche werden sie tätig, wenn sie ihnen durch Gesetz zugewiesene staatliche Angelegenheiten wahrnehmen. Dazu gehören nach Art. 12 Abs. 3 Nr. 5 BayHSchG u.a. die Immatrikulation und die Exmatrikulation. Richtiger Antragsgegner in Fällen, in denen die Hochschule – wie hier – als staatliche Einrichtung tätig wird, ist daher der Freistaat Bayern.
- 11 Die Änderung des Antrags im Hinblick auf die Person des Antragsgegners ist sachdienlich und damit zulässig. Die Änderung von selbständigen Beschlussverfahren zugrundeliegenden Anträgen unterliegt den für die Klageänderung nach § 91 VwGO geltenden Regeln (Happ in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 122 Rn. 5). Nach § 91 Abs. 1 VwGO ist die Änderung der Klage zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält. Der Wechsel in der Person des Beklagten bzw. des Antragsgegners ist in der zweiten Instanz jedenfalls dann sachdienlich und zuzulassen, wenn dem neuen Verfahrensgegner kein prozessualer Nachteil entsteht und die Verweigerung der Zustimmung rechtsmissbräuchlich erscheinen würde (Rennert in Eyermann a.a.O., § 91 Rn. 22). So liegen die Dinge hier. Die Handelnden auf Seiten des nunmehrigen Antragsgegners bleiben dieselben. Die HfM hat das Verfahren bisher als Körperschaft des öffentlichen Rechts betrieben und wird nunmehr als Einrichtung des Freistaats Bayern tätig. Gleiches gilt für die bisher als Vertreter des öffentlichen Interesses beteiligte Landesadvokatur Bayern, die das Verfahren nunmehr als Vertreterin des Antragsgegners übernimmt. Eine Einschränkung der prozessualen Befugnisse des Antragsgegners ist mithin nicht erkennbar (BayVGh, B.v. 18.9.2012 – 7 CE 12.967 – juris).
- 12 Der Wechsel in der Person des Antragsgegners bzw. des Beklagten hat auch keinen Einfluss auf die Zulässigkeit der gleichzeitig mit dem Antrag auf einstweilige Anordnung erhobenen Klage, weil die Wirkungen der Rechtshängigkeit im Falle der Um-

stellung auf den richtigen Beklagten erhalten bleiben, soweit der angefochtene oder begehrte Verwaltungsakt – wie hier – von vornherein eindeutig bezeichnet war (Renert a.a.O. Rn. 23).

- 13 Die Beschwerde ist auch begründet.
- 14 Die Hochschulen dürfen nach der mittlerweile ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (zuletzt BayVGH B.v. 3.2.2014 – 7 CE 13.2131 – juris) an den Nachweis einer studiengangsspezifischen Eignung Qualifikationsanforderungen stellen, die von den speziellen fachlichen Anforderungen des jeweiligen Masterstudiengangs abhängen. Die Anforderungen an den Studiengang bestimmen die Hochschulen aufgrund ihrer Lehr-, Wissenschafts- oder Kunstfreiheit selbst. Das heißt, die Hochschulen dürfen Qualifikationsnachweise fordern, soweit diese sicherstellen, dass die Bewerber den Anforderungen des von den Hochschulen konzipierten Studiengangs gerecht werden und bei den Bewerbern die hinreichende Aussicht besteht, dass sie das Studium im Hinblick auf die Anforderungen erfolgreich abschließen können.
- 15 Nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz BayHSchG sind Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union Deutschen gleichgestellt, soweit sie die für das Studium erforderlichen Sprachkenntnisse nachweisen. In Ausführung dessen fordert § 3 Abs. 5 Nr. 3 Buchst. a QualS, dass fremdsprachige ausländische Studienbewerberinnen oder Studienbewerber für musikpädagogische Masterstudiengänge ein Zertifikat über deutsche Sprachkenntnisse auf der Stufe C1 des CEFR vorlegen. Der Verwaltungsgerichtshof hält die Anforderungen an die Sprachkenntnisse im Hinblick auf die Erfordernisse des Studiengangs zwar nicht für unverhältnismäßig. Er hat jedoch Zweifel, ob diese Bestimmung mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 Satz 1 AEUV vereinbar ist, weil sie an die Sprachkenntnisse von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union andere (höhere) Anforderungen stellt als an die Sprachkenntnisse von deutschen Staatsangehörigen, deren Muttersprache ebenfalls nicht Deutsch ist. Deshalb ist diese Fragestellung gemäß Art. 267 Sätze 1 bis 3 AEUV dem Gerichtshof der Europäischen Union vorab zur Entscheidung vorzulegen.
- 16 Für die hier gegebene Fallkonstellation, in der Zweifel an der Vereinbarkeit eines deutschen Rechtsakts mit Europarecht bestehen, gibt es hinsichtlich des vorläufigen

Rechtsschutzes keine einschlägigen europarechtlichen Regeln. Wegen der im vorläufigen Rechtsschutz grundsätzlich bestehenden Eilbedürftigkeit ist die durch eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union entstehende Verzögerung in der Regel nicht tunlich. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs besteht daher in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes eine Vorlagepflicht auch dann nicht, wenn das Beschwerdegericht letztinstanzlich entscheidet (Art. 267 Satz 3 AEUV). Dem Ziel des Art. 267 AEUV, die einheitliche Auslegung und Anwendung europäischen Rechts sicherzustellen, wird durch die erneute Prüfung im Hauptsacheverfahren mit der dortigen Verpflichtung, die Frage der Vereinbarkeit des deutschen Rechtsakts mit europäischem Recht an den Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen, genügt (Puttler in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 123 Rn. 16 i.V.m. § 80 Rn. 17; Wollenschläger in Gärditz, VwGO, 2013, § 123 Rn. 40). Bei der damit im Verfahren nach § 123 VwGO erforderlichen Interessensabwägung überwiegen die Belange der Antragstellerin im Hinblick auf eine zügige Durchführung des von ihr beabsichtigten Masterstudiums. Sie ist mithin vorläufig in dem von ihr gewünschten Studiengang zu immatrikulieren.

- 17 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG.
- 18 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Häring

Dr. Borgmann

Schmeichel