

Dr. Walter Demmelhuber

Lehrbeauftragter

walter.demmelhuber@fau.de

Weitere Informationen unter: www.discrimination.guru

**Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg**



Version: zur Veröffentlichung

Für den Inhalt der einzelnen Artikel sind die jeweils benannten Autoren verantwortlich. Die Inhalte der Artikel spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung der Universität wider.

Sprachdiskriminierung von EU-Studenten an deutschen Hochschulen

Bezugnehmend auf

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Aktenzeichen 7 CE 13.2222 - 06.02.2014

Sprachdiskriminierung von EU-Studenten an deutschen Hochschulen

Wenn Universitäten in Deutschland die Beherrschung der deutschen Sprache nach von ihnen selbst definierten Niveaus als zwingende Voraussetzung für die Immatrikulation festlegen, kann dies unter europarechtlichen Gesichtspunkten als Diskriminierung von ausländischen EU-Bürgern im Vergleich zu inländischen, in der Regel muttersprachlichen deutschen Staatsbürgern und als Verstoß gegen die Freizügigkeitsregeln gewertet werden. Universitäten sind nicht frei in der Festlegung, sondern haben sich an europäischen und nationalen Rechtsprechungen, Gesetzen und Richtlinien zu orientieren, wie sie beispielhaft auch für die Einbürgerung oder der freien Berufsausübung von EU-Bürgern gelten. Unterschiedliche Anforderungen von Sprachniveaus bei EU-Studenten dürfen nicht als hochschulpolitisches Instrument zur Steuerung der ausländischen Studentenanteile oder zum allgemeinen Qualitätsmanagement genutzt werden. Eine unverhältnismäßige Vorgabe kann daher einen Verstoß gegen Artikel 18 AEUV¹ bzw. dem FreizügG/EU² darstellen.

Deutschland belegte laut dem jüngst veröffentlichten OECD-Bildungsbericht *Education at a Glance 2013: OECD Indicators* den dritten Platz bei der Anzahl ausländischer Studierender proportional zur eigenen Studentenschaft. Nach den USA (16,5%) und Großbritannien (13,0%) kamen 6,3%³ aller Studenten, welche an deutschen Hochschulen eingeschrieben waren, aus dem Ausland. Hochschulen für Musik haben darüber hinaus einen um 2,5 mal höheren Anteil ausländischer Studierender als alle Hochschulen im Bundesdurchschnitt lt. dem Deutschen Musikrat⁴, begründet durch hohe Bewerberzahlen von nicht-EU-Studenten aus Asien.

Damit ist Deutschland proportional weltweit das beliebteste nicht-englischsprachige Land mit 272.696 ausländischen Studierenden im Jahre 2013, welche an deutschen Hochschulen eingeschrieben sind⁵. Gefördert wird die Attraktivität eines Studienplatzes in Deutschland im internationalen Vergleich vor allem durch fehlende Studiengebühren für alle ausländischen Studierenden mit Ausnahme des Bundeslandes Sachsen, in dem lt. Artikel 12(3) des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes (SächsHSFG) von deutschen und

EU-Studenten keine Studiengebühren erhoben werden; dies von Studenten aus Drittländern allerdings möglich ist.

Als hochschulpolitische Steuerungsmittel dienen daher neben Studiengebühren, der Anerkennung von Hochschulzugangsberechtigungen aus Drittländern (innerhalb der EU ein Automatismus aufgrund der gegenseitigen Anerkennung der Abschlüsse) vor allem die Festlegung der deutschen Sprachkompetenzen für den Hochschulzugang. Bei 272.696 ausländischen Studierenden in 2013 und durchschnittlichen Studienlaufzeiten von 2 bis 4 Jahren bei einem Bachelor bzw. Masterstudiengang ergeben sich dadurch jährlich gegenwärtig zehntausende notwendige Sprachprüfungen bzw. –nachweise von ausländischen Studenten⁶.

Selbst wenn der DAAD die Erhöhung der Zahl auf 350.000 ausländische Studenten propagiert⁷, können derzeit Universitäten mit lokalen Sprachanforderungen gegensteuern, um zusätzliche Integrationskosten zu minimieren.

Hauptsächliches Steuerungsinstrument für den Hochschulzugang von Ausländern ist das Sprachniveau. Dieser Artikel will nicht den bildungspolitischen Sinn einer Qualitätsbewertung von Sprachniveaus für den Universitätszugang diskutieren oder gar in Abrede stellen. Hohe Sprachkompetenz kann den Studienerfolg beschleunigen und verbessern. Hier geht es aber um die europarechtliche Bewertung solcher sprachlicher Eingangskriterien. Die Sprachkompetenz darf nicht als Abgrenzungsmaßnahme für EU-Studenten über das absolut Notwendige hinaus angewandt werden.

Das Hochschulsystem in Deutschland ist weitgehend Ländersache und wird durch deren Hochschulgesetze geregelt. Die Forderung nach Sprachkompetenz bei ausländischen Studenten findet sich daher im Bayerischen Hochschulgesetz (BayHSchG) als auch in ähnlicher Form in anderen Bundesländern und im Hochschulrahmengesetz

Artikel 42 BayHSchG

(1) ... Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union sind Deutschen gleichgestellt, wenn die für das Studium erforderlichen Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Andere Personen ... immatrikuliert werden, wenn sie die für das Studium erforderlichen Sprachkenntnisse nachweisen.

Dabei ist augenfällig, dass im Gesetz nicht geregelt wird, welche Institution zur Festlegung der Sprachniveaus berechtigt ist, konkrete Sprachniveaus nicht definiert und die

* Der Autor promovierte zum Thema der Diskriminierung von EU-Studenten in 2003. Er ist Geschäftsführer in einem mittelständischen Unternehmen und Lehrbeauftragter an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg

¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

² Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern

³ Centre for Educational Research and Innovation (Hg.), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, ISBN 9789264201040, Bild C4.2

⁴ Deutscher Musikrat, *Studierende in Studiengängen für Musikerberufe - nach Frauen- und Ausländeranteil*, 2013

⁵ DAAD, *Pressemeldung: Deutschland jetzt drittb Liebtestes Gastland für ausländische Studierende*, 09.07.2013

⁶ Bei einer durchschnittlichen Studienlaufzeit von Bachelor und Master kombiniert

⁷ DAAD, *Pressemeldung: Ausländische Studenten werden angeworben*, 15.04.2013

erforderlichen Sprachniveaus nicht zwischen EU-Studenten und Studenten aus Drittländern unterschieden werden.

Art. 3 *Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium* delegiert an die Hochschulen nicht das Recht der Regelung von Zulassungsbeschränkungen und Art. 12 *Körperschaftsangelegenheiten und staatliche Angelegenheiten* definiert diese explizit als staatliche Angelegenheiten in

Art. 12 (3) 1 ... die Regelung des Hochschulzugangs, die Immatrikulation und Exmatrikulation, die Ermittlung von Ausbildungskapazitäten, die Festsetzung von Zulassungszahlen und die Vergabe von Studienplätzen ...

und stellt daher den Widerspruch zu den Regelungen bei Sprachanforderungen auf Hochschulebene dar.

In Bayern delegiert die *Verordnung über die Qualifikation für ein Studium an den Hochschulen des Freistaates Bayern und den staatlich anerkannten nichtstaatlichen Hochschulen* (Qualifikationsverordnung - QualV) vom 2. November 2007 in § 11 *Sonstige Nachweise der Hochschulreife - im Ausland erworben* die Verantwortung an die Zeugnisanerkennungsstelle des Freistaats Bayern.

In der *Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus* vom 10. April 2013 Az.: VI.9-5 S 4521-6a.25 550 über die *Aufgaben der Zeugnisanerkennungsstelle für den Freistaat Bayern* ist die Obliegenheit der Feststellung der für das Studium erforderlichen Sprachkenntnisse weder beschrieben noch delegiert.

In dem *Merkblatt für nicht-deutsche Staatsangehörige, die sich mit einem ausländischen Hochschulzugangszugang an den bayerischen Hochschulen bewerben wollen*⁸ der Zeugnisanerkennungsstelle wird darauf verwiesen, dass die erforderlichen Sprachkenntnisse durch das Deutsche Sprachdiplom der Kultusministerkonferenz – Zweite Stufe⁹ – nachgewiesen werden, obwohl diese Festlegung der Zeugnisanerkennungsstelle vom Bayerischen Staatsministerium nicht als Aufgabe zugewiesen wurde.

In dem *Merkblatt für deutsche Staatsangehörige, die sich mit einem ausländischen Hochschulzugangszugang an den bayerischen Hochschulen bewerben wollen*¹⁰ der Zeugnisanerkennungsstelle wird darauf verwiesen, dass eine Überprüfung ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache den Universitäten im Rahmen des Immatrikulationsverfahrens vorbehalten bleibt, obwohl Art. 12 (3) 1 des BayHSchG die Immatrikulationsregeln explizit als Staatsaufgabe beschreibt.

In der *Rahmenordnung über Deutsche Sprachprüfungen für das Studium an deutschen Hochschulen* (RO-DT) i.d.F. der

Hochschulrektorenkonferenz (HRK) vom 03.05.2011 und der Kultusministerkonferenz (KMK) vom 17.11.2011 wird in §1 beschrieben, dass Bildungsausländer¹¹ eine sprachliche Studierfähigkeit zu erbringen haben. Im selben Artikel werden unterschiedliche Niveaus allerdings als Empfehlungen und nicht als bindend für Hochschulen definiert. Zusätzlich werden Hochschulen mittels örtlichen Zulassungs- und Einschreibebestimmungen in §8(3) explizit ermächtigt, eigenständig bestimmte Gruppen von Bewerbern ganz oder teilweise vom Nachweis der sprachlichen Studierfähigkeit zu befreien. Studienbegleitende Sprachlehrveranstaltungen zur Erweiterung der sprachlichen Studierfähigkeit werden als Möglichkeit in Betracht gezogen.

Der Einbezug von Europarecht bei Sprachanforderungen für EU-Studenten ist in keinen gesetzlichen Vorgaben oder den Empfehlungen von HRK und KMK ersichtlich bzw. erwähnt. Die Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums findet keine Anwendung, da sie laut Artikel 2.a ausschließlich für Nicht-Unionsbürger greift,

§ 16 I 3, 4 des *Aufenthaltsgesetzes* und die Voraussetzung von Sprachkenntnissen für das Studium findet auf EU-Studenten keine Anwendung, da bereits § 1 (2) 1 regelt, dass das *Aufenthaltsgesetz* insgesamt nicht Anwendung findet, wenn sich Unionsbürger im Sinne des *FreizügG/EU* in Deutschland aufhalten. § 2 (2) 1 *FreizügG/EU* schließt explizit die Ausbildung in die Freizügigkeit ein; Sprachvoraussetzungen werden dabei nicht definiert. Aus dem Recht auf Freizügigkeit könnte daher für EU-Studenten die Vorgabe einer Spracheintrittsbarriere für nichtig erklärt werden.

Die Zuständigkeit für die Festlegung erscheint völlig ungeklärt. In Betracht kämen dafür das Bayerische Staatsministerium, die Zeugnisanerkennungsstelle, die Kultusminister- oder Hochschulrektorenkonferenz, oder die Hochschulen selbst. In der Realität wird jedoch die erforderliche Sprachkompetenz durch die Hochschulen selbst festgelegt, ohne dass europarechtliche Vorgaben erwogen werden noch die gesetzliche Zuständigkeit geklärt ist. Universitäten folgen oft nicht den Empfehlungen der HRK und KMK und legen eigene Sprachniveaus fest.

Als Definition der Sprachkompetenz wird üblicherweise der *Gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen* (GeR) des Europarats angewandt, welcher den Spracherwerb und die Sprachkompetenz von Lernenden transparent und vergleichbar in Form von sechs Kompetenzniveaus (A1, A2, B1, B2, C1, C2) darstellt. Betrachtet werden alle Teilqualifikationen (Leseverstehen, Hörverstehen, Schreiben und Sprechen). Darauf aufbauend nutzen die HRK und KMK

⁸ Nr. A 7/10/Da - Stand: Januar 2010 MBNichtdtdtHZ

⁹ Entspricht ca. B2/C1

¹⁰ Nr. A 6/10/Da - Stand: Januar 2010 MBDtmitausläBn

¹¹ Studienbewerber unabhängig von ihrer Nationalität, die ihre Hochschulzugangsberechtigung nicht an einer deutschsprachigen Einrichtung erworben haben

noch TestDaF¹²-Institute bzw. DSH-Prüfungen¹³ an den Sprachenzentren der Hochschulen selbst. Die drei typischerweise an Hochschulen genutzten Bezeichnungen B2, C1, C2 sind ungefähr entsprechend¹⁴:

B2	TestDaF 3	DSH 1
C1	TestDaf 4/5	DSH 2
C2		DSH 3

Dabei liegen für die studienrelevanten Niveaus folgende Beschreibungen¹⁵ vor:

B1 Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht.

B2 Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen.

C1 Kann ein breites Spektrum anspruchsvoller, längerer Texte verstehen und auch implizite Bedeutungen erfassen.

C2 Kann praktisch alles, was er/sie liest oder hört, mühelos verstehen. Kann Informationen aus verschiedenen schriftlichen und mündlichen Quellen zusammenfassen und dabei Begründungen und Erklärungen in einer zusammenhängenden Darstellung wiedergeben.

B2 deutet auf Sprachkompetenz im eigenen Fachgebiet, C1 in beliebigen Fachgebieten, und C2 kann als fast muttersprachliche Sprachkompetenz bezeichnet werden und ist mit einem Deutschniveau eines Bildungsinländers¹⁶ nach erfolgreichem Besuch eines deutschsprachigen Gymnasiums vergleichbar.

Es stellt sich bei der Anforderung der Sprachniveaus ausdrücklich die Frage, ob Hochschulen die Spracheingangsniveaus als hochschulpolitisches Steuerungsmittel bzw. nicht mit dem Maßstab des absolut Notwendigen benutzen¹⁷. Dabei wird insbesondere das Interesse von Hochschulen aufgeworfen, mit höheren Sprachanforderungen die Studienqualität von Anfang an hoch zu halten, anstatt mit studienbegleitenden Sprachkursen am ‚Hort der Bildung‘

¹² Die Anschubfinanzierung beim TestDaF erfolgte zwischen 1998 und 2006 über den DAAD aus Mitteln des Auswärtigen Amtes, des BMBF, des Stifterverbands der deutschen Wissenschaft, der Robert Bosch Stiftung und des Landes Nordrhein-Westfalen. Seit 2007 trägt sich der TestDaF vollständig aus Prüfungsentgelten.

¹³ Deutsche Sprachprüfung für den Hochschulzugang

¹⁴ Fremdsprachenzentrum der Hochschulen im Lande Bremen, Vergleichstabelle Internationale Zertifikate

¹⁵ Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen, Langenscheidt, 2001

¹⁶ Ausländische Studenten an deutschen Hochschulen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland oder an einer deutschen Auslandsschule erworben haben.

¹⁷ Essener Linguistische Skripte, TestDaF und DSH – ungleiche Sprachtests im Vergleich, 2002

(EU-)Studenten zum akademischen Erfolg zu führen. Im Kontext der EU-Studenten stellt sich daher die Frage der Diskriminierung, ob diese Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im europäischen Kontext entsprechen, da Sprachanforderungen an ausländische Studenten einen *numerus clausus* darstellen, welcher von Bildungsinländern bzw. deutschen Studenten nicht eingefordert wird.

Die Definition der Verhältnismäßigkeit wird vom EuGH regelmäßig genutzt¹⁸

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten einschränken, nur unter vier Voraussetzungen zulässig: Sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, sie müssen zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sein, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (vgl. u. a. Urteile vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165, Randnr. 37, und Urteil vom 9. März 1999 in der Rechtssache C-212/97, Centros, Slg. I-1999, I-1459, Randnr. 34).

Auch im Report des DAAD *Bildungsinländer 2011* wird angemerkt, dass für Bildungsinländer die Betreuung an den Hochschulen bislang noch ungenügend darauf ausgerichtet ist, die notwendigen sprachlichen Fähigkeiten zu vermitteln¹⁹. Bildungsinländer haben eine fast doppelt so hohe Abbruchquote wie muttersprachliche deutsche Studienanfänger. Die Abbruchquote von Bildungsausländern aus den meisten Herkunftsländern²⁰ liegt auf ähnlichem Niveau wie die von Bildungsinländern oder nur marginal darüber²¹. Da aber auch Bildungsausländer aus Österreich 1,5 Mal höhere Abbruchquoten im Vergleich zu deutschen Studenten verzeichnen, sollten mehr als nur Sprachdefizite in den Fokus rücken, wenn es sich um Studienabbrüche handelt. Weibliche Studienanfänger aus Österreich erreichen sogar je nach Jahrgang die zweit- bzw. dritthöchste Abbruchquote in der Rangfolge von ausländischen, ansonsten fremdsprachigen Studienanfängern²².

Wahrscheinlicher ist, dass Studienabbrüche in einem differenzierten Kontext zu sehen sind. Möglich wäre beispielhaft, dass viele Ausländer technische Studiengänge, wie z.B. Natur- oder Ingenieurwissenschaften wählen, welche auch bei Deutschen zu höheren Abbruchquoten führen. Denkbar

¹⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 04.07.2000, Halim, Rechtssache C-424/97, Randnr. 57

¹⁹ DAAD, *Bildungsinländer 2011*, S. 48

²⁰ Nur bei Studenten aus Westeuropa liegt die Abbruchquote bei Bildungsausländern deutlich höher wie aus derselben Herkunft bei Bildungsinländern. Da dies bei den anderen Herkunftsländern nicht der Fall ist, sind alternative Ursachen zu prüfen

²¹ DAAD, *Bildungsinländer 2011*, S. 52

²² DAAD, *Bildungsinländer 2011*, S. 53