Titel:

Kosten der Ausbildung - keine Minderung des Erstattungsbetrags nach § 2 Abs. 2 S. 3 ErstVBayFHVR für die Zeit der Unterbrechung des Präsenzunterrichts während der Coronapandemie mangels Verzichts auf die Unterkunft

Normenketten:

HföDG Art. 1, Art. 3

ErstVBayFHVR § 2 Abs. 2 S. 3

BGB § 275, § 326

Leitsätze:

1. Das bloße Schweigen kann nicht als Verzicht auf die Unterkunft verstanden werden. (Rn. 22)

(redaktioneller Leitsatz)

2. § 2 Abs. 2 S. 3 ErstVBayFHVR ist nicht Ausdruck eines Gegenseitigkeitsprinzips. Vielmehr bezwecken alle Regelungen der ErstVBayFHVR, dass die der Hochschule entstehenden Kosten des Hochschulstudiums für die Studierenden nichtstaatlicher öffentlicher Dienstherren abgedeckt werden. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Kosten der Ausbildung für abgeschlossene und begonnene Teilabschlüsse des Fachstudiums für den gehobenen nichttechnischen Dienst in der Sozialverwaltung für Nachwuchskräfte in der 3. Qualifikationsebene, Haushaltsjahr 2020, keine Herabsetzung des Erstattungsbetrags, da kein fristgerechter, ausdrücklich erklärter Verzicht auf die Unterkunft, Ausbildungskosten, Verzicht auf die Unterkunft, Bereitstellung einer Unterkunft, Studierende nichtstaatlicher öffentlicher Dienstherren, Coronavirus, Coronapandemie, Unterbrechung des Präsenzunterrichts, Kosten der Unterkunft, Erstattungsanspruch, Verzicht

Fundstelle:

BeckRS 2022, 34248

Tenor

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.
- III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen den Bescheid der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern (HföD) - Fachbereich Sozialverwaltung, mit dem die Kosten der Ausbildung für abgeschlossene und begonnene Teilabschlüsse des Fachstudiums für den gehobenen nichttechnischen Dienst in der Sozialverwaltung für Nachwuchskräfte der Klägerin in der 3. Qualifikationsebene (Studierende) für das Haushaltsjahr 2020 abgerechnet wurden.

2

Mit Bescheid vom 23. November 2020 setzte die HföD den Erstattungsbetrag für das Haushaltsjahr 2020 gegenüber der Klägerin auf 379.874,00 EUR fest. Die Erstattung bezieht sich auf Studierende der Studienjahrgänge 2017/2020 (Studienteilabschnitt III), 2018/2021 (Studienteilabschnitt II2), 2019/2022 (Studienteilabschnitte I2 und II1) sowie 2020/2023 (Studienteilabschnitt I1). Zur Begründung führte der Beklagte aus, dass es in der Zeit vom 16. März 2020 bis 17. Mai 2020 aufgrund der Allgemeinverfügung zum Vollzug des Infektionsschutzgesetzes vom 13. März 2020 coronabedingt zur Einstellung des Lehr-, Verpflegungs- und Unterkunftsbetriebs (Unterkunft) an der HföD, d.h. zu einer Unterbrechung des Präsenzstudiums unter Fortführung des Studiums mittels elektronischer Medien (Coronabedingtes

Heimstudium - Online) für Studierende des Jahrgangs 2017/2020 im Studienteilabschnitt III und für Studierende des Studienjahrgangs 2019/2022 im Studienteilabschnitt I2 gekommen sei. Die Studierenden hätten in dieser Zeit die ihnen vom Fachbereich am Studienort zur Verfügung gestellten Unterkünfte nicht nutzen können, obgleich sich darin z.T. deren persönlicher Hausrat befunden habe. Den Studierenden des Studienjahrgangs 2018/2021 im Studienabschnitt II2 habe der Fachbereich wegen Einhaltens der Hygienevorschriften keine Unterkunft anbieten können. Die Studierenden hätten sich in der Zeit vom 30. März 2020 bis 17. Juli 2020 coronabedingt zuhause im digitalen Selbststudium befunden. Auch den Studierenden des Studienjahrgangs 2019/2022 im Studienteilabschnitt II1 habe der Fachbereich wegen des Einhaltens der Hygienevorschriften keine Unterkunft anbieten können. Diese Studierenden hätten sich in der Zeit vom 21. September 2020 bis 31. Dezember 2020 coronabedingt zuhause im digitalen Selbststudium befunden. Trotz tatsächlicher Nichtunterbringung am Fachbereich sei der volle Kostensatz von 1.364 € je Monat und Studierender/m abgerechnet worden. Den Studierenden des Studienjahrgangs 2020/2023 im Studienteilabschnitt I1 habe eine Unterkunft am Studienort angeboten werden können und somit sei der volle Kostensatz angesetzt worden.

3

Dagegen hat die Klägerin Klage erhoben und beantragt,

4

den Bescheid der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern, Fachbereich Sozialverwaltung, vom 23. November 2020 insoweit aufzuheben, als er den Betrag von 339.680,00 EUR übersteigt.

5

Die Klägerin sei eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und als Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung für die Versicherten des Regierungsbezirks ... zuständig. Die Studierenden der Klägerin würden abwechselnd bei der Klägerin sowie an der HföD - Fachbereich Sozialverwaltung in ... ausgebildet. Streitig sei ein Anteil in Höhe von 308,00 € je Studierenden und Monat, da wegen der Corona-Pandemie (teilweise) keine Unterkünfte hätten angeboten werden können. Zwar sei für das Haushaltsjahr 2020 kein ausdrücklicher Verzicht auf die Unterkünfte erklärt worden, aber konkludent sei dieser in dem Umstand zu sehen, dass sich beide Seiten darüber einig gewesen seien, dass eine Übernachtung nicht in Anspruch genommen werde bzw. sogar nicht genommen werden dürfe. Dabei seien die vier Jahrgänge des Jahres 2020 gesondert zu betrachten: Der Prüfungsjahrgang 2017/2020 hätte zunächst die Zimmer bezogen, diese aber wieder verlassen müssen. Die Klägerin solle also für eine Leistung bezahlen, die nicht erbracht worden sei bzw. nicht hätte erbracht werden können. Dabei sei es unerheblich, dass die Hochschule nicht für die Schließung verantwortlich gewesen sei, denn auch die Klägerin hätte diese nicht zu vertreten. Die Schließung sei vom Freistaat angeordnet worden, weshalb der Ausfall der Unterbringung in der „Risikosphäre“ des Beklagten liegen würde. Außerdem hätte die Monatsfrist für die Verzichtserklärung rein faktisch nicht eingehalten werden können, da die Maßnahmen erst am 13. März 2020 bekannt gewesen seien und nicht mehr genügend Zeit für einen Verzicht geblieben sei. Der Prüfungsjahrgang 2018/2021 hätte schon nicht anreisen dürfen. Der Prüfungsjahrgang 2019/2022 hätte im Studienteilabschnitt I2 (Januar bis März 2020) ebenfalls abreisen müssen. Im Abschnitt II 1 (September bis Dezember 2020) sei durch ein Schreiben der Hochschule vom 5. August 2020 bereits bekannt gewesen, dass keine Zimmer seitens der Hochschule angeboten werden würden. Ein Verzicht würde voraussetzen, dass zuvor ein entsprechendes Angebot unterbreitet worden sei. In Anbetracht des angeordneten Betretungsverbots sei ein Verzicht obsolet gewesen. Den Studierenden sei entgegen dem Vorbringen des Beklagten das Wohnrecht entzogen worden. Selbst wenn teilweise noch Hausrat in den Unterkünften hätte belassen werden dürfen, hätten die Schlüssel (teils mit Einschreiben) zurückgegeben werden müssen. Ein Verzicht sei an keine Bedingung geknüpft. Die Verichtsregelung sei nicht dafür gedacht, der HföD eine Vergütung für Unterkünfte zu sichern, wenn die Hochschule überhaupt keine Unterkünfte anbieten könne und dürfe. Die Erstattungsverordnung regle nur das Entgelt für Ausbildung und Unterkunft, würde aber nichts zu den Rechtsfolgen bei Leistungsstörungen sagen. Vorliegend sei die Fallkonstellation dergestalt, dass als Regelfall nur ein Unterricht ohne Übernachtung angeboten wurde. Dieser Fall sei in der Erstattungsverordnung nicht geregelt. Damit liege eine Regelungslücke vor. Das Verhältnis zwischen den Beteiligten sei vergleichbar einem Unternehmer des bürgerlichen Rechts zu seinen Kunden. Es bestehe ein Bedürfnis, zu einem angemessenen Ergebnis zu kommen, wie es gerade die Vorschriften des vertraglichen Schuldrechts ermöglichen würden. Würde man nun das Leistungsstörungenrecht des BGB zurate ziehen, so würde sich bei analoger Anwendung ergeben, dass die Klägerin bei nachträglicher Unmöglichkeit von der

Zahlung der Kosten für die Unterkunft frei werden würde. Aufgrund der corona-bedingten Anordnung der Schließung der Hochschule gem. der Allgemeinverfügung vom 13. März 2020 habe die Hochschule keine Unterkünfte mehr anbieten können und dürfen. Es würde damit ein Fall der Unmöglichkeit nach § 275 BGB analog im Hinblick auf die Gebrauchsüberlassung der Unterkünfte vorliegen. Wenn nun die Pflicht zur Gebrauchsüberlassung unmöglich werden würde, müsste für die Klägerin die Rechtsfolge des § 326 Abs. 1 BGB analog eintreten. Das würde bedeuten, wenn die Hochschule nach § 275 Abs. 1 bis 3 BGB analog nichts leisten müsse, würde auch der Anspruch auf die Gegenleistung (also der Erstattungsbetrag für die Unterkunft) entfallen. Das Herausrechnen der Unterkunfts-kosten aus den pauschalen Ausbildungskosten sei ein Indiz dafür, dass diese nicht automatisch anfallen, sondern zur Disposition stehen würden, sodass in diesem Punkt das Gegenseitigkeitsprinzip gegeben sei. Aus Vereinfachungsgründen werde die Unterkunft pauschal berechnet und die Kosten alle drei Jahre überprüft. Diese Kosten seien dem Kostendeckungsprinzip unterworfen und könnten nur insoweit geltend gemacht werden, als sie auch tatsächlich entstanden seien. Die Klägerin habe die Beiträge der Versicherungsgemeinschaft zur gesetzlichen Rentenversicherung treuhänderisch zu verwalten und dürfe daher ohne Rechtsgrundlage keine Ausgaben tätigen. Selbst wenn ein Anspruch auf Entgelt bestehen würde, so seien die ersparten Aufwendungen hinsichtlich Strom, Heizung, Wasser und Reisekosten der Dozenten zu berücksichtigen. Ansonsten würde dies zu einer einseitigen Risikoverlagerung zu Lasten der Klägerin führen. Sofern keine Unterkünfte angemietet worden seien, seien zudem keine Aufwendungen des Beklagten ersichtlich. Die Zurverfügungstellung von Einzelzimmern sei keine höhere Qualifikation der Ausbildung. Primär werde die Ausbildung geschuldet. Mehrausgaben würden bestritten. Der vorliegende Fall sei zudem auch nicht mittels einer Kostenanpassung gemäß § 8 der Erstattungsverordnung zu entscheiden, da dieser nur die turnusmäßig alle drei Jahre stattfindende Überprüfung der Kostenansätze betreffen und keine Sonderprüfung vorsehen würde. Die Regelung sei damit für die Zukunft gedacht und nicht für eine zurückliegende Kompensation einer Unterdeckung. Auch im Hinblick auf das abweisende Urteil des VG Regensburg (U.v. 11.10.2021 - RN 5 K 20.3131 - juris) in einem Parallelverfahren für das Haushaltsjahr 2020 würde die Klage nicht zurückgenommen.

6

Der Beklagte beantragt,

7

die Klage abzuweisen.

8

Ein expliziter oder konkludenter Verzicht der Klägerin i.S.v. § 2 Abs. 2 der Erstattungsverordnung für das Haushaltsjahr 2020 würde nicht vorliegen. Voraussetzung eines konkludenten Verzichts sei eine Handlung, die mittelbar den Schluss auf einen bestimmten Rechtsfolgewillen zulassen würde. Bloßes Schweigen oder Untätigbleiben hätte hingegen keinen Erklärungswert, der der Auslegung zugänglich wäre. So würde der Fall hier liegen, da es keine Kontakte, Verhandlungen oder Vereinbarungen unter Beteiligung der Klägerin gegeben hat. Darüber hinaus sei es dem Beklagten auch verwehrt, mangels auslegungsfähigen Handelns der Klägerin dieser etwas gegen deren Willen zu unterstellen. Die Verzichtsregelung würde für die Hochschule für den öffentlichen Dienst Planungssicherheit schaffen, insbesondere für den Fall kostenträchtig anzumietender Unterkünfte. Nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Gesamtdeckung (Art. 8 BayHO), der Wirtschaftlichkeit (Art. 7 BayHO) und dem Gebot der vollständigen Einnahmeerhebung (Art. 34 BayHO) könne ohne Rechtsgrundlage nicht auf Einnahmen von Seiten der Behörden verzichtet werden. Eine Rechtsgrundlage für einen Verzicht auf Unterkunfts-kosten würde nicht vorliegen. Die Erstattungsverordnung würde in Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. 3 S. 4 HföDG für die Belegung eines Studienplatzes (welcher Unterricht, Unterkunft und Verpflegung umfasse) eine pauschale Kostenabrechnung vorsehen. Ein möglicher Abschlag sei nur für den Fall des aktiven Verzichts auf die Unterkunft geregelt. Weitere Abschlagsregelungen seien nicht vorgesehen. Da von Seiten der anderen öffentlichen Dienstherren bzw. der diesbezüglichen Anwärter beim Wechsel von Online- und Präsenzunterricht nicht aktiv auf eine Unterkunft verzichtet, sondern die Unterkunft dennoch während des Präsenzunterricht tatsächlich in Anspruch genommen worden sei, würde nach der Erstattungsverordnung keine Möglichkeit zur Reduzierung von Erstattungs-forderungen vorliegen. Die in der Erstattungsverordnung geregelten Abschlagsregelungen seien beim pandemiebedingten Wechsel von Online- und Präsenzunterricht und dadurch reduzierter Nutzung von Unterkünften nicht anwendbar. Vielmehr sei das angebotene Studium und die dadurch bedingte Kostenerstattung als Gesamtpaket anzusehen. Das Studium

sei auch während der Pandemie nicht unterbrochen, sondern in anderer Form (online) fortgeführt worden. Die teilweise (Nicht-)Belegung einer Unterkunft sei in der Erstattungsverordnung nicht vorgesehen. Im Einklang mit diesen Vorgaben der Erstattungsverordnung sei es den Studierenden freigestellt worden, ihre Zimmerschlüssel zu behalten und ggf. Hausrat in den Zimmern zu belassen. Eine Räumung der Unterkünfte bzw. ein Entzug des Wohnrechts sei nicht erfolgt. Weiterhin sei davon auszugehen, dass bei der Unterbringung von einer höheren Qualität der Ausbildung durch die pandemiebedingte Unterbringung in Einzelzimmern auszugehen sei. Auf Seiten des Freistaates Bayern würden etwaigen marginalen Kostenersparnissen wie Minderausgaben bei Strom, Wasser, Heizung, Müll zusätzlicher Verwaltungsaufwand (abwechselnder Online- und Präsenzunterricht) gegenüberstehen. Die Anmietungen hätten zum Teil auch vertragsbedingt und vor dem Hintergrund einer möglichen Rückkehr zur Vollpräsenz weiterhin vorgehalten werden müssen, so dass sich hier keine Kostenersparnis ergeben hätte. Die Pandemiebedingungen hätten teilweise auch zu Mehrausgaben geführt (Vollzugsregelungen der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung und deren Erfüllung, Entwicklung, Wartung und Betreuung der erforderlichen virtuellen Lehrangebote als Ersatz für den Präsenzbetrieb und zur Unterstützung der haupt- und nebenamtlichen Lehrpersonen). Die partiell angefallene pandemiebedingte Nichtbelegung von Unterkünften seitens der Studierenden hätte weder zu einer Minderung noch zu einem Erlass der vom Fachbereich Sozialverwaltung der den Grundbesitz verwaltenden Stelle, die Akademie der Sozialverwaltung, zu erstattenden Bewirtschaftungskosten geführt. Eine Anpassung der Kostensätze und demnach eine Reaktion bei Veränderungen sei über § 8 BayFHVRErstV abschließend geregelt. Die Vorschrift besagt, dass eine regelmäßige Überprüfung (alle drei Jahre) der festgesetzten Kostensätze erfolgt und eine Anpassung bei einer Abweichung von mehr als 10 v. H. von den tatsächlichen Ausgaben vorgenommen werde. Dieser Regelung folgend würde sich eine pandemiebedingte Kostenreduzierung des Freistaates Bayern, wenn sie vorläge, bei den tatsächlichen Ausgaben im Falle einer Abweichung von mehr als 10 v. H. auch im Rahmen der Überprüfung widerspiegeln. Die Rechtsgrundlagen der Verzichtregelung einerseits und des § 8 BayFHVRErstV andererseits seien strikt zu trennen. Mangels eines öffentlich-rechtlichen Vertrags würde keine der denkbaren Grundlagen für eine Anwendung des zivilrechtlichen Leistungsstörungsrechts des BGB auf das öffentliche Recht vorliegen: Mangels vergleichbarer Sachverhalte würde sich der (analoge) Rückgriff auf das allgemeine Schuldrecht bei einseitigem hoheitlichem Handeln, wie es hier durch Verwaltungsakt erfolgt sei, verbieten. Die rechtliche und tatsächliche Unmöglichkeit bei Verwaltungsakten sei speziell und abschließend in Art. 44 BayVwVfG geregelt. Die ergänzende Geltung der Vorschriften des BGB sei über Art. 54, 62 S. 2 BayVwVfG hingegen nur für den öffentlichen-rechtlichen Vertrag angeordnet. Die Zuteilung der Studienplätze an andere Dienstherren und die Abrechnung der Kosten gemäß der Erstattungsverordnung würden jedoch nicht durch öffentlich-rechtlichen Vertrag, sondern ausschließlich durch Bescheid des Beklagten erfolgen. Die Vorschriften des zivilrechtlichen Leistungsstörungsrechts seien auch nicht Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens, der sich - wie etwa §§ 133, 157 BGB - auf das öffentliche Recht übertragen lassen würde. Auch eine Argumentation hinsichtlich einer teleologischen Extension der Vorschriften über die Erstattung bzgl. der Unterkunft würde fehlgehen. Eine teleologische Extension würde einen planwidrig zu engen Wortlaut und eine vergleichbare Interessenlage voraussetzen. Eine planwidrige zu enge Fassung des Wortlauts würde nicht vorliegen, da der Ordnungsgeber mit dem Fall des Verzichts auf die Unterkunft nur die Fälle hätte regeln wollen, in denen für einzelne Studierende aufgrund der räumlichen Nähe kein Bedarf an einer Unterkunft an der Hochschule bestehe. Da die Analogie, die teleologische Reduktion und die teleologische Extension als Mittel der (zulässigen) Rechtsfortbildung insgesamt darauf abzielen würden, den Willen des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers zu verwirklichen, sei dieser wie dargestellt in den Blick zu nehmen. Es würde eine unzulässige Rechtsfortbildung darstellen, gegen den ausdrücklichen Willen des Ordnungsgebers einen wie auch immer konstruierten „Verzicht“ auf die Unterkunft anzunehmen, obwohl sich für diesen keine Grundlage finden lassen würde. Vielmehr würde es dem gesetzgeberischen Willen näherkommen, bei derartigen Abweichungen eine außerplanmäßige Neuberechnung der zu erstattenden Kosten vorzunehmen, statt nur einen Posten aus dem Bescheid herauszunehmen. Eine pandemiebedingte Neuberechnung müsste dann tatsächlich alle Aufwendungen erfassen und auf die anderen öffentlichen Dienstherren umlegen, d.h. insbesondere Mehraufwendungen aufgrund infektionsschutzrechtlicher Vorgaben in Umsetzung des Hygienekonzepts, durch Einzelbelegung der Zimmer trotz verminderter Präsenz, außerdem Entwicklungskosten für Angebote der virtuellen oder hybriden Lehre, höhere Kosten aufgrund der Aufteilung der Studierenden in kleineren Gruppe, etc. Auf die Entscheidung des VG Regensburg (U.v. 11.10.2021 - RN 5 K 20.3131 - juris) werde Bezug genommen.

9

Hinsichtlich des übrigen Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichts- und der Behördenakte sowie auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

10

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der angefochtene Bescheid vom 23. November 2020 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Abzug eines Anteils in Höhe von 308,00 EUR je Studierenden und Monat von den von ihr zu erstattenden Ausbildungskosten.

11

1. Nach Art. 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Buchst. d) des Gesetzes über die Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern (HföDG) obliegt der HföD nach Maßgabe der Zulassungs-, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften auf der Bildungsebene der Fachhochschulen die Ausbildung für den Einstieg in der dritten Qualifikationsebene in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen im fachlichen Schwerpunkt Sozialverwaltung. Soweit nichtstaatliche öffentliche Dienstherren ihren Nachwuchs für den Einstieg in der dritten Qualifikationsebene an der HföD ausbilden, tragen sie gem. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 HföDG die Kosten mit Ausnahme der Kosten für Grunderwerb, für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie für die Erstausrüstung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege anteilig nach der Zahl der Studierenden. Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 4 HföDG werden die Kosten pauschal abgerechnet.

12

Die Einzelheiten der Abrechnung sind in der Verordnung über die Erstattung der Kosten für die Ausbildung und Fortbildung an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern (Erstattungsverordnung - ErstVBayFHVR) geregelt (Art. 3 Abs. 5 Satz 1 HföDG). Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 ErstVBayFHVR betragen die Gesamtkosten des Studiums im Studiengang gehobener nichttechnischer Dienst in der Sozialverwaltung bei normalem Studienverlauf pro Studierenden inklusive Unterkunft 25.916,00 EUR. Nach Satz 2 der genannten Vorschrift werden für die Belegung eines Studienplatzes je Monat des Fachstudiums 1.364,00 EUR festgesetzt. Die weiteren Einzelheiten der Abrechnung ergeben sich aus § 3 Abs. 2 ErstVBayFHVR. Danach wird etwa die Dauer der Teilabschnitte des Fachstudiums auf volle oder halbe Monate festgesetzt. Nach § 3 Abs. 1 und Abs. 3 ErstVBayFHVR setzt die HföD die Erstattungsbeträge durch Bescheid fest.

13

a) Der von der HföD festgesetzte Erstattungsbetrag für das Haushaltsjahr 2020 in Höhe von 379.874,00 EUR ergibt sich unter Zugrundelegung der in der Verordnung beschriebenen Abrechnungsmodalitäten ohne Abzug wegen Nichtinanspruchnahme der Unterkünfte. Dies ist zwischen den Beteiligten unstrittig.

14

b) Es besteht auch kein Anspruch auf Minderung des Erstattungsbetrags nach § 2 Abs. 2 Satz 3 ErstVBayFHVR. Danach wird je Monat des Fachstudiums ein Abschlag von 308,00 EUR vorgenommen, soweit einen Monat vor Beginn eines Teilabschnitts des Fachstudiums in Abstimmung mit der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege auf die Unterkunft verzichtet wird.

15

aa) Ein ausdrücklicher, fristgerechter Verzicht auf Nutzung der Unterkünfte erfolgte nicht (vgl. dazu auch in dem Parallelverfahren: VG Regensburg, U.v. 11.10.2021 - RN 5 K 20.3131 - juris Rn. 44 bis 46). Dies wird auch von der Klägerin nicht behauptet.

16

bb) Entgegen der Auffassung der Klägerin liegt auch kein konkludenter Verzicht auf die Unterkunft vor.

17

Eine Willenserklärung - wie vorliegend der Verzicht auf die Unterkunft - kann grundsätzlich auch konkludent, also durch schlüssiges Verhalten, abgegeben werden. Nach der sogenannten objektiven Theorie ist das der Fall, wenn der rechtsgeschäftliche Wille unmittelbar aus der auf einen rechtlichen Erfolg gerichteten Sprache - die auch individuell oder verkehrsmäßig typisierte Zeichensprache, wie z.B. Handheben in einer

Versammlung sein kann -, hervorgeht oder wenn er mittelbar aus anderen Indizien erschlossen werden kann. Maßgeblich ist die Sicht des Erklärungsempfängers. Ein spezieller Fall der konkludenten Willenserklärung ist die stillschweigende, bei der mittelbar aus dem Schweigen in einer bestimmten Situation ein Indizienschluss auf einen bestimmten rechtsgeschäftlichen Willen gezogen wird (ausführlich zu konkludenten Willenserklärungen: Armbrüster in Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2021, Vorb. §§ 116 ff Rn. 6; vgl. VG Regensburg, U.v. 11.10.2021 - RN 5 K 20.3131 - juris Rn. 48).

18

Ein fristgerechter, einen Monat vor Beginn eines Teilabschnitts erfolgter Verzicht konnte aufgrund des zeitlichen Ablaufs nur für den Studienjahrgang 2019/2022 im Abschnitt II1, der am 21. September 2020 begann, (konkludent) erklärt werden. Für die anderen Studienteilabschnitte der Studienjahrgänge 2017/2020 (Studienteilabschnitt III, Studienbeginn 2.1.2020), 2018/2021 (Studienteilabschnitt II2, Studienbeginn 30.3.2020) und 2019/2022 (Studienteilabschnitte I2, Studienbeginn 1.1.2020) war einen Monat vor Beginn der Studienzeit noch nicht absehbar, dass mit Schreiben vom 13. März 2020 bzw. mit Email vom 14. März 2020 der Studienbetrieb (in Präsenz) ab dem 16. März 2020 eingestellt wird und eine Anreise nicht möglich ist.

19

Allein in dem Schweigen der Klägerin und der betroffenen Studierenden ist jedoch kein stillschweigender Verzicht auf die Unterkunft zu sehen. Die Kammer schließt sich insoweit den Ausführungen des VG Regensburg in dem identischen Parallelverfahren (VG Regensburg, U.v. 11.10.2021 - RN 5 K 20.3131 - juris Rn. 50 bis 52) an, das dazu Folgendes ausführt:

20

„Einerseits ist insoweit zu bedenken, dass sich die Klägerin vor Beginn des Studienteilabschnitts nicht anders verhalten hat, als vor der Pandemie. In der mündlichen Verhandlung hat sich ergeben, dass die von der Klägerin an die Hochschule entsandten Studierenden nur einmal vor Beginn des Studiums von der Klägerin bei der HföD angemeldet werden. Die Hochschule lädt dann die Studierenden über deren jeweilige Dienststellen rechtzeitig vor Beginn eines neuen Studienabschnitts ein und die Studierenden werden dann von ihren Dienststellen der Hochschule zugewiesen. Ein irgendwie geartetes Zutun der Klägerin, um das Fortsetzen des Studiums zu gewährleisten - etwa eine Neuanmeldung der Studierenden für jeden Studienteilabschnitt - ist somit nicht erforderlich. Aus Sicht der Hochschule ist aus einem Schweigen der Klägerin somit zu folgern, dass alle einmal angemeldeten Studierenden das Studium fortsetzen wie bisher und dass allen Studierenden, für die bisher eine Unterkunft bereitgestellt worden ist, diese auch künftig benötigen. Ein Tätigwerden der Klägerin ist grundsätzlich nur dann erforderlich, wenn ein Studierender das Studium abbricht. In diesem Fall meldet die Klägerin den Studierenden bei der Hochschule ab, was dann dazu führt, dass der Studienplatz nicht mehr belegt ist und für die Klägerin insoweit überhaupt keine Kosten mehr entstehen (vgl. § 2 Abs. 2 Sätze 1 und 2, § 3 Abs. 2 ErstVBayFHVR). Zudem ist es möglich, dass einzelne Studierende, die eine Unterkunft nicht (mehr) benötigen, den Verzicht nach § 2 Abs. 2 Satz 3 ErstVBayFHVR unmittelbar gegenüber der HföD erklären. Für alle anderen Studierenden durfte die HföD demzufolge davon ausgehen, dass diese noch angemeldet sind, ihr Studium fortführen und nicht auf die Unterkunft verzichten, sodass für diese ein Betrag von 1.364,00 EUR je Monat des Fachstudiums nach § 2 Abs. 2 Satz 2 ErstVBayFHVR seitens der Klägerin zu erstatten ist.

21

Warum das Schweigen der Klägerin in der Pandemie anders zu verstehen sein sollte, ist nicht ersichtlich. Zwar wurde für die Studierenden des hier zu beurteilenden Studienteilabschnitts tatsächlich keine Unterkunft benötigt, da ausschließlich Digitalunterricht stattfand. Dass für den betreffenden Jahrgang voraussichtlich ausschließlich Digitalunterricht angeboten werden wird, war von den Beteiligten vorhersehbar, was sich aus dem Schreiben der Hochschule vom 5. August 2020 ergibt, welches der Klägerin offensichtlich bekannt war. Allerdings ist der fragliche Abschnitt des Schreibens mit „Planung des Studiums für Herbst 2020 (derzeitiger Stand)“ überschrieben. Hieraus ergibt sich, dass die HföD bemüht war, ein pandemiekonformes Studium anzubieten, was nur durch die Unterrichtung verschiedener Studienjahrgänge im Onlineverfahren möglich war. Aus dem Klammerzusatz „derzeitiger Stand“ ergibt sich jedoch, dass Änderungen der Planungen jederzeit infrage kamen. Hätte sich etwa die Corona-Situation während des fraglichen Studienabschnitts verbessert, so hätte auch der Fall eintreten können, dass wieder Präsenzunterricht stattfinden kann. In diesem Fall hätte dann die Hochschule wieder Unterkünfte zu Verfügung stellen müssen, weshalb die nicht belegten Unterkünfte auch tatsächlich vorgehalten wurden. Ein

derartiger Fall ist nach Angabe des Beklagten in der mündlichen Verhandlung im Oktober 2021 auch tatsächlich eingetreten. Ein Studienjahrgang, der bislang digital unterrichtet worden sei, sei am 11. Oktober 2021 kurzfristig wieder einberufen worden, sodass die seitens der HföD vorgehaltenen Unterkünfte auch tatsächlich wieder benötigt worden seien. Würde das bloße Schweigen der Klägerin in einem derartigen Fall als Verzicht auf die Unterkunft anzusehen sein, so hätte dies zur Folge, dass die Studierenden wieder zum Unterricht einberufen werden können, aber vor Ort keine Unterkunft mehr haben, was sicherlich auch von der Klägerin nicht gewollt wäre. Zwar wird man davon ausgehen können, dass die meisten Unterkünfte auch im Fall der Nichtbelegung von der Hochschule vorgehalten werden müssen, da eine anderweitige Vergabe nicht möglich ist, sodass auch im Fall einer kurzfristigen Wiedereinberufung von Studierenden eine Unterkunft hätte zur Verfügung gestellt werden können. Allerdings würde dies zu einer einseitigen Verlagerung des Risikos der Nichtbelegung von Unterkünften auf die HföD führen.

22

Nach alledem musste die Hochschule aufgrund des bloßen Schweigens der Klägerin auch nach Einführung des Digitalunterrichts weiterhin davon ausgehen, dass sie Unterkünfte für die Studierenden vorhalten muss, auch wenn diese voraussichtlich tatsächlich nicht genutzt werden. Aus maßgeblicher Sicht der Hochschule konnte das bloße Schweigen der Klägerin somit nicht als Verzicht auf die Unterkunft verstanden werden.“

23

cc) Eine Verzichtserklärung war auch nicht entbehrlich.

24

Auch insoweit schließt sich die Kammer den Feststellungen des VG Regensburg (VG Regensburg, U.v. 11.10.2021 - RN 5 K 20.3131 - juris Rn. 54 bis 60) an, mit Ausnahme der Ausführungen zu der Frage, ob überhaupt ein gesamter Studienjahrgang auf die Unterkunft verzichten kann (Rn. 56 a.E., das Verwaltungsgericht Regensburg hat diese Frage nur aufgeworfen, aber nicht endgültig entschieden, weil es insoweit auch nicht tragend darauf ankam):

25

„Soweit die Klägerin der Auffassung ist, eine ausdrückliche Erklärung eines Verzichts auf die Unterkunft sei entbehrlich gewesen, weil es keinen Sinn mache, auf etwas zu verzichten zu müssen, das von vorneherein nicht angeboten worden sei, so vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Die Argumentation der Klägerin orientiert sich an einer am Sinn und Zweck der Vorschrift orientierten einschränkenden Auslegung des Art. 2 Abs. 2 Satz 3 ErstVBayFHVR. Sie meint, die Bereitstellung einer Unterkunft durch die HföD und der von der Klägerin für die Unterkunft zu zahlende Betrag stünden in einem unmittelbaren Gegenseitigkeitsverhältnis. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall. Insgesamt dienen die Regelungen in der ErstVBayFHVR einer pauschalierten Umlegung der Ausbildungskosten auf die einzelnen Dienstherrn, die Studierende an die Hochschule entsenden.

26

Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und 4 HföDG bestimmen, dass nichtstaatliche öffentliche Dienstherrn die Kosten mit Ausnahme der Kosten für Grunderwerb, für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie für die Erstausrüstung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege anteilig nach der Zahl der Studierenden tragen, soweit sie ihren Nachwuchs für den Einstieg in der dritten Qualifikationsebene an der HföD ausbilden. Nach § 3 Abs. 2 Satz 4 HföDG werden die Kosten pauschal abgerechnet. Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass die nichtstaatlichen öffentlichen Dienstherrn im Ergebnis die anteiligen Gesamtkosten der Ausbildung für ihre Studierenden tragen müssen, und zwar unabhängig davon, ob der einzelne Student bestimmte Angebote der Hochschule im Einzelfall auch wahrnimmt. Im Rahmen der Ausbildung ist dabei grundsätzlich davon auszugehen, dass während der verschiedenen Studienteilabschnitte Präsenzunterricht in Wasserburg stattfindet. Da die Studierenden aus ganz Bayern kommen, müssen diesen grundsätzlich auch Unterkünfte angeboten werden. Dementsprechend zählen auch die Kosten für die Unterkunft zu den Kosten, die die Hochschule auf die nichtstaatlichen öffentlichen Dienstherrn entsprechend der Anzahl der entsandten Studenten umlegen kann. Im Regelbetrieb der Hochschule ist dabei davon auszugehen, dass die eigenen Unterkünfte der Hochschule sowie auch angemietete Unterkünfte auch tatsächlich genutzt werden, wobei sich aus § 2 Abs. 2 Satz 3 ErstVBayFHVR ergibt, dass die pauschalierten Unterkunfts-kosten für jeden Studierenden 308,00 EUR betragen. Grundsätzlich fallen diese Kosten unabhängig davon an, ob die Unterkünfte im Einzelfall tatsächlich belegt sind oder nicht. Insoweit mag es zwar zu geringeren Ausgaben der Hochschule kommen, weil etwa die

Heizkosten niedriger ausfallen. Gleichwohl hat die Hochschule erhebliche Aufwendungen allein für das Vorhalten der Unterkünfte, weshalb diese Kosten grundsätzlich auch von den nichtstaatlichen Dienstherren getragen werden müssen. Es handelt sich insoweit um einen Teil der Kosten der Ausbildung im Sinne des § 1 ErstVBayFHVR.

27

Auch wenn § 2 Abs. 2 Satz 3 ErstVBayFHVR bestimmt, dass die pauschalierten monatlichen Kosten für die Belegung eines Studienplatzes um 308,00 EUR reduziert werden, wenn für einen Studierenden auf die Unterkunft verzichtet wird, so bedeutet dies nicht, dass insoweit eine Reduzierung der „Gegenleistung“ vorgenommen wird, weil die entsprechende „Leistung“ - also die Unterkunft - nicht in Anspruch genommen wird. Letztendlich handelt es sich auch insoweit nur um einen pauschalierten Ansatz. Dies folgt letztendlich aus § 8 ErstVBayFHVR, der festlegt, dass die festgesetzten Kosten für die einzelnen Studiengänge regelmäßig alle drei Jahre überprüft und bei einer Abweichung von mehr als 10 v.H. von den tatsächlichen Ausgaben entsprechend angepasst werden. Dies bedeutet im Ergebnis, dass unter den soeben genannten Voraussetzungen beispielsweise dann eine Anpassung erfolgen muss, wenn sich die Unterkunftskosten erhöhen - etwa wegen gestiegener Heizkosten - oder wenn sich diese verringern - etwa weil die von der Hochschule vorgehaltenen Unterkünfte nicht genutzt werden und sich deshalb die Kosten für die Hochschule vermindern (...).

28

Dass die ErstVBayFHVR nicht von einem strikten Gegenseitigkeitsprinzip ausgeht, zeigt sich auch an den Regelungen in § 3 Abs. 2 ErstVBayFHVR. Danach sind für jeden begonnenen Teilabschnitt des Fachstudiums die vollen darauf entfallenden Kosten zu begleichen, unabhängig davon, ob der Abschnitt vom Studierenden abgeschlossen wurde (Satz 1). Sollte das Studium innerhalb der ersten vier Wochen des ersten Teilabschnitts des Fachstudiums abgebrochen werden, fällt lediglich eine Pauschale von 1.000,00 EUR an (Satz 2). Die Dauer der Teilabschnitte des Fachstudiums wird jeweils auf volle oder halbe Monate festgesetzt (Satz 3). Die Hochschule ist berechtigt, bereits abgeschlossene und begonnene Teilabschnitte des Fachstudiums abzurechnen (Satz 4). Aus diesen Regelungen geht besonders deutlich hervor, dass bei der Kostenerstattung ein pauschalierter Ansatz verfolgt wird, um die Abrechnung zu erleichtern.

29

Sinn und Zweck der Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 3 ErstVBayFHVR ist somit nicht die konkrete Vergütung der einem einzelnen Studierenden zur Verfügung gestellten Unterkunft, sondern eine pauschalierte Abrechnung aller durch die Hochschule bereitgestellten Unterkünfte, mit dem Ziel, am Ende eines Abrechnungszeitraums eine Kostendeckung zu erreichen. Sollte durch den pauschalierten Ansatz eine Über- oder Unterdeckung entstehen, so sind die pauschalierten Kostensätze unter den Voraussetzungen des § 8 ErstVBayFHVR anzupassen.

30

Nach alledem ist § 2 Abs. 2 Satz 3 ErstVBayFHVR nicht Ausdruck eines Gegenseitigkeitsprinzips. Vielmehr bezwecken alle Regelungen der ErstVBayFHVR, dass die der Hochschule entstehenden Kosten des Hochschulstudiums für die Studierenden nichtstaatlicher öffentlicher Dienstherren abgedeckt werden. Die von der Hochschule zu erbringende Leistung ist somit die Ausbildung der Bediensteten der Klägerin. Diese Leistung hat sie auch erbracht, auch wenn kein Präsenzunterricht stattgefunden hat. Im Gegenzug hat die Klägerin der HföD alle der Hochschule entstehenden Kosten zu erstatten, die nach dem oben Gesagten pauschaliert abgerechnet werden. Dazu zählen grundsätzlich auch die Kosten der Bereithaltung der Unterkünfte, und zwar unabhängig davon, ob diese tatsächlich genutzt werden oder nicht.

31

Deshalb kann auch dahinstehen, ob es - wie die Klägerin meint - einen allgemeinen Grundsatz gibt, wonach einer Forderung immer eine Gegenleistung gegenüberstehen müsse. Aufgabe der Hochschule ist es nach Art. 1 Abs. 1 HföDG eine Ausbildung für den Einstieg in der dritten Qualifikationsebene bereitzustellen. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 HföDG vermittelt sie den Studierenden auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse eine auf die Aufgaben der Verwaltung und der rechtspflegebezogene Bildung, die zur Erfüllung der Dienstaufgaben befähigt. Hierin besteht im Ergebnis die „Leistung“ der Hochschule. Diese Leistung hat die Hochschule vollumfänglich - wenn auch zum Teil durch Zurverfügungstellung von Digitalunterricht - erbracht. Die hierfür von ihr aufgewendeten Kosten sind anteilig auf die nichtstaatlichen öffentlichen Dienstherren umzulegen (Art. 3 Abs. 2 HföDG, § 1 ErstVBayFHVR).“

32

c) Die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über Leistungsstörungen - insbesondere die §§ 275, 326 BGB - finden keine Anwendung, da zwischen den Beteiligten kein öffentlich-rechtlicher Vertrag besteht und auch eine Analogie nicht in Betracht kommt.

33

aa) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag i.S.v. Art. 54 BayVwVfG zwischen den Beteiligten liegt unstreitig nicht vor. Nur dann könnten über den Art. 62 Satz 2 BayVwVfG die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über Leistungsstörungen entsprechend anwendbar sein (VG Regensburg, U.v. 11.10.2021 - RN 5 K 20.3131 - juris Rn. 62, 63).

34

bb) Eine analoge Anwendung dieser Vorschriften kommt ebenfalls nicht in Betracht. Auch insoweit schließt sich die Kammer nochmals den Ausführungen des VG Regensburg (VG Regensburg, U.v. 11.10.2021 - RN 5 K 20.3131 - juris Rn. 65, 66) an:

35

„§ 326 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 BGB enthält letztendlich eine Regelung der Gefahrtragung für die Gegenleistung. Der Grundsatz lautet, dass ein Schuldner den Anspruch auf die Gegenleistung verliert, wenn er selbst seine Leistung, zu deren Erbringung er aufgrund von im Gegenseitigkeitsverhältnis stehender Vereinbarungen verpflichtet ist, nicht mehr erbringen muss, weil nach § 275 Abs. 1 bis 3 BGB für ihn ein Fall subjektiver oder objektiver Unmöglichkeit eingetreten ist. Dem Untergang des Leistungsanspruchs gemäß § 275 BGB folgt somit der Untergang des Gegenleistungsanspruchs gemäß § 326 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 BGB (vgl. dazu Schwarze in: Staudinger, BGB, Neubearbeitung 2020, § 326 Rn. B 6). Voraussetzung für die Anwendbarkeit der genannten Vorschrift ist jedoch, dass die betreffenden Leistungspflichten im Gegenseitigkeitsverhältnis stehen. Für den vorliegenden Fall bedeutet dies somit, dass die Nutzungsmöglichkeit im Hinblick auf die von der Hochschule angebotene Unterkunft im Gegenseitigkeitsverhältnis mit der Bezahlung für die Unterkunft stehen müsste. Bereits oben (vgl. 2; (hier Rn. 25 ff.)) wurde jedoch dargestellt, dass die Klägerin nicht die konkrete Unterkunft für jeden einzelnen Studierenden zu bezahlen hat. Vielmehr handelt es sich bei dem Aufwand für die seitens der Hochschule zur Verfügung gestellten Unterkünfte um einen Teil der Kosten des gesamten Hochschulstudiums, die dann pauschaliert auf die von der Klägerin entsandten Studierenden umzulegen sind. „Hauptleistung“ der HföD ist damit allenfalls die vollumfängliche Durchführung des Hochschulstudiums einschließlich der Durchführung der entsprechenden Prüfungen. Als „Hauptleistung“ der Klägerin könnte man im Gegenzug dazu dann die pauschalierte Erstattung sämtlicher von der HföD aufgewendeten Kosten, die durch das Studium der seitens der Klägerin entsandten Studierenden entstanden sind, ansehen. Insoweit hat die Hochschule aber ihre „Hauptleistung“ erbracht, weshalb auch die Klägerin zu Erbringung der „Gegenleistung“ verpflichtet ist.

36

Nach alledem wird deutlich, dass zwischen der Zurverfügungstellung der Unterkünfte und deren „Bezahlung“ keine synallagmatische Verknüpfung besteht, weshalb eine analoge Anwendung der §§ 275, 326 BGB nicht in Betracht kommt.“

37

2. Die Klage war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus den §§ 167 VwGO, 708 ff. ZPO.