

**Titel:**

**Anerkennung von studentischen Vereinigungen**

**Normenketten:**

VwGO § 43 Abs. 2, § 114 S. 1

BayVwVfG Art. 35 S. 1, Art. 43 Abs. 2, Art. 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1

**Leitsätze:**

**1. Die Anerkennung als studentische Vereinigung ist Verwaltungsakt iSd Art. 35 S. 1 BayVwVfG. (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Der Hinweis auf Neuregelungen ist behördliche Wissenserklärung und damit schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln. (Rn. 45) (redaktioneller Leitsatz)**

**3. Verwaltungsakte können nicht in weiterem Umfang aufgehoben werden, als dies gesetzlich zugelassen ist. (Rn. 48) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Allgemeine Feststellungsklage, Subsidiarität der allgemeinen Feststellungsklage (verneint), Prozessökonomie bei Statusrechten, Staatliche Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung, Verwaltungsaktqualität der Anerkennung und Eintragung als studentische Vereinigung an einer Universität, Keine Aufhebung des Verwaltungsaktes, Keine Erledigung auf andere Weise, Änderung der Verwaltungspraxis, Vertrauensschutz, Feststellungsklage, studentische Vereinigung, Universität, Hochschule, Subsidiarität, Verwaltungsakt, Aufhebung, Verwaltungspraxis

**Tenor**

I. Es wird festgestellt, dass der Kläger als studentische Vereinigung i.S.d. vorläufigen Richtlinien für studentische Vereinigungen an der Universität \* 1973 anerkannt ist und die damit verbundenen Berechtigungen ausüben kann.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein für an der beklagten Universität Studierende, Mitarbeiter und Ehemalige und begehrt die Feststellung, anerkannte studentische Vereinigung an der beklagten Universität mit den damit verbundenen Rechten zu sein. Der Kläger ist Teil eines Verbundes mehrerer solcher Vereinigungen an der beklagten Universität.

**2**

Mit Schreiben vom 15. Mai 2013 teilte die Beklagte dem Kläger auf dessen Antrag mit, dass die Hochschulleitung entsprechend § 2 der vorläufigen Richtlinien für Studentische Vereinigungen (Richtlinien 1973) und der gängigen Praxis an der Beklagten den Kläger als studentische Vereinigung anerkannt und in die Liste der studentischen Vereinigungen aufgenommen hat.

**3**

Nach den Richtlinien 1973 sind studentische Vereinigungen Vereinigungen von Studenten, insbesondere mit fachlicher, künstlerischer, sportlicher, gesellschaftlicher, religiöser oder politischer Zielsetzung auf Fachbereichs- oder Universitätsebene (§ 1). Sie werden auf Antrag in eine Liste der studentischen Vereinigungen eingetragen (§ 2). Nach vollzogener Eintragung können studentische Vereinigungen die hierfür vorgesehenen Anschlagtafeln der beklagten Universität zum Aushang von nichtpolitischen Informationen in Anspruch nehmen und auf Antrag je eine Veranstaltung in jedem Studienabschnitt für ihre Mitglieder in einem Raum der beklagten Universität durchführen (§ 4 Abs. 1 und 2).

**4**

Im Jahr 2014 erließ die Beklagte neue Richtlinien für studentische und sonstige Gruppierungen (Richtlinien 2014). Darin findet sich nunmehr eine begriffliche Unterscheidung in studentische Vereinigungen, Alumni-Vereinigungen und Fördervereinigungen. Studentische Vereinigungen sind nach § 1 Abs. 2 Richtlinien 2014 Vereinigungen von Studierenden der Universität, wohingegen Alumni-Vereinigungen nach § 1 Abs. 3 Richtlinien 2014 Vereinigungen von Studierenden, ehemaligen Studierenden, Beschäftigten oder ehemaligen Beschäftigten der Universität sind. Die einzelnen Befugnisse der studentischen bzw. Alumni-Vereinigungen sind in § 7 bzw. § 8 Richtlinien 2014 geregelt. § 7 Abs. 7 Richtlinien 2014 regelt, dass nähere Regelungen zu den Befugnissen durch die Universitätsleitung erfolgen. In § 15 Richtlinien 2014 bestehen folgende Übergangsregelungen:

**5**

„(1) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits eingetragene Studentische Vereinigungen können eine Eintragung entsprechend der vorliegenden Richtlinien bis zum 31. März 2015 beantragen. Bis zur Eintragung können sie die Befugnisse nach § 7 ausüben (...)

**6**

(2) Die Eintragung von zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits eingetragenen Studentischen Vereinigungen wird gelöscht, sofern ein Eintragungsantrag bis zum 31. März 2015 nicht gestellt wird.“

**7**

Mit Schreiben vom 17. Juli 2014 teilte die Beklagte den Studierendenvertretungen, Fachschaftsvertretungen, Fachschaften und eingetragenen studentischen Vereinigungen mit, dass die Universitätsleitung die neuen Richtlinien 2014 beschlossen hat und bat um Beachtung der in § 15 Richtlinien 2014 vorgesehenen Übergangsregelung.

**8**

Im Jahr 2016 wurde durch die beklagte Universität eine Satzung zur Registrierung von Gruppierungen an der Beklagten (Registrierungssatzung) vom 23. November 2016 erlassen. Darin geregelt sind u.a. die Eintragungsvoraussetzungen. Bei studentischen Vereinigungen ist in den Vereinigungsstatuten zu regeln, dass stimmberechtigte Mitglieder und Mitglieder der Leitungsorgane immatrikulierte Studierende der beklagten Universität sind (§ 1 Abs. 4 Satz 1 b) Registrierungssatzung). Bei Alumni-Vereinigungen ist in den Vereinigungsstatuten zu regeln, dass Mitglieder der Vereinigung und der Leitungsorgane immatrikulierte Studierende oder Beschäftigte oder ehemalige Studierende und Beschäftigte der beklagten Universität sind (§ 1 Abs. 4 Satz 1 c) Registrierungssatzung). In § 2 Registrierungssatzung sind die Befugnisse eingetragener Vereinigungen geregelt. Danach sind eingetragene studentische Vereinigungen und Alumni-Vereinigungen befugt, im Rahmen der möglichen Kapazitäten Einrichtungen der beklagten Universität für ihre Vereinszwecke zu nutzen (Abs. 1). Bei Veranstaltungen, bei denen von eingetragenen Studentischen Vereinigungen oder Alumni-Vereinigungen Leistungen gegen Entgelt angeboten werden, können Einrichtungen der beklagten Universität unter bestimmten Voraussetzungen genutzt werden (Abs. 2). § 4 Abs. 2 Registrierungssatzung sieht vor, dass Vereinigungen, die nach den zum 9. Januar 1973 in Kraft getretenen vorläufigen Richtlinien für studentische Vereinigungen eingetragen wurden und bis zum 31. März 2015 einen Antrag auf Eintragung nach den zum 1. Oktober 2014 in Kraft getretenen Richtlinien 2014 gestellt haben, die Befugnisse nach § 2 Registrierungssatzung ausüben können, sofern über den Antrag noch nicht abschließend entschieden wurde. Nach § 4 Abs. 3 Registrierungssatzung werden Vereinigungen, die nach den Richtlinien 2014 eingetragen wurden, ohne Antrag in das Register eingetragen.

**9**

Der Kläger ist nicht nach Maßgabe der Richtlinien 2014 bzw. der Registrierungssatzung (neu) anerkannt bzw. eingetragen. Ein Antrag auf Eintragung nach den neuen Regelungen sei nicht gestellt worden, da der Kläger die nunmehrigen Eintragungsvoraussetzungen für studentische Vereinigungen nicht erfülle.

**10**

Am 13. August 2020 ließ der Kläger Klage erheben und beantragt,

**11**

Es wird festgestellt, dass der Kläger anerkannte studentische Vereinigung an der Beklagten ist und ihm die damit verbundenen Rechte zustehen.

## 12

Die Feststellungsklage sei zulässig. Die Beklagte wolle dem Kläger ohne actus contrarius den Status als eingetragene studentische Vereinigung entziehen bzw. tue so, als habe der Kläger diesen Status nicht. Eine Klage auf positive Verbescheidung des Antrags auf Zulassung zum Glühweinverkauf habe nicht erhoben werden können. Die Beklagte habe die entsprechenden Anträge des Klägers nicht bearbeitet und auch trotz Aufforderung keine schriftlichen Bescheide erlassen, gegen die der Kläger hätte klagen können. Aufgrund der kurzen Antragsfristen sei ohnehin nur eine Fortsetzungsfeststellungsklage möglich gewesen.

## 13

Der Kläger sei mit Bescheid vom 15. Mai 2013 als studentische Vereinigung anerkannt und eingetragen worden. Trotz dieser Mitteilung habe sich die Beklagte mehrfach geweigert, den Kläger gegenüber anderen eingetragenen studentischen Vereinigungen gleich zu behandeln. Im Jahr 2016 sei dem Kläger die Teilnahme am Glühweinverkauf mit der Begründung versagt worden, der Kläger sei lediglich nach den alten Richtlinien eingetragen. Die von der Beklagten erlassenen Richtlinien 2014 bzw. die Registrierungssatzung würden einheitlich den Begriff der eingetragenen bzw. anerkannten studentischen Vereinigung verwenden. Ob eine Löschung nach § 15 Abs. 2 Richtlinien 2014 erfolgt sei, sei nicht bekannt, eine Mitteilung hierüber nicht erfolgt. Der Kläger habe seine Auffassung, wonach es sich bei dem Schreiben vom 15. Mai 2013 und der darin enthaltenen Anerkennung um einen Verwaltungsakt handele, der Beklagten mitgeteilt. Dieser Verwaltungsakt sei bisher weder zurückgenommen noch aufgehoben worden. Ausweislich der Schreiben der Beklagten, in denen die Voraussetzungen zur Teilnahme am Glühweinverkauf mitgeteilt worden seien, sei eine Teilnahme für alle eingetragenen studentischen Vereinigungen der Beklagten vorgesehen und die Schreiben auch entsprechend adressiert gewesen. Seit der Ablehnung im Jahr 2016 sei mit Ausnahme von 2019 jedes Jahr ein Antrag gestellt worden, die Anträge jedoch seitens der Beklagten nicht bearbeitet worden, obwohl der Kläger eine schriftliche Verbescheidung gefordert habe.

## 14

Der Kläger sei wie die übrigen Vereine des Verbundes als studentische Vereinigung eingetragen. Bei den Vereinen des Verbundes handele es sich nicht um rein studentische Vereinigungen oder reine Alumni-Vereine, sondern um Mischformen, um diese Gruppen miteinander zu vernetzen. Deshalb sei in der Satzung des Klägers vorgesehen, dass auch ehemalige Studierende stimmberechtigte Mitglieder und Mitglieder von Leitungsorganen sein könnten. Nach den neuen Regelungen sei dies nicht mehr zulässig, die alten Richtlinien 1973 hätten hierzu keine Einschränkung enthalten. Die Beklagte wolle die Vereine des Verbundes in die Form der Alumni-Vereinigungen zwingen, wodurch die Zusammenarbeit aktiver Studierender mit Alumni im Vergleich zu reinen studentischen Vereinigungen deutlich schlechter gestellt werde. Es liege der Verdacht nahe, dass eine gezielte Diskriminierung der Vereine des Verbundes vorliege, da der Vorsitzende des Verbundes in der Vergangenheit immer wieder Fehlverhalten und Missstände bei der Beklagten aufgezeigt und beim zuständigen Ministerium kritisiert habe. Es gebe an der Beklagten keine anderen Vereine, in denen gleichzeitig Studierende, wissenschaftliche Mitarbeiter und Ehemalige aktiv mitwirkten. Diese gezielte Diskriminierung und Ausgrenzung von Alumni verstoße gegen Art. 2 Abs. 5 Satz 3 BayHSchG

## 15

Eine Schlechterstellung des Klägers erfolge etwa durch die von der Beklagten festgelegten Konditionen zur Raumüberlassung. Dadurch, dass es sich bei dem Kläger um eine Kombination aus Alumni-Verein und studentischer Vereinigung handele, sei dieser darauf angewiesen, Veranstaltungen an der Universität durchzuführen. Reine Alumni-Vereinigungen hätten dieses Bedürfnis in der Regel nicht. Werbung für Veranstaltungen könne von studentischen Vereinigungen gemäß den Sonderkonditionen für Werbung von eingetragenen studentischen Vereinigungen für Veranstaltungen außerhalb des Universitätsgeländes gemacht werden. Für Alumni-Vereine gebe es keine entsprechende Regelung. Auf mehrfache Anfrage des Verbundes zu den Konditionen zur Anmietung von Flächen seien keine Informationen erteilt worden. Die Preise für Nutzungsvereinbarungen seien für Vereinigungen, welche nicht als eingetragene studentische Vereinigung gelten würden, um 757% teurer. Dies mache es anderen Vereinigungen bereits aus wirtschaftlicher Hinsicht unmöglich, Veranstaltungen durchzuführen. Die Eintragung als Alumni- oder Fördervereinigung sei faktisch nutzlos.

## 16

Dem Kläger stünden jedoch sämtliche Rechte zu, welche eine studentische Vereinigung an der Beklagten habe oder früher gehabt habe, da es sich bei der Eintragungsmittelung um einen Verwaltungsakt handele.

Dies ergebe sich auch aus dem Gleichheitssatz. Das Recht zur Teilnahme an Glühweinverkäufen werde nicht in den Regelungen festgelegt, sondern stattdessen jeweils durch das Ankündigungsschreiben dieser Veranstaltungen allen eingetragenen studentischen Vereinigungen zugesprochen. Dabei spiele keine Rolle, nach welcher Regelung eine Eintragung erfolgt sei.

#### **17**

Ein Widerruf sei nicht erfolgt, die Voraussetzungen des Art. 49 BayVwVfG seien auch nicht erfüllt. Zwar könne auch ein konkludenter Widerruf erfolgen, jedoch fehle es an den Voraussetzungen des Art. 49 Abs. 2 BayVwVfG. Hinzu komme, dass eine konkludente Aufhebung gemäß der actus contrarius Theorie nur durch einen weiteren Verwaltungsakt möglich sei. Der Erlass einer Satzung sei nicht geeignet, vorangegangene Verwaltungsakte aufzuheben. Jedenfalls sei kein Widerruf erfolgt, ein Schreiben vergleichbar mit dem Eintragungsschreiben habe der Kläger nicht erhalten und sich daher auch nicht dagegen wehren können. Eine Satzung könne allenfalls Voraussetzung des Widerrufs gem. Art. 49 Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG sein, keinesfalls der Widerruf selbst. Soweit § 15 Abs. 2 Richtlinien 2014 die Löschung bereits eingetragener Vereinigungen vorsehe, sei dieser rechtswidrig. Der Widerruf eines rechtmäßigen, begünstigenden Verwaltungsaktes sei an strenge Voraussetzungen geknüpft, welche nicht vorlägen.

#### **18**

Art. 49 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG sei nicht erfüllt. Die Änderung einer Verwaltungspraxis stelle keine Änderung von Tatsachen im Sinne der Vorschrift vor. Eine Übergangsfrist spiele dabei keine Rolle. Die Löschung der Eintragung liege nicht im öffentlichen Interesse. Zudem müsse gem. Art. 49 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG das öffentliche Interesse für den Fall, dass die Löschung nicht erfolge, gefährdet sein. Dies sei auch unter Berücksichtigung des Vortrags der Beklagten nicht ersichtlich. Es seien keine Fälle bekannt, in denen etwa Unternehmen eine entsprechende Eintragung hätten erlangen wollen. Seien solche Eintragungen aber nicht erfolgt, sei eine Löschung bestehender Eintragungen nicht erforderlich und daher die Aufhebung eines rechtmäßigen, begünstigenden Verwaltungsaktes als ultima ratio auch nicht zulässig. Es sei auch nicht nachvollziehbar, weshalb eine Prüfung der bisherigen Eintragungen auf die Einhaltung der neuen Richtlinien mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht möglich gewesen sei.

#### **19**

Art. 49 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG sei nicht erfüllt. Es sei nicht ersichtlich, worin das konkret auf den Kläger bezogene gefährdete öffentliche Interesse bestehen solle. Die von der Beklagten angeführten Gründe, dass wirtschaftlich orientierte Unternehmen mit Verweis auf den Gleichbehandlungsgrundsatz eine Eintragung erzwingen könnten, könne als Rechtfertigung für den Erlass einer neuen Satzung dienen, erfordere aber keinesfalls die Löschung alter Eintragungen.

#### **20**

Die Richtlinien 1973 würden eine Löschung nur in absoluten Ausnahmefällen vorsehen. Die Beklagte könne wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch nicht neue Richtlinien und Satzungen erlassen und damit bestehende, begünstigende Verwaltungsakte unwirksam werden lassen.

#### **21**

Auch die Mitteilung vom 17. Juli 2014 über den Erlass der Richtlinien 2014 und den Hinweis auf die Übergangsregelung könne keine konkludente Aufhebung der Eintragung darstellen. Es handele sich dabei offensichtlich um bloße Information, die Satzung sei erst im Oktober 2014 in Kraft getreten.

#### **22**

Die Voraussetzungen einer Rücknahme nach Art. 48 VwVfG lägen ebenfalls nicht vor. Es liege auch kein Fall des nachträglichen Rechtswidrigwerdens vor. Die Beklagte habe selbst die Eintragungsvoraussetzungen nachträglich geändert. Dies könne nicht dazu führen, dass der Ausgangsbescheid rechtswidrig werde. Wer die Eintragung und damit den dazugehörigen Status einmal erworben habe, behalte diesen. Nichts Anderes gelte vergleichsweise auch bei den alten Fahrerlaubnisklassen.

#### **23**

Es handele sich auch nicht um eine Verwaltungspraxis, welche die Beklagte ohne weiteres ändern könne. Sie habe sich mit den erlassenen Regelungen selbst zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet. Von diesem könne sie nicht ohne weiteres, etwa durch schlichte Neuregelung, abweichen. Dies sei allenfalls für die Zukunft, jedoch nicht rückwirkend möglich.

**24**

Eine Änderung der Verwaltungspraxis liege auch nicht vor. Die Beklagte habe den Status als eingetragene studentische Vereinigung geschaffen und diesen über die Jahre hinweg mit zusätzlichen Befugnissen versehen. Diese Befugnisse habe die Beklagte - außerhalb der Richtlinien - an den Status als eingetragene studentische Vereinigung geknüpft. Durch die neuen Regelungen habe die Beklagte dokumentiert, an diesem Status festhalten zu wollen. An der Verleihung des Status ändere sich nichts, wenn sich für die Zukunft die Anerkennnisvoraussetzungen änderten.

**25**

Die Beklagte beantragt,

**26**

die Klage abzuweisen.

**27**

Nach den Richtlinien 1973 eingetragene Vereinigungen könnten die in den neu erlassenen Vorschriften vorgesehenen Befugnisse ausüben, sofern fristgerecht ein Antrag auf Eintragung nach den neuen Regelungen gestellt worden sei. Der Kläger habe keinen Antrag auf Eintragung nach den Richtlinien 2014 gestellt. Ein Raumantrag vom 20. November 2016 zur Teilnahme am Glühweinverkauf habe deshalb mangels Eintragung nach den Richtlinien 2014 nicht genehmigt werden können. Dies sei auch in vergleichbaren Fällen so gehandhabt worden.

**28**

Die Klage sei mangels Bestimmtheit und aufgrund Subsidiarität bereits unzulässig. Dem Klageantrag lasse sich nicht entnehmen, ob die Befugnisse aus den Richtlinien 1973 oder aus den Richtlinien 2014 gemeint seien. Der Kläger habe in den vergangenen Jahren Anträge auf Teilnahme am Glühweinverkauf gestellt und daher Klage auf Erlass eines das konkret benannte Rechtsverhältnis feststellenden Verwaltungsaktes erheben müssen.

**29**

Die Klage sei auch unbegründet. Bei der Mitteilung vom 15. Mai 2013 handele es sich mangels Regelungswirkung nicht um einen Verwaltungsakt. Durch die Eintragung in das Register selbst werde eine Rechtsfolge verbindlich nicht festgestellt. Solche Rechtsfolgen würden sich erst aus weiteren Feststellungen und Regelungen, etwa im Rahmen von Raumvergaben oder beim Abschluss von Nutzungsvereinbarungen ergeben. Auch aus § 7 Abs. 7 der Richtlinien 2014 und der grundsätzlichen Befugnis der Universitätsleitung zur Festlegung der Konditionen zur Nutzung der Einrichtungen der Universität nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 BayHSchG ergebe sich, dass durch die Eintragung eine bestimmte Rechtsfolge nicht verbindlich festgestellt werde. Die Mitteilung stelle eine reine Wissensmitteilung dar. Die Löschung bzw. Neuerstellung des Registers sei damit ohne Aufhebung der ursprünglichen Mitteilung möglich und zulässig, da sachliche Gründe für eine Neuregelung bestanden hätten und eine ausreichende Übergangszeit eingeräumt worden sei. Zweck der Richtlinien 2014 sei die Dokumentation der zwischenzeitlich erfolgten Verwaltungspraxis bei der Registrierung von studentischen Gruppierungen und eine eindeutige Einteilung der verschiedenen Gruppierungen in fakultätsbezogene oder universitätsbezogene studentischen Vereinigungen, Alumni-Vereinigungen und Fördervereinigungen gewesen. Damit habe unter anderem die Möglichkeit geschaffen werden sollen, abgestufte Befugnisse bzw. Konditionen vorsehen zu können. Verhindert sollte auch die Vereinnahmung von studentischen Vereinigungen durch Ehemalige und Außenstehende werden, wozu es in Einzelfällen Tendenzen gegeben habe. Sowohl die Registrierungsatzung als auch die Richtlinien 2014 sähen Alumni-Vereinigungen vor, so dass weiter auch Mischformen unter den geänderten Vorgaben zulässig seien. Eine Diskriminierung finde nicht statt. Auch die neuen Regelungen seien für studentische und Alumni-Vereinigungen weitgehend identisch. Lediglich § 7 Abs. 5 Richtlinien 2014 enthalte eine Befugnis, die bei Alumni-Vereinigungen nach § 8 Richtlinien 2014 nicht vorgesehen sei. Auch die in § 8 Abs. 4 Richtlinien 2014 vorgesehene Entscheidung nach billigem Ermessen ändere daran nichts. Der Hinweis auf die Konditionen für Informationsveranstaltungen sei nicht zielführend, da der Verbund des Klägers zu diesem Zeitpunkt keine an der Universität eingetragene Vereinigung gewesen sei, weshalb der Hinweis erfolgt sei, dass eine Flächenüberlassung nur zu den üblichen Konditionen für nicht eingetragene Gruppierungen erfolgen könne. Damit sei keine Aussage zu den Konditionen für Alumni-Vereinigungen getroffen worden.

**30**

Bereits in den 2010er Jahren sei ein Überarbeitungsbedarf feststellbar gewesen, da nur rudimentäre Regelungen zu den Eintragungsvoraussetzungen und Befugnissen in den Richtlinien 1973 enthalten gewesen seien. Die Durchführung von Glühweinverkäufen, Festen oder vergleichbaren Veranstaltungen sei nicht vorgesehen gewesen. Die mit den Richtlinien 1973 verbundenen Unklarheiten hätten sich auch bei den in den Schreiben zum Glühweinverkauf adressierten Fachschaften gezeigt. Solche seien nicht definiert. Dennoch hätten diese ohne Eintragung bis zur Neuregelung vergleichbare Befugnisse erhalten. Auch andere Vereinigungen als die des Verbundes des Klägers, die auch Ehemalige als stimmberechtigte Mitglieder gehabt hätten, hätten ihre Strukturen ändern und eine Eintragung nach den neuen Richtlinien erwirken müssen.

### 31

Selbst bei Annahme des Fortbestands der ursprünglichen Eintragung stünden dem Kläger nicht die Rechte nach den neuen Regelungen zu. Die Beklagte könne die Regelungen und die darauf bezogene Verwaltungspraxis ändern und andere oder weitere Voraussetzungen und Befugnisse vorsehen. Die damalige Eintragung könne sich nicht auf Befugnisse beziehen, die zu einem späteren Zeitpunkt und unter anderen Voraussetzungen eingeräumt worden seien (BVerwG, U.v. 13.9.2001 - 3 C 41/00). Soweit der Kläger vortrage, Befugnisse ergäben sich aus verschiedenen Schreiben, sei dies unzutreffend. In den Schreiben würden lediglich die Konditionen zur Ausübung der Befugnisse festgelegt. Die Befugnisse würden sich aus § 7 Abs. 3 Richtlinien 2014 - gleichlautend mit § 8 Abs. 3 Richtlinien 2014 für Alumni-Vereinigungen - ergeben. Zum Zeitpunkt der Schreiben habe es noch keine eingetragenen Alumni-Vereinigungen gegeben, weshalb diese auch nicht adressiert worden seien. Das Schreiben zum Glühweinverkauf für die Adventszeit 2014 sei ohne Relevanz, da zu diesem Zeitpunkt noch die Übergangszeit nach § 15 Abs. 1 Richtlinien 2014 gelaufen sei und noch keine eingetragenen Alumni-Vereinigungen bestanden hätten. Für die Glühweinverkäufe ab 2015 seien dann auch alle eingetragenen Vereinigungen (auch Alumni-Vereinigungen) adressiert worden und hätten die Glühweinverkäufe zu den gleichen Konditionen durchführen können. Eine Schlechterstellung sei daher nicht ersichtlich.

### 32

Selbst bei Annahme, dass es sich bei der Eintragung bzw. Mitteilung um einen Verwaltungsakt handele, sei dieser durch den Erlass der Richtlinien 2014 aufgehoben worden. Die Aufhebung sei konkludent durch § 15 Abs. 2 Richtlinien 2014 erfolgt. Jedenfalls sei die Mitteilung vom 17. Juli 2014 über den Erlass der Richtlinien 2014 und den Hinweis auf die Übergangsregelung als konkludente Aufhebung der Eintragung zu sehen. Dem Kläger sei bewusst gewesen, dass die zum damaligen Zeitpunkt noch bestehende Eintragung wegfallen bzw. gelöscht werde. Anders könne nicht erklärt werden, dass alle Vereine des Verbundes - mit Ausnahme des Klägers - Eintragungsanträge bis zum Ablauf der Übergangsfrist gestellt hätten. Die Rücknahme sei auch rechtmäßig, es habe sich wenn dann um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung gehandelt. Rechtswidrig gewordene Verwaltungsakte könnten nach Art. 48 BayVwVfG zurückgenommen werden. Die Mitteilung vom 17. Juli 2014 habe sich zeitlich auf den Ablauf der Übergangsfrist bezogen. Mit dem Ablauf dieser Übergangsfrist habe sich die Sach- und Rechtslage geändert, die Eintragungsvoraussetzungen seien bei dem Kläger nicht mehr gegeben gewesen. Auch ein Widerruf nach Art. 49 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG sei rechtmäßig. Mit Ablauf der Übergangsfrist sei die bis dahin auf Grundlage der Richtlinien 1973 geübte Verwaltungspraxis beendet worden. Damit lägen nachträglich eingetretene Tatsachen vor. Die Beklagte sei berechtigt gewesen, ihre Verwaltungspraxis für die Zukunft zu ändern. Die eingetragenen Vereinigungen seien über die Änderungen informiert worden und es habe eine ausreichend lange Übergangsfrist bestanden. Die Löschung der Eintragung sei im öffentlichen Interesse erfolgt. Dieses liege darin, für verschiedene Arten von studentischen und sonstigen Gruppierungen klar abgegrenzte Kategorien vorzusehen. Diese Differenzierung entspreche auch den der Universität zugewiesenen Aufgaben. Art. 2 Abs. 2 BayHSchG sehe die soziale, kulturelle und musische Förderung der Studierenden als Aufgabe. Im Gegensatz dazu bestehe nur im Ausnahmefall das Recht von externen Personen, Einrichtungen der Universität (kostenfrei) zu nutzen. Art. 2 Abs. 5 Satz 3 BayHSchG sehe eine Ausnahme für ehemalige Studierende vor. Zusätzlich seien auch ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kreis mit einbezogen worden, da kein Grund bestanden habe, diese als mögliche stimmberechtigte Mitglieder bei Alumni-Vereinigungen auszuschließen. Diese Differenzierung habe bei den Richtlinien 1973 nicht bestanden. Der Verwaltungspraxis entsprechend seien jedenfalls ab den 2000er Jahren auch Alumni-Vereinigungen als studentische Vereinigungen eingetragen worden. Aufgrund der verschiedenen Einzelfälle sei jedoch die Entwicklung einer nachvollziehbaren und einheitlichen Verwaltungspraxis schwierig gewesen, so dass der Bedarf der Überarbeitung der Richtlinien 1973 gesehen

worden sei. Es habe vermieden werden sollen, Flächen für kommerzielle Veranstaltungen im größeren Rahmen zur Verfügung stellen zu müssen. Es sei nicht Ziel der Änderung gewesen, die Arbeit von Alumni-Vereinigungen beispielsweise über die festzulegenden Konditionen zu behindern. Es wäre auch möglich gewesen, Alumni-Vereinigungen allein auf ehemalige Studierende zu beschränken. Durch die Regelung einer Übergangsfrist und der anschließenden Löschung habe die Beklagte eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass sie an der bisherigen Kategorisierung und den damit verbundenen Befugnissen nicht festhalten wolle.

### **33**

Hinzu komme, dass es mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht möglich gewesen wäre, bereits bestehende Eintragungen auf die Einhaltung der neuen Richtlinien zu prüfen. Die Unterlagen seien teils bereits veraltet, Vorstandsmitglieder nicht mehr ermittelbar und Vereinigungen teilweise nicht mehr aktiv gewesen.

### **34**

Selbst wenn aber angenommen werde, dass der Kläger seinen Status als eingetragene Vereinigung nach den Richtlinien 1973 beibehalten habe, habe die Beklagte die sich aus den neuen Richtlinien ergebenden Befugnisse auf die nach diesen Richtlinien eingetragenen Vereinigungen beschränken dürfen und auch die Befugnisse im Übrigen durch Änderung der Verwaltungspraxis für die Zukunft ändern.

### **35**

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- sowie die vorgelegten Behördenakten und auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

### **36**

Die zulässige Klage ist teilweise begründet. Der Kläger ist als studentische Vereinigung i.S.d. vorläufigen Richtlinien für studentische Vereinigungen an der Universität \* 1973 anerkannt und kann die damit (noch) verbundenen Berechtigungen ausüben.

### **37**

I. Die erhobene Feststellungsklage ist zulässig.

### **38**

1. Die allgemeine Feststellungsklage ist vorliegend nicht wegen Subsidiarität unzulässig. Die Subsidiaritätsklausel verfolgt im Interesse der Prozessökonomie den Zweck, den erforderlichen Rechtsschutz auf ein einziges gerichtliches Verfahren zu konzentrieren (BVerwG, U.v. 12.7.2000 - 7 C 3/00 - BVerwGE 111, 306, 308 f. = juris Rn. 12), nämlich dasjenige Verfahren, das seinem Anliegen am wirkungsvollsten gerecht wird (BVerwG, U.v. 19.3.2014 - 6 C 8/13 - BVerwGE 149, 194 = juris Rn. 13). Gegenwärtige Rechtsverhältnisse sind zwar wegen der Subsidiarität der Feststellungsklage nur in Sonderfällen ein geeigneter Gegenstand der Feststellungsklage. Soweit es jedoch wie vorliegend um Statusrechte einer eingetragenen studentischen Vereinigung geht, liegt ein Rechtsverhältnis vor, an das ein Bündel von Rechten und Pflichten geknüpft ist. Gegenüber den vorrangigen Klagen nach § 43 Abs. 2 VwGO, die nur einzelne Rechte zum Gegenstand haben können, führt die Feststellungsklage zu einer prozessökonomischen Klärung der Gesamtsituation (vgl. Eyermann/Happ, 15. Aufl. 2019, VwGO § 43 Rn. 36). Der Kläger war daher vor diesem Hintergrund nicht auf grundsätzlich vorrangige Klagen nach § 43 Abs. 2 VwGO zu verweisen. Zwischen den Beteiligten ist der Status des Klägers streitig, der Grundlage für eine Vielzahl von Einzelentscheidungen im Rahmen etwa des Glühweinverkaufs, der Anmietung von Flächen und Räumen und dergleichen ist. Die Feststellungsklage erweist sich daher insbesondere als prozessökonomisch zur allgemeinen Klärung dieser Statusfrage und der damit verbundenen Berechtigungen.

### **39**

2. Der Kläger besitzt daher auch das notwendige Feststellungsinteresse. Er wird durch die in Streit stehenden Statusrechte unmittelbar und individuell in der Ausübung seiner Tätigkeit betroffen.

### **40**

II. Die Feststellungsklage ist im tenorierten Umfang auch begründet.

#### 41

1. Die Auslegung des Antrags und Klagebegehrens des Klägers unter Berücksichtigung der schriftsätzlichen Begründung gem. § 88 VwGO ergibt, dass dieser die Feststellung begehrt, als studentische Vereinigung an der Beklagten anerkannt zu sein und (auch) diejenigen Rechte ausüben zu können, die die Beklagte studentischen Vereinigungen zugesteht, die nach den aktuelleren Regelungen - wengleich unter anderen Voraussetzungen - eingetragen sind.

#### 42

2. Der Kläger wurde mit Schreiben vom 15. Mai 2013 auf seinen Antrag hin als studentische Vereinigung nach den vorläufigen Richtlinien 1973 und der gängigen Praxis an der Beklagten anerkannt und in die Liste der studentischen Vereinigungen aufgenommen. Diese Anerkennung ist rechtlich als Verwaltungsakt einzuordnen und weiter wirksam. Die Anerkennung wurde nicht widerrufen bzw. zurückgenommen und hat sich auch nicht auf sonstige Weise erledigt (Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG).

#### 43

a) Die Anerkennung als studentische Vereinigung ist ein Verwaltungsakt im Sinne von Art. 35 Satz 1 BayVwVfG. Danach ist ein Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Entgegen der Ansicht der Beklagten entfaltet die Anerkennung als studentische Vereinigung auch Regelungswirkung. Eine „Regelung“ ist dann anzunehmen, wenn die Maßnahme der Behörde darauf gerichtet ist, eine verbindliche Rechtsfolge zu setzen, d.h. wenn Rechte des Betroffenen unmittelbar begründet, geändert, aufgehoben, mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint werden (BVerwG, U.v. 5.11.2009 - 4 C 3/09 - NVwZ 2010, 133, 134 = juris Rn. 15 f.). Die Regelung legt im Wege einseitiger, hoheitlicher und verbindlicher Gestaltung eines von öffentlich-rechtlichen Normen geprägten Lebenssachverhaltes fest, was der Betroffene tun, dulden oder unterlassen muss, bzw. welchen Status er selbst gegenüber dem Hoheitsträger, anderen natürlichen oder juristischen Personen oder in Bezug auf eine Sache innehat.

#### 44

Vorliegend wurde dem Kläger der Status als studentische Vereinigung zuerkannt. § 4 Richtlinien 1973 listet die einzelnen Befugnisse eingetragener studentischer Vereinigungen auf. Zur Ausübung dieser Befugnisse ist die Anerkennung als studentische Vereinigung notwendig und entfaltet daher Regelungswirkung (vgl. dazu auch BVerwG, U.v. 21.10.1993 - 6 C 6/91 - juris und VGH Baden-Württemberg, U.v. 9.4.1991 - 9 S 421/90 - juris zur deshalb statthaften Verpflichtungsklage). Entgegen der Ansicht der Beklagten ist im Schreiben vom 15. Mai 2013 auch keine bloße Wissensmitteilung zu sehen. Anders als etwa das von der Beklagten angeführte Verkehrszentralregister ist die Liste studentischer Vereinigungen keine bloße Sammel- und Auskunftsstelle verschiedener anderweitig getroffener rechtlicher Entscheidungen. Die Anerkennung und Eintragung als studentische Vereinigung hat wie dargestellt - anders im dortigen Fall - unmittelbar Regelungs- und auch Außenwirkung gegenüber dem Kläger.

#### 45

b) Diese Anerkennung wurde auch nicht mit Schreiben der Beklagten vom 17. Juli 2014 - auch nicht zeitlich bedingt oder konkludent - unwirksam. Dieses Schreiben besitzt anders als das Schreiben vom 15. Mai 2013 keine Verwaltungsaktqualität, sondern enthält lediglich eine Wissensmitteilung dahingehend, dass die Universitätsleitung die Richtlinien 2014 beschlossen hat, diese zum 1. Oktober 2014 in Kraft treten und um Beachtung der in § 15 Richtlinien 2014 vorgesehenen Übergangsregelungen gebeten wird. Behördliche Wissenserklärungen, bei denen, wie hier, erkennbar ein Regelungs- und Bindungswille fehlt, zählen dabei zum schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandeln (vgl. BeckOK VwVfG/von Alemann/Scheffczyk, 54. Ed. 1.1.2022, VwVfG, § 35 Rn. 157). Dem Schreiben vom 17. Juli 2014 ist keine Regelungswirkung zu entnehmen. Vielmehr werden die angeschriebenen Gruppierungen lediglich auf eine Neuregelung hingewiesen. Auch dem äußeren Anschein nach liegt bereits kein Verwaltungsakt vor. Das Schreiben ist an keinen konkreten Empfänger gerichtet (Einzelfall), sondern an eine unbestimmte Anzahl von Gruppierungen, enthält keinen erkennbaren (den Kläger als Einzelfall betrachtenden) verfügenden Teil und trägt keine Rechtsbehelfsbelehrung. Auch ist nicht ersichtlich, dass die Beklagte unmittelbar durch dieses Schreiben (ggf. zeitlich bedingt) eine Löschung aller adressierten Gruppierungen beabsichtigte.

#### 46

c) Die Anerkennung bzw. Eintragung ist auch nicht durch den Erlass neuer Regelungen unmittelbar unwirksam geworden. Zwar findet sich in § 15 Abs. 2 Richtlinien 2014 eine Regelung, wonach die Eintragung von zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits eingetragenen studentischen Vereinigungen gelöscht wird, sofern ein Eintragungsantrag bis zum 31. März 2015 nicht gestellt wird. Diese Regelung vermag jedoch nicht die Anerkennung nach den Richtlinien 1973 aufzuheben und unwirksam werden zu lassen.

#### **47**

Gem. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG gilt das BayVwVfG für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit nicht Rechtsvorschriften des Freistaates Bayern inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Die Richtlinien 2014 bzw. die Registrierungssatzung sind keine Rechtsvorschriften des Freistaates Bayern, sondern solche der Beklagten. Die Beklagte ist gem. Art. 11 BayHSchG als staatliche Hochschule eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze. Die Förderung von (ehemaligen) Studierenden ist dabei Körperschaftsangelegenheit (Art. 12 BayHSchG, Art. 2 BayHSchG). Danach hat die Beklagte jedoch insoweit nicht die Kompetenz, vom BayVwVfG abweichende Regelungen durch Setzung eigenen Rechts, das zur unmittelbaren Unwirksamkeit von Verwaltungsakten führt, zu treffen. Es verbleibt vielmehr bei der Regelung des Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG. Ein Verwaltungsakt bleibt danach wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist. Eine darüberhinausgehende, voraussetzungslose Aufhebung eines Verwaltungsaktes sieht das VwVfG - und auch das BayVwVfG - nicht vor und widerspricht auch dem Grundsatz des Gesetzesvorranges (BVerwG, B.v. 21.3.1990 - 9 B 276/89 - NVwZ 1990, 774 = juris Rn. 3). Der Beklagten bleibt es aber unbenommen, einen näher ausgestalteten Widerrufsvorbehalt im Sinne des Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 BayVwVfG zu normieren.

#### **48**

d) Verwaltungsakte können daher nicht in weiterem Umfang aufgehoben werden, als dies gesetzlich zugelassen ist. Die behördliche Aufhebung eines Verwaltungsaktes richtet sich deshalb (abschließend) nach den Art. 48 ff. BayVwVfG. Sonderregelungen sind nicht ersichtlich. Den Behördenakten ist kein solcher Aufhebungsakt zu entnehmen. Eine Löschung ist ausweislich der Behördenakte nicht vollzogen (Bl. 19 der Behördenakte). Eine entsprechende Mitteilung über die Löschung bzw. eine Aufhebung der Anerkennung ist dem Kläger - zwischen den Beteiligten insoweit unstreitig - bisher nicht zugegangen. Es fehlt daher jedenfalls bisher an einem aufhebenden actus contrarius zur Anerkennung bzw. Eintragung des Klägers.

#### **49**

e) Da es an einem konkret-individuellen Aufhebungsakt bereits fehlt, kam es auf das Vorliegen der Voraussetzungen der Art. 48 ff. BayVwVfG im Einzelnen nicht mehr an.

#### **50**

Zwar ermöglicht Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 BayVwVfG den Widerruf eines Verwaltungsaktes, wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen ist. Eine solche Rechtsvorschrift kann neben dem Gesetz insbesondere auch eine Rechtsverordnung oder eine Satzung sein (vgl. BayVGH, B.v. 31.8.1999 - 7 ZS 99.2168 - juris Rn. 19; BeckOK VwVfG/Abel, VwVfG, § 49 Rn. 60). Derartige Rechtsvorschriften kann die Beklagte als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze auch erlassen. Getroffene Satzungsregelungen sind im Rahmen einer vorzunehmenden Inzidenzprüfung - trotz einer zwischenzeitlich etwa abgelaufenen Zweijahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zur Erhebung einer Normenkontrollklage - gerichtlich zu überprüfen (vgl. BayVGH, B.v. 31.8.1999 - 7 ZS 99.2168 - juris Rn. 20).

#### **51**

Eine eingeräumte Ermächtigung zum Widerruf muss dabei an bestimmte tatbestandliche Voraussetzungen geknüpft sein. Ein normierter Widerrufsvorbehalt muss durch normgeberische Ziele gerechtfertigt sein, eine freie Widerruflichkeit ist unzulässig. Die Behörde muss nach Maßgabe der näheren und sachgerechten Bestimmungen dieser Ermächtigung und des Zwecks der Regelung nach sachgemäßen Gesichtspunkten entscheiden können, ob und in welchem Umfang sie den Verwaltungsakt widerruft. Erforderlich ist insbesondere eine Abwägung der infrage stehenden öffentlichen Interessen gegen die

Vertrauensschutzinteressen und sonstige rechtlich geschützten Interessen des Betroffenen, wobei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist.

## 52

Vorliegend sind nur in § 5 Richtlinien 1973 enge Voraussetzungen zur Löschung der Anerkennung als studentische Vereinigung vorgesehen, die im Falle einer darauf gestützten Aufhebung gerichtlich zu überprüfen wären. Die Richtlinien 2014 enthalten hingegen keine Kriterien für die Ausübung eines Widerrufs, sondern lediglich die Anordnung der Löschung, sofern kein Eintragungsantrag gestellt wird. Letztere dürfte in dieser Pauschalität nicht als Rechtsgrundlage für einen Widerruf in Betracht kommen bzw. unwirksam sein.

## 53

Auch ist bereits fraglich, ob es sich bei den Richtlinien 2014 um eine Rechtsvorschrift im Sinne von Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 BayVwVfG handelt oder um eine lediglich niedergeschriebene Verwaltungspraxis. Die Registrierungssatzung 2016 enthält jedenfalls keine Regelung zur Löschung bzw. Aberkennung eines Status. In Ermangelung konkreter Regelungen zur Aufhebung bisheriger Anerkennungen wäre eine Aufhebung an den übrigen Regelungen der Art. 48 ff. BayVwVfG zu messen. An einem solchen konkret-individuellen Aufhebungsakt fehlt es aber, wie dargelegt, bisher.

## 54

f) Die Anerkennung bzw. Eintragung als studentische Vereinigung hat sich auch nicht wegen eines grundlegenden Systemwechsels auf andere Weise gem. Art. 43 Abs. 2 letzte Alternative BayVwVfG erledigt.

## 55

Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG steht in innerem Zusammenhang mit der in Art. 35 Satz 1 BayVwVfG normierten Regelungsfunktion des Verwaltungsakts. Nach Art. 35 Satz 1 BayVwVfG ist Gegenstand des Verwaltungsakts eine nach außen gerichtete Regelung eines Einzelfalles. Indem das Gesetz normiert, dass der Verwaltungsakt auf eine Rechtswirkung „gerichtet“ ist, betont es die Finalität des Verwaltungshandelns in dieser Handlungsform. Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG erfasst spiegelbildlich die Fälle, in denen die dem Verwaltungsakt ursprünglich zukommende steuernde Funktion des Verwaltungshandelns nachträglich entfällt. Dies kann - wie die katalogartige Aufzählung zeigt - in unterschiedlicher Weise geschehen. Das Gesetz unterscheidet hierbei zwischen einem eher formalisierten Handeln, das willentlich und zumeist einseitig auf die Aufgabe der steuernden Funktion des Verwaltungsakts gerichtet ist (dazu vgl. bereits oben), und solchen Rechtslagen, in denen nicht eine einseitige Handlung, sondern die Sach- und Rechtslage selbst zur Beendigung der ehemaligen Rechtswirkung führt. Als Beispiel nennt Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG den Zeitablauf, ohne damit jedoch andere Fälle auszuschließen. Art. 43 Abs. 2 letzte Alternative BayVwVfG formuliert dies im Sinne eines Auffangtatbestandes als Erledigung „in anderer Weise“. Die Erledigung eines Verwaltungsakts tritt danach ein, wenn er nicht mehr geeignet ist, rechtliche Wirkungen zu erzeugen oder wenn die Steuerungsfunktion, die ihm ursprünglich innewohnte, nachträglich entfallen ist (vgl. BVerwG, U.v. 25.9.2008 - 7 C 5/08 - juris Rn. 13; U.v. 19.4.2011 - 1 C 2/10 - juris Rn. 14; OVG Hamburg, B.v. 6.9.2011 - 3 Bf 40/11.Z - juris Rn. 11 ff.).

## 56

Vorliegend besteht an der Beklagten weiter ein System, welches Vereinigungen, die einen Bezug zur Universität aufweisen, gewisse Befugnisse einräumt. Mit den Richtlinien 2014 bzw. der Registrierungssatzung 2016 wurde dieses System näher ausdifferenziert. Die Richtlinien 1973 und die ehemalige Verwaltungspraxis, wonach auch nicht lediglich studentische Vereinigungen, die auch Alumni in den Entscheidungsorganen zulassen, als studentische Vereinigungen anerkannt worden waren, wurden dahingehend modifiziert, dass diese nunmehr eine eigene Kategorie der Alumni-Vereinigungen bilden. Die Kategorie der studentischen Vereinigungen wurde der Bezeichnung nach beibehalten, jedoch inhaltlich (wieder) beschränkt auf (aktuell) Studierende der Beklagten. Gleichzeitig wurden die den einzelnen Gruppierungen zustehenden Berechtigungen und Befugnisse näher ausgestaltet und (jedenfalls teilweise) verschriftlicht. Damit verbunden ist eine Änderung bzw. Ausdifferenzierung des bisherigen Systems, nicht jedoch ein grundlegender Systemwechsel. Die Anerkennung des Klägers nach den Richtlinien 1973 ist daher grundsätzlich weiter geeignet, rechtliche Wirkungen in diesem System zu entfalten.

## 57

g) Nach alledem ist der Kläger weiterhin an der Beklagten anerkannte studentische Vereinigung nach den Richtlinien 1973 und kann die damit (noch) verbundenen Berechtigungen ausüben. Diese ergeben sich insbesondere aus § 4 Richtlinien 1973 und der diesbezüglichen ständigen Verwaltungspraxis, soweit diese nicht zulässigweise für die Zukunft sachgerecht geändert worden sind.

#### **58**

3. Der Kläger ist nicht nach den Richtlinien 2014 bzw. der Registrierungssatzung 2016 (neu) anerkannt und eingetragen bzw. hat auch nicht durch Inanspruchnahme einer Übergangsregelung einen der dort aufgeschlüsselten Status erlangt.

#### **59**

a) Der Kläger hat bisher keinen Eintragungsantrag nach den Richtlinien 2014 bzw. der Registrierungssatzung 2016 gestellt. Danach ist der Kläger schon nach den Regelungen des § 15 Abs. 1 Richtlinien 2014 bzw. § 4 Abs. 2 Registrierungssatzung 2016 daran gehindert, die dort neu geregelten Befugnisse (§ 2 Registrierungssatzung 2016, § 7 ff. Richtlinien 2014) auszuüben. Insbesondere konnte die Beklagte die neu geregelten Befugnisse auch von der Eintragung nach den neuen Regelungen jedenfalls insoweit abhängig machen, als die Neuregelungen sachgerecht geänderte Eintragungsvoraussetzungen für die einzelnen Status vorsehen. Daran hat das Gericht im Fall des Klägers, der nunmehr - insoweit zwischen den Beteiligten unstrittig - allenfalls als Alumni-Vereinigung eintragungsfähig wäre, keine durchgreifenden Zweifel.

#### **60**

b) Soweit hinsichtlich der gewährten Befugnisse bzw. Berechtigungen eine bisherige Verwaltungspraxis geändert worden sein sollte, ist dies grundsätzlich zulässig. Zwar kann ein die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschreitender und deshalb nach § 114 Satz 1 VwGO der gerichtlichen Überprüfung unterliegender Ermessensfehlergebrauch vorliegen, wenn eine Behörde eine ständige Verwaltungspraxis im Einzelfall unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht beachtet, oder im Einzelfall ein Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG auf Gleichbehandlung besteht, wenn unter Missachtung der bisherigen Verwaltungspraxis eine ablehnende Entscheidung ergeht (sog. Selbstbindung der Verwaltung; vgl. BVerwG, U.v. 16.11.2011 - 1 C 21.10 - juris Rn. 15; B.v. 26.6.2007 - 1 WB 12.07 - juris Rn. 27). Eine solche Verwaltungspraxis kann jedoch - unter dem Vorbehalt des einschlägigen Fachrechts und der Grenzen des Willkürverbots - aus sachgerechten Gründen für die Zukunft geändert werden (vgl. BVerwG, B.v. 26.6.2007 - 1 WB 12.07 - juris Rn. 29 m.w.N.).

#### **61**

Insbesondere erscheint es sachgerecht, zwischen reinen studentischen Vereinigungen und solchen, an denen auch (regelmäßig bereits erwerbstätige) Alumni ohne Immatrikulation beteiligt sind, zu differenzieren, was sich bereits aus den Aufgaben der Hochschulen gem. Art. 2 BayHSchG ergibt (vgl. insbesondere Art. 2 Abs. 5 Satz 3 BayHSchG hinsichtlich der bloßen Förderung der Verbindung zu den ehemaligen Studierenden).

#### **62**

Die Beklagte kann ihre Verwaltungspraxis für die Zukunft aus diesen sachgerechten Gründen daher ändern und Befugnisse insbesondere insoweit auch, wie dargestellt, an eine Eintragung nach den neuen Regelungen knüpfen. Dabei ist es nicht sachfremd oder willkürlich gem. Art. 3 Abs. 1 GG, bei Vereinigungen nach der Art der (stimmberechtigten) Mitglieder bzw. der Eintragung nach bestimmten sachgerechten Regelungen zu unterscheiden.

#### **63**

Auch ist ein mögliches Vertrauen in den künftigen Fortbestand einer Verwaltungspraxis jedenfalls dann nicht schutzwürdig, wenn die Behörde keinen besonderen Vertrauenstatbestand geschaffen hat (vgl. BVerfG, B.v. 15.3.2000 - 1 BvL 16/96 - BVerfGE 102, 68 = juris Rn. 96 f. zur Rechtsänderung durch den Gesetzgeber), wofür hier keine Anhaltspunkte bestehen. Es ist nicht erkennbar, dass die Beklagte ein Verhalten gezeigt hat, das Grundlage für einen Vertrauensschutz hätte sein können. Zwar hat die Beklagte den Kläger als studentische Vereinigung nach den Richtlinien 1973 und der gängigen Verwaltungspraxis anerkannt. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Richtlinien 1973 konkret als „Vorläufige Richtlinien für studentische Vereinigungen“ bezeichnet sind und daher bereits der nicht endgültige Charakter deutlich wird. Es besteht im Allgemeinen grundsätzlich auch kein schutzwürdiges Vertrauen

dahingehend, dass eine Verwaltungspraxis in der Zukunft beibehalten wird (vgl. BayVGh, B.v. 16.9.2020 - 11 ZB 20.343 - juris Rn. 22).

**64**

c) Hiernach ist die Beklagte unter Beachtung des Art. 3 Abs. 1 GG nicht verpflichtet, alle Befugnisse und Berechtigungen, die sie nach den Richtlinien 2014 bzw. der Registrierungssatzung 2016 eingetragenen studentischen Vereinigungen zuspricht, auch dem Kläger einzuräumen. Soweit bisherigen Befugnissen und Berechtigungen eine Verwaltungspraxis zugrunde liegt, kann die Beklagte diese aus sachgerechten Gründen für die Zukunft ändern.

**65**

III. Nach alledem war der Klage nur im tenorierten Umfang stattzugeben, die Kosten nach dem jeweiligen Grad des Unterliegens gem. § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu verteilen. Danach ist es sachgerecht, die Kosten des Verfahrens gegeneinander aufzuheben.

**66**

IV. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.