Titel:

Coronavirus, SARS-CoV-2, kein öffentlich-rechtlicher Vertrag über Kosten des Fachstudiums, kein ausdrücklicher oder konkludenter Verzicht, keine erweiterte Auslegung, keine Anpassung an veränderte Umstände, Bescheid, Unterkunft, Hochschule, Verwaltungsakt, Kostenerstattung, Studienplatz, Gerichtsbescheid, Verzicht, Hinterlegung, Auslegung, Festsetzung, Neuberechnung, Vollstreckung, Feststellung, Kosten des Verfahrens, Aussicht auf Erfolg, analoge Anwendung, Rechtmäßigkeit des Bescheids, Kosten der Ausbildung, Hochschulgesetz, Pauschalierung der Kosten, Anpassung wegen veränderter Umstände

Normenketten:

HfÖDG Art. 3 Abs. 2 S. 1

Erstattungsverordnung BayFHVR § 2 Abs. 2 S. 3

Schlagworte:

Coronavirus, SARS-CoV-2, kein öffentlich-rechtlicher Vertrag über Kosten des Fachstudiums, kein ausdrücklicher oder konkludenter Verzicht, keine erweiterte Auslegung, keine Anpassung an veränderte Umstände, Bescheid, Unterkunft, Hochschule, Verwaltungsakt, Kostenerstattung, Studienplatz, Gerichtsbescheid, Verzicht, Hinterlegung, Auslegung, Festsetzung, Neuberechnung, Vollstreckung, Feststellung, Kosten des Verfahrens, Aussicht auf Erfolg, analoge Anwendung, Rechtmäßigkeit des Bescheids, Kosten der Ausbildung, Hochschulgesetz, Pauschalierung der Kosten, Anpassung wegen veränderter Umstände

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.

3. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch den Beklagten durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aus dem Urteil zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich mit ihrer Klage gegen den Bescheid der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern – Fachbereich Sozialverwaltung (im Folgenden: HföD) (früher: Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern – FHVR), mit dem Kosten für das Fachstudium für Nachwuchskräfte der Klägerin in der 3. Qualifikationsebene (im Folgenden: Studierende) abgerechnet wurden.

2
Die Klägerin ist Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 29 Abs. 1 SGB IV) und als Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung zuständig für die Regierungsbezirke … Die Studierenden der Klägerin werden abwechselnd bei der Klägerin und an der HfÖD ausgebildet. Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern (HföD-Gesetz – HföDG) i.d.F.d.Bek. vom 9. Oktober 2003 (GVBl. S. 818) tragen nichtstaatliche öffentliche Dienstherren die Kosten für die Ausbildung der Studierenden, was nach Art. 3 Abs. 5 HföDG durch Rechtsverordnung des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat, nämlich der Erstattungsverordnung BayFHVR (amtliche Abkürzung: Erstattungsverordnung BayFHVR, im Folgenden: BayFHVRErstV) vom 24.10.2005 (GVBl. 2005, S. 544), zuletzt geändert durch Verordnung vom 05.08.2010 (GVBl. 2010, S. 687) näher bestimmt wird.

3

Mit Bescheid vom 23.11.2020 setzte die HfÖD die Kosten der Ausbildung für abgeschlossene und begonnene Teilabschnitte des Fachstudiums im Haushaltsjahr 2020 auf 677.908,00 EUR fest. Gegenstand dieser Abrechnung sind der Studienabschnitt III des Jahrgangs 2017/2020, der Studienabschnitt II2 des Jahrgangs 2018/2021, die Studienabschnitte I2 und II1 des Jahrgangs 2019/2022 sowie der Studienabschnitt I1 des Jahrgangs 2020/2023.

4
Im Zuge der Covid-19-Pandemie war es in der Zeit vom 16.03.2020 bis 17.05.2020 zu einer Einstellung des Lehr-, Verpflegungs- und Unterkunftsbetriebs an der HfÖD gekommen. Die Lehre wurde online im Heimstudium fortgeführt. Die Studierenden der Jahrgänge 2017/2020 (Studienabschnitt III) und 2019/2022 (Studienabschnitt I2) waren zu diesem Zeitpunkt zunächst angereist, durften aber die Unterkünfte zumindest teilweise nicht mehr nutzen. Danach wurde den Studierenden der Jahrgänge 2018/2021 (Studienabschnitt II2) und 2019/2022 (Studienabschnitt II1) keine Unterkunft mehr angeboten. Den Studierenden des Jahrgangs 2020/2023 (Studienabschnitt I1) konnte wieder wie regulär eine Unterkunft angeboten werden. Mit Schreiben vom 05.08.2020 teilte die HfÖD der Klägerin den aktuellen Stand der Planungen mit. Im Abschnitt mit der Überschrift „Planung des Studiums für Herbst 2020 (derzeitiger Stand)“ führte sie aus, welche Maßnahmen hinsichtlich der Studiensituation der unterschiedlichen Jahrgänge getroffen worden waren.

5
Gegenüber der Klägerin rechnete die HfÖD ungeachtet dessen mit dem streitgegenständlichen Bescheid, der mit einer Rechtsbehelfsbelehrungversehen war, den vollen Betrag des Kostenersatzes ab. Zur Begründung führte sie aus, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Vornahme eines Abschlags nach § 2 Abs. 2 Satz 3 BayFHVRErstV i. H. v. 308,00 EUR pro belegtem Studienplatz und Monat nicht vorlägen. In der Zeit von März 2020 bis zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheides am 23.11.2020 gab es keine Kontaktaufnahme durch die Klägerin mit Blick auf einen eventuellen Verzicht auf die Unterkunft.

6
Mit Schriftsatz vom 17.12.2020, eingegangen beim Verwaltungsgericht Bayreuth am gleichen Tag, hat die Klägerin gegen den Bescheid Klage erhoben.

7
Sie beantragt,

der Bescheid der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern, Fachbereich Sozialverwaltung, vom 23.11.2020 wird insoweit aufgehoben, als der Klägerin im Jahr 2020 für die Unterkünfte ihrer Studierenden insgesamt 81.004,00 EUR zu viel in Rechnung gestellt wurden.

8
Die Klägerin führt aus, die tatsächliche Nutzungsmöglichkeit der Zimmer sei nicht gegeben gewesen, den Studierenden sei es ab 19.03.2020 untersagt gewesen, an der Hochschule zu übernachten.

9
Die rechtlichen Voraussetzungen für die Vornahme eines Abschlags von 308,00 EUR nach § 2 Abs. 2 Satz 3 BayFHVRErstV lägen nicht vor. Zwar sei kein ausdrücklicher Verzicht auf die Unterkunft erklärt worden, jedoch sei ein konkludenter Verzicht anzunehmen, da Einigkeit darüber bestanden hätte, dass eine Übernachtung nicht in Anspruch genommen werde. Zudem falle die Schließung in die Risikosphäre des Beklagten, der die Schließung angeordnet habe, und nicht in die der Klägerin. Hinsichtlich der nicht angereisten Jahrgänge sei zudem gar kein Verzicht notwendig gewesen, da ein Verzicht auf eine Leistung, die nicht angeboten werden kann, schon nicht erforderlich sei.

10
Der Kostenansatz des Beklagten sei insofern wie folgt zu korrigieren:

Jahrgang 2017/2020: 23 Studierende x 2,0 Monate x 308,00 EUR = 14.168,00 EUR

Jahrgang 2018/2021: 31 Studierende x 3,5 Monate x 308,00 EUR = 33.418,00 EUR

Jahrgang 2019/2022: 28 Studierende x 0,5 Monate x 308,00 EUR = 4312,00 EUR

27 Studierende x 3,5 Monate x 308,00 EUR = 29.106,00 EUR

11
Der Kostenansatz für den Jahrgang 2020/2023 sei hingegen nicht zu beanstanden.

12
Der Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

13
Der Beklagte trägt vor, es habe kein absolutes Übernachtungsverbot an der HfÖD gegeben. Etwaigen marginalen Kostenersparnissen durch Minderausgaben bei Strom, Wasser, Heizung und Müll stünden zusätzlicher Verwaltungsaufwand für abwechselnden Online- und Präsenzunterricht gegenüber. Hinzu kämen Mehrausgaben für Infektionsschutzmaßnahmen. Zudem sei durch die Unterbringung in Einzelzimmern eine höhere Qualität der Ausbildung erreicht worden. Die HfÖD habe ungeachtet der Pandemie die Hausbewirtschaftungskosten der Akademie der Sozialverwaltung (ASoV) des Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Soziales, die die grundbesitzverwaltende Dienststelle sei, nach einem Schlüssel, der die Belegungstage zur Grundlage habe, zu ersetzen, sodass ihr keine geringeren Unterkunftskosten durch die Pandemiesituation entstanden seien.

14
Der Beklagte ist der Auffassung, der Bescheid sei rechtmäßig ergangen. Ein expliziter oder konkludenter Verzicht von Seiten der Klägerin sei nicht gegeben. Mangels Kontakt zwischen den Beteiligten läge bloßes Schweigen vor, das keinen Erklärungswert habe, der der Auslegung zugänglich sei. 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 auch nicht verzichtet werden.

15
Weitere Möglichkeiten für Abschläge seien in der BayFHVRErstV gerade nicht vorgesehen, vielmehr sei die Kostenerstattung als Gesamtpaket anzusehen, sodass die Nichtbelegung einer Unterkunft ohne weitere Auswirkungen bleibe. Das zeige sich auch daran, dass § 3 Abs. 2 BayFHVRErstV für jeden begonnenen Teilabschnitt, der nicht innerhalb von vier Wochen abgebrochen wird, die volle Abgeltung anordne.

16
Zudem sei die Anpassung der Kostensätze und demnach die Reaktion bei Veränderungen in § 8 BayFHVRErstV abschließend geregelt, nach dem bei einer Kostenreduzierung von mehr als 10% im Turnus von 3 Jahren eine Kostenanpassung erfolge. Die Anpassung bei Kostenänderungen erfolge deswegen nach der Konzeption der Vorschrift nicht über einen konkludenten Verzicht, sondern über die regelmäßig vorgesehene Neuberechnung. Im Rahmen dieser Anpassung würden vergangene Studienjahrgänge berücksichtigt werden und modellhaft ein künftiger Studienjahrgang berechnet.

17
Die Vorschriften zum Kostenersatz seien gebundene Entscheidungen, sodass der Verwaltung auch keinerlei Ermessen eingeräumt sei.

18
Mangels eines öffentlich-rechtlichen Vertrages komme auch die analoge Anwendung des zivilrechtlichen Leistungsstörungsrechts nicht in Betracht. Auf die Anordnung der Kostenerstattung durch Verwaltungsakt sei dieses nicht anwendbar und dem Leistungsstörungsrecht liege auch kein allgemeiner Rechtsgedanke zugrunde, der sich auf das öffentliche Recht übertragen ließe.

19
Auch eine erweiterte Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 3 BayFHVRErstV käme nicht in Betracht, da keine planwidrige zu enge Fassung des Wortlauts vorliege, da der Verordnungsgeber mit dem Fall des Verzichts nur die Fälle zu regeln beabsichtigt habe, in der für einzelne Studierende aufgrund der räumlichen Nähe kein Bedarf an einer Unterkunft bestehe. Die Vorschrift diene vorrangig der Planungssicherheit der HfÖD, die beispielsweise bei steigenden Studierendenzahlen auch zusätzliche Räumlichkeiten anmieten müsse.

20

Mit Schriftsatz vom 12.03.2021 erwiderte die Klägerin hierauf, dass eine höhere Qualität der Ausbildung durch die Unterbringung in Einzelzimmern nicht erreicht worden sei. Mehrausgaben seien nicht zu erkennen oder jedenfalls nicht relevant.

21
Die Klägerin ist der Auffassung, die Regelung über die Anpassung der abzurechnenden Kosten in § 8 BayFHVRErstV sei nicht dafür gedacht, eine zurückliegende Unterdeckung zu kompensieren.

22
Der berichterstattende Richter wies im Schriftsatz vom 12.09.2022 darauf hin, dass die Klage nach summarischer Prüfung keine Aussicht auf Erfolg habe, bat um Prüfung einer Klagerücknahme bzw. des Einverständnisses mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung gemäß § 101 Abs. 2 VwGO und hörte beide Beteiligte zum Erlass eines Gerichtsbescheides gemäß § 84 VwGO an. Er gab Gelegenheit, sich hierzu bis zum 07.10.2022 zu äußern.

23
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Entscheidungsgründe

24
1. Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, der als Urteil wirkt, entschieden werden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der entscheidungserhebliche Sachverhalt geklärt ist (§ 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Halbsatz 1 VwGO). Die Beteiligten wurden gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid gehört.

25
2. Die zulässige Klage hat keinen Erfolg. Der angefochtene Bescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Bescheid zur Abrechnung der Kosten der Ausbildung beruht auf § 3 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 BayFHVRErstV. Die BayFHVRErstV fußt auf Art. 3 Abs. 2, 5 HföDG.

26
2.1. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nach Art. 54 ff. BayVwVfG, für den eine Anpassung wegen wesentlicher Änderung der Umstände nach Art. 60 BayVwVfG infrage käme, liegt hier nicht vor, da das Rechtsverhältnis (Feststellung der Erstattungsbeträge) nicht durch Konsens zwischen den Parteien, sondern durch einseitige Rechtsfolgensetzung durch die Behörde erfolgt ist. § 3 Abs. 1 BayFHVRErstV spricht ausdrücklich von der Festsetzung der Erstattungsbeträge durch die Hochschule. Die Ausgestaltung durch Gesetz (HfÖDG) und darauf beruhender Verordnung (BayFHVRErstV) sowie der Wortlaut der BayFHVRErstV lassen erkennen, dass damit die Befugnis zum Erlass eines Verwaltungsaktes verbunden ist. Anhaltspunkte dafür, dass die HfÖD von dieser Befugnis entgegen dieser Ermächtigung nicht Gebrauch gemacht hat, sind nicht zu erkennen. Stattdessen spricht die Tatsache, dass dem Bescheid vom 23.11.2020 eine Rechtsbehelfsbelehrungbeigefügt ist, eindeutig für die Annahme eines Verwaltungsaktes.

27
Auf die einseitige Rechtsfolgensetzung durch die Behörde finden auch die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über Vertragsanpassung und Leistungsstörungen keine analoge Anwendung. Es mangelt schon an einer Interessenslage, die mit den gleichgeordneten Austauschverhältnissen im Anwendungsbereich der Vorschriften vergleichbar wäre. Eine derart enge Beziehung der Höhe der Gegenleistung (Kostenanteil) von der konkret erbrachten Leistung (Gewährung eines Studienplatzes) und eine nachträgliche Anpassung an diese ist dem hoheitlichen Kostenrecht fremd, während für Austauschverhältnisse zahlreiche Anpassungsinstitute bestehen (z.B. §§ 275 Abs. 1-3 i.V.m. 326, 313, 242 BGB, ergänzende Vertragsauslegung). Auch das Leistungsstörungsrecht ist teilweise ein Spezialfall der Vertragsanpassung (vgl. Finkenauer in MüKoBGB, 9. Aufl. 2022, § 313 Rn. 168).

28

Die Festsetzung der Erstattung durch Verwaltungsakt richtet sich stattdessen allein nach den zwingenden Regelungen der Ermächtigungsgrundlage. Entspricht sie dieser, sind die weiteren Umstände grundsätzlich nur insofern relevant, als sie zur Nichtigkeit der Ermächtigungsgrundlage führen.

29
2.2 Die Abrechnung der Kosten durch die HfÖD ist gegenüber der Klägerin nach diesen Maßstäben rechtsfehlerfrei erfolgt. Die Anwendbarkeit des Abschlags auf die zu erstattenden Kosten ergibt sich weder aus der direkten Anwendung des § 2 Abs. 2 Satz 3 BayFHVRErstV (2.2.1) noch aus dessen erweiterten oder analogen Anwendung (2.2.2). Auch eine flexible Anpassung an die veränderte Unterkunftssituation wie bei gleichgeordneten Austauschverhältnissen ist im Regelungskonzept der Vorschriften nicht vorgesehen (2.2.3).

30
2.2.1 Die Ausnahme des § 2 Abs. 2 Satz 3 BayFHVRErstV ist schon dem Wortlaut nach für den Jahrgang 2017/2020 (Studienabschnitt III) und 2019/2022 (Studienabschnitt I2) nicht direkt anwendbar, da tatbestandlich vorausgesetzt wird, dass einen Monat vor Beginn eines Teilabschnitts auf die Unterkunft verzichtet wird. Dies war nicht mehr zu erfüllen, da die Studierenden zu Beginn der Schließung des Unterkunftsbetriebes schon angereist waren.

31
Doch auch im Übrigen (Jahrgang 2018/2021 – Studienabschnitt II2, Jahrgang 2019/2022 – Studienabschnitt II1) ist die Kürzung aufgrund eines Verzichts nicht einschlägig. Einen ausdrücklichen Verzicht durch öffentlich-rechtliche Willenserklärung gegenüber der HfÖD hat die Klägerin nicht erklärt.

32
Auch kann aus ihrem sonstigen Verhalten kein konkludenter Verzicht abgeleitet werden. Eine konkludente Willenserklärung setzt nach der sogenannten objektiven Theorie voraus, dass der rechtsgeschäftliche Wille unmittelbar aus der auf einen rechtlichen Erfolg gerichteten Handlung (z.B. Handheben in einer Versammlung) oder jedenfalls mittelbar aus anderen Indizien hervorgeht. Entscheidend ist nach allgemeinen Grundsätzen die Sicht des objektiven Erklärungsempfängers (vgl. Armbrüster in MüKoBGB, 9. Auflage 2021, vor § 116 Rn. 6). Eine besondere Ausformung der konkludenten Willenserklärung ist das Schweigen, dem grundsätzlich ohne eine rechtsgeschäftliche Erklärung indizierende Begleitumstände kein Erklärungswert zukommt (vgl. Armbrüster in MüKoBGB, 9. Auflage 2021, vor § 116 Rn. 8).

33
Angesichts der Tatsache, dass der Verordnungsgeber durch die Mitteilungsfrist von einem Monat vor Beginn des Studienabschnitts erkennbar dem Schutz der Planungssicherheit der HfÖD durch verfahrensmäßige Absicherung Rechnung tragen wollte, sind an einen konkludenten Verzicht hohe Anforderungen zu stellen, was noch mehr für den stillschweigenden Verzicht als mit Blick auf die Rechtssicherheit problematischste Form gilt.

34
Die – hier nur unterstellte – stillschweigende Einigkeit, dass die Unterkunft nicht in Anspruch genommen werde, ist demgemäß nicht ausreichend für die Annahme eines konkludenten Verzichts. Die Klägerin hat sich nicht anders verhalten als sie es ohne Pandemiesituation getan hätte, denn eine Kommunikation ihrerseits zur Unterkunftssituation fand nicht statt. Allein die veränderten externen Umstände können ohne weitere Anhaltspunkte keinen Erklärungswert für das gleichbleibende Verhalten der Klägerin begründen, da ein objektiver externer Beobachter davon ausgehen würde, dass keine bewusste Erklärungshandlung vorliegt.

35
Auch bei einer Leistung, die (zunächst) nicht angeboten wird, ist nach dem Regelungskonzept des § 2 Abs. 2 Satz 3 BayFHVRErstV dennoch mit Blick auf die geschützte Planungssicherheit eine Verzichtserklärung erforderlich. Es muss für die Hochschule klar erkennbar sein, ob z.B. bei einer Besserung der Pandemiesituation ein Anspruch der Dienstherren auf Unterkunft für ihre Studierenden besteht. So ist im Schreiben der HfÖD vom 05.08.2020 der relevante Abschnitt mit „Planung des Studiums für Herbst 2020 (derzeitiger Stand)“ überschrieben, was die Vorläufigkeit der Planung wegen der Unvorhersehbarkeit der Umstände erkennbar macht. Es würde eine einseitige Bevorzugung bei der Risikoverteilung bedeuten, dem Dienstherren der externen Studierenden die Möglichkeit einzuräumen, nicht hinreichend deutlich auf die

Unterkunft zu verzichten, sodass weiterhin bei Besserung der Lage ein Anspruch auf Unterkunft bestünde, aber nach Ende der Studienabschnitte dennoch eine Anpassung der Kostensätze durchzuführen. Die Pandemie als unkontrollierbare Naturgewalt, der alle Akteure gleichermaßen unterworfen sind, kann nicht einseitig der Risikosphäre der Hochschule zugewiesen werden. Dies gilt zumindest solange diese aus nachvollziehbaren Gründen zeitlich begrenzte und insgesamt verhältnismäßige Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung trifft.

36
Offenbleiben kann die Frage, ob die haushaltsrechtlichen Grundsätze aus Art. 8, 7 und 34 BayHO einem Verzicht der HfÖD auf Einnahmen entgegenstünden, da ein solcher nicht erfolgt ist und ihr bei der gebundenen Entscheidung über die Feststellung der Erstattungsbeträge zudem keinerlei Ermessen eingeräumt ist.

37
2.2.2 Auch eine erweiterte Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen für den Abschlag auf die Kosten durch teleologische Extension oder Analogie ist nicht angebracht.

38
Bei der Vorschrift handelt es sich um eine alleinstehende Ausnahme zum Grundsatz des pauschalen Kostenersatzes. Es sind enge Voraussetzungen festgelegt, um die Planungssicherheit der Hochschule nicht zu gefährden. Eine erweiternde Auslegung würde dazu führen, dass nicht mehr nur vom Anwendungsbereich her klar umrissene und verfahrensmäßig durch die Frist zur Erklärung des Verzichts abgesicherte Ausnahmefälle der Ausnahmevorschrift unterfallen. Stattdessen würde diese über einen Umweg in eine dem öffentlichen Recht im Rahmen der Verwaltungsaktsetzung im Subordinationsverhältnis fremde Anpassungsvorschrift für nachträglich veränderte Umstände umgedeutet werden.

39
Der Verordnungsgeber hat erkennen lassen, dass die Pauschalierung Vorrang hat und nicht nach Umfang der tatsächlichen Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit abgerechnet wird. Die Abrechnung des Kostenersatzes erfolgt nach dem Wortlaut von § 2 Abs. 2 Satz 2 BayFHVRErstV „für die Belegung eines Studienplatzes“, also als Einheit statt nach den konkret erbrachten Leistungen. Auch in zeitlicher Hinsicht ist der Anpassung durch § 3 Abs. 2 Satz 2 BayFHVRErstV insoweit Grenzen gesetzt, als ein Abbruch des Teilabschnitts nur innerhalb der ersten vier Wochen Auswirkungen auf den Kostenersatz hat.

40
2.2.3 Die gesetzliche Ausgestaltung der Kostenerstattung für Studierende externer Dienstherren lässt keine flexible Anpassung an veränderte Umstände zu. Solche Vorschriften sind vorrangig in gleichgeordneten Austauschverhältnissen vorgesehen (z.B. Art. 60 BayVwVfG oder § 313 BGB bzw. dessen leges speciales). In diesen ist eine Reaktion auf Veränderungen jenseits der Bestimmungen des Vertrages bei einem gleichgeordneten Gegenseitigkeitsverhältnis eher geboten und scheitert nicht an der Grenze der Rechtssicherheit, die bei Über-/Unterordnung nach dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verfassungsmäßig besonders bedeutsam ist. Dies wirkt dabei nicht nur zulasten der Klägerin, sondern auch zu ihren Gunsten, z.B. bei starker vorübergehender Erhöhung der Energiepreise und damit der Heizkosten des Beklagten durch höhere Gewalt (z.B. durch Naturereignisse oder durch einen kriegerischen Konflikt). Es kann deswegen auch offenbleiben, ob durch die teilweise gewährte Unterkunft in Einzelzimmern zeitweise eine höhere Qualität der Ausbildung erreicht wurde.

41
Die Ermächtigungsgrundlage für die BayFHVRErstV stellt in Art. 3 Abs. 2 Satz 4 HföDG ausdrücklich fest, dass die Kosten pauschal und nicht konkret nach tatsächlicher Nutzung oder tatsächlicher Nutzungsmöglichkeit abgerechnet werden. Die Regelung beruht auf einer bewussten Entscheidung des Verordnungsgebers, denn sie wurde mit Wirkung vom 01.01.2012 durch Gesetz vom 20.12.2011 (GVBl. S. 689) nachträglich zur Klarstellung eingefügt, was aufgrund eines Redaktionsversehens bisher unterblieben war (LT-Drs. 16/9083 S. 26).

42
Diese Pauschalierung entspricht auch am ehesten den Umständen im Verhältnis zwischen dem Beklagten als Träger der HfÖD und der Klägerin als Dienstherrin externer Studierender, sodass keine Abweichung im Einzelfall geboten ist. Der beklagte Freistaat Bayern ist Träger der HfÖD und stellt ihr im Staatshaushalt die

notwendigen Mittel zur Verfügung (Art. 3 HföDG). Soweit nichtstaatliche öffentliche Dienstherren ihren Nachwuchs dort ausbilden, tragen sie einen Teil der Kosten, nämlich der aufgezählten laufenden Kosten, anteilig nach der Zahl der Studierenden (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 HföDG). Die Umverteilung der laufenden Kosten ohne Rücksicht auf die konkrete Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit widerspricht im Ergebnis auch nicht den berechtigten Interessen der nichtstaatlichen Dienstherren. Gäbe es die Möglichkeit zur Ausbildung ihrer Nachwuchskräfte an der Hochschule des Beklagten nicht, müssten sie wie der Beklagte z.B. in Kooperation mit weiteren Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung eine Hochschule schaffen, um dort die spezialisierte Ausbildung für die Sozialversicherung zu ermöglichen. Auch in diesem Fall trügen sie anteilig die Kosten ohne Rücksicht auf die tatsächliche Nutzung oder Nutzungsmöglichkeit und würden genauso wie der Beklagte von den Folgen der Pandemiesituation betroffen werden.

43
Es kann deswegen im Ergebnis dahinstehen, welche Minder- und Mehrausgaben durch die Veränderung der Studiensituation im Zuge der Covid-19-Pandemie entstanden sind und wie diese im Verhältnis zueinanderstehen. Der Ausgleich von Kostenveränderungen ist in § 8 BayFHVRErstV abschließend geregelt. Bei einer Kostenveränderung von über 10% muss im Drei-Jahres-Turnus eine Anpassung der Höhe der Kostensätze erfolgen. Dabei können Ausgabenveränderungen durch die Pandemiesituation – gleich ob Minder- oder Mehrausgaben – an die nichtstaatlichen öffentlichen Dienstherren weitergegeben werden. Auch eine zurückliegende einmalige Veränderung kann so kompensiert werden, da die Vorschrift ausdrücklich auf die „tatsächlichen Ausgaben“ abstellt, sodass die ggf. vorhandene Ausgabenminderung durch die Pandemiesituation bei der Modellbildung für die Zukunft nicht ausgeblendet werden kann.

44
Dabei ist es ohne Auswirkung, dass die HfÖD der Akademie der Sozialverwaltung (ASoV) des Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales, die die grundbesitzverwaltende Dienststelle ist, die Hausbewirtschaftungskosten nach einem Schlüssel, der die Belegungstage zur Grundlage hat, zu ersetzen hat. Denn auch auf dieser zusätzlichen Ebene der Verteilung der Kosten wird einer Veränderung der tatsächlichen Ausgaben (vgl. § 8 BayFHVRErstV) Rechnung getragen und eine solche wird somit an die externen Dienstherren „durchgereicht“.

45
Im Ergebnis unerheblich ist wegen der pauschalen Abrechnung für die Belegung des Studienplatzes mit turnusmäßiger Anpassung nach § 8 BayFHVRErstV auch die Frage, ob es ein tatsächliches Übernachtungsverbot an der HfÖD gab oder ob noch eine Nutzungsmöglichkeit der Unterkunft für die Studierenden verblieb, da eine Einschränkung des Leistungsumfangs nicht von Auswirkung auf die streitgegenständliche Feststellung der Erstattungsbeträge ist.

46
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.