

Titel:

Beurlaubungssemester wegen „Elternzeit“, Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis, Atypik bei „Elternzeit“ gegenüber der Soll-Höchstdauer von zwei Semestern, Ermessensentscheidung, Prüfungsrechtliche Fristverlängerungsmöglichkeit wegen „Elternzeit“

Normenketten:

BayHIG Art. 93 Abs. 2

ImmatS. (TUM) § 11 Abs. 1

APSO (TUM) § 20

Schlagworte:

Beurlaubungssemester wegen „Elternzeit“, Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis, Atypik bei „Elternzeit“ gegenüber der Soll-Höchstdauer von zwei Semestern, Ermessensentscheidung, Prüfungsrechtliche Fristverlängerungsmöglichkeit wegen „Elternzeit“

Tenor

I. Der Bescheid vom 10. April 2024 wird aufgehoben. Der Beklagte wird verpflichtet, über den Beurlaubungsantrag vom 7. März 2024 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Die Beteiligten tragen die Kosten des Verfahrens jeweils zur Hälfte.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsgläubiger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung abwenden, wenn nicht der Kostenschuldner vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die Beurlaubung für das Sommersemester 2024.

2

Der Kläger ist seit dem Wintersemester 2015/16 an der Technischen Universität München (im Folgenden: TUM) immatrikuliert. Er studiert zwischenzeitlich im Master. Im Laufe seiner gesamten Studienzeit war er sieben von acht Beurlaubungssemester aufgrund „Erziehungsurlaub“ von der Verpflichtung zum ordnungsgemäßen Studium befreit. Er ist Vater von zwei Kindern; das zweite wurde im Jahr 2022 geboren.

3

Am 28. Februar 2024 hat das Study and Teaching Board der TUM hinsichtlich Beurlaubungen angeregt, nunmehr eine maximale Beurlaubungsdauer von 6 Semestern pro Studierender anstelle von bisher 6 Semestern pro Kind anzuwenden.

4

Die Leiterin des TUM Center for Study and Teaching hat aufgrund der Beratungen im Auftrag des Vizepräsidenten Studium und Lehre die Umsetzung durch die zuständige Abteilung Bewerbung und Immatrikulation veranlasst. Diese neue Praxis wurde nach Außen auf der Internetseite der TUM (<https://www.tum.de/studium/im-studium/dasstudium-organisieren/beurlaubung>) am 7. März 2024 um 7.34 Uhr vollzogen. Das zu verwendende Formblatt (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Technischen Universität München über die Immatrikulation, Rückmeldung, Beurlaubung und Exmatrikulation (ImmatS) vom 6. Februar 2023, zuletzt geändert am 7. November 2024, in der hier maßgeblichen Ausgangsfassung) wurde zum damaligen Zeitpunkt noch nicht (vgl. auch Bl. 29 der Behördenakte), sondern wohl erst im Laufe des Jahres 2025 aktualisiert.

5

In dem Formblattantrag hieß es auf Seite 3 unter „Wichtige Hinweise“: Während der gesamten Studiendauer ist eine Beurlaubung nur für – in der Regel – insgesamt 2 Semester möglich. Zeiten von Mutterschafts- oder Erziehungsurlaub (bis zu 3 Jahren ab Geburt des Kindes) werden auf diese Höchstbeurlaubungszeit jedoch nicht angerechnet.

6

Ebenso am 7. März 2024 stellte der Kläger mit obigen Formblatt einen Antrag auf Beurlaubung für das Sommersemester 2024. Als Grund kreuzte er „Mutterschafts-/Erziehungsurlaub“ an. Freitextangaben hat der Kläger nicht gemacht; Platz dafür war auf dem Formblatt auch nicht vorgesehen.

7

Mit Bescheid des Beklagten vom 10. April 2024 wurde der Antrag abgelehnt. Nach der Immatrikulationssatzung vom 9. Januar 2014 solle die Beurlaubungszeit insgesamt zwei Semester nicht überschreiten. Normalerweise sei wegen Elternzeit und Erziehungsurlaub eine Beurlaubung von bis zu sechs Semestern pro Studierenden möglich. Bei länger andauernden Beeinträchtigungen sei in aller Regel eine Exmatrikulation zumutbar. In Ausübung pflichtgemäßen Ermessens werde die Gewährung eines weiteren Beurlaubungssemesters abgelehnt. Insbesondere spreche gegen eine weitere Beurlaubung, dass der Kläger keine Umstände glaubhaft gemacht habe, die eine über das Vorliegen eines wichtigen Grundes hinausgehende, außergewöhnliche Härte begründen, welche eine Abweichung von der gesetzlichen Höchstdauer der Beurlaubung rechtfertigen oder gar erfordern würde.

8

Gegen den Ablehnungsbescheid hat der Kläger Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erhoben. Zur Begründung trägt er in der Folge vor, die Begrenzung der Beurlaubungssemester sei pro Kind zu verstehen und solle unabhängig vom vorherigen Bachelorstudium betrachtet werden. Die Regelung auf der Internetseite gelte uneingeschränkt und verbindlich für alle Studierende. Gesetzgeberische Intention einer Beurlaubung sei es, familienbedingte Belastungen auszugleichen, denn die TUM werbe mit Familienfreundlichkeit. Die Ablehnung stelle einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG dar.

9

Der in der mündlichen Verhandlung nicht anwesende Kläger hat zuvor schriftsätzlich beantragt,

10

den Bescheid der TUM aufzuheben und die TUM zu verpflichten, seinen Antrag auf Beurlaubung wegen Elternzeit für das Sommersemester 2024 zu genehmigen; hilfsweise festzustellen, dass die Ablehnung rechtswidrig war.

11

Der Beklagte beantragt

12

Klageabweisung.

13

Er ist der Auffassung, ihm komme ein Ermessen hinsichtlich der Genehmigung von Anträgen auf Beurlaubung zu. Dieses habe er rechtmäßig ausgeübt. Sofern in der Vergangenheit eine Beurlaubungspraxis pro Kind angewandt worden sei, so könne der Kläger sich darauf nicht mehr berufen. Auch könnten sich Studierende – anders als Arbeitnehmer – exmatrikulieren lassen und das Studium später wieder aufnehmen. Zudem würden die zur Elternzeit berechtigenden Umstände auch prüfungsrechtlich berücksichtigt werden. Der Kläger habe nicht dargelegt, wieso er von diesen Optionen (jedenfalls zunächst) keinen Gebrauch gemacht habe. Der Kläger könne sich nicht auf eine vorher noch nicht aktualisierte Information und auf Vertrauensschutz wegen in der Vergangenheit geübter Praxis berufen. Die Soll-Regelung von maximal zwei Beurlaubungssemestern bedeute im Regelfall ein „Muss“. Ein Abweichen sei nur bei einer hier jedoch fehlenden Atypik möglich. Die Beurlaubung sei lediglich für Fälle vorgesehen, in denen die Studierenden vorübergehend ihren Pflichten nicht nachkommen könnten. Ein solcher Fall liege hier jedoch nicht vor. Zudem bestehe bei der TUM die Gefahr, dass durch die Wahrnehmung von Beurlaubungssemestern die Vorgaben der Studienfortschrittskontrolle unterlaufen würden. Dies stelle eine Besonderheit gegenüber anderen Hochschulen dar, die auf eine Wiederholungsbegrenzung von Modulprüfungen abstellen würden.

14

Wegen der Einzelheiten der mündlichen Verhandlung wird auf das Protokoll vom 18. November 2025 und wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15

Die Klage hat teilweise im aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.

16

1. Der ablehnende Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Kläger hat lediglich einen Anspruch auf erneute ermessensfehlerfreie Verbescheidung seines Antrags auf Beurlaubung für das Sommersemester 2024 (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Ein gebundener Anspruch – auch nicht aufgrund einer Ermessenreduzierung auf Null – besteht indes nicht.

17

a) Der Ablehnungsbescheid ist ermessensfehlerhaft ergangen und daher rechtswidrig.

18

Nach Art. 93 Abs. 2 des Bayerischen Hochschulinnovationsgesetzes (BayHIG) vom 5. August 2022 (GVBl. S. 414, BayRS 2210-1-3-WK), zuletzt geändert durch Gesetze vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 605, 632), in der hier maßgeblichen Fassung vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 455) können Studierende von der Hochschule auf Antrag von der Verpflichtung zu einem ordnungsgemäßen Studium befreit werden (Beurlaubung).

19

Während der Beurlaubung können Studienleistungen grundsätzlich nicht erbracht und Prüfungen an der Hochschule nicht abgelegt werden. Dies gilt nicht, wenn die Beurlaubung aufgrund der Inanspruchnahme von Schutzfristen entsprechend dem Mutterschutzgesetz, der Betreuung und Erziehung eines Kindes entsprechend dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz oder der Pflege eines nahen Angehörigen entsprechend dem Pflegezeitgesetz erfolgt (Art. 93 Abs. 3 Satz 2 BayHIG).

20

Mit Inkrafttreten des Bayerischen Hochschulinnovationsgesetzes findet auch Art. 48 Abs. 4 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) vom 23. Mai 2006 (GVBl. S. 245, BayRS 2210-1-1-WK), aufgehoben durch Gesetz vom 5. August 2022, nicht mehr Anwendung, wonach auf Beurlaubungszeiten die Elternzeit nicht anzurechnen war.

21

Nach der Gesetzesbegründung zum Bayerischen Hochschulinnovationsgesetz (Drs.18/22504, S. 134) werden durch die Neuregelung die Möglichkeiten zur Beurlaubung erweitert. Die Modalitäten der Beurlaubung sollen von den Hochschulen eigenverantwortlich durch Satzung geregelt werden. Durch die Regelung des Art. 93 Abs. 3 Satz 2 BayHIG werde auf Studierende in einer besonderen persönlichen Situation Rücksicht genommen.

22

Die Hochschulen erlassen die erforderlichen Bestimmungen über die Immatrikulation, Rückmeldung, Beurlaubung und Exmatrikulation durch Satzung. In den Satzungen treffen die Hochschulen insbesondere Bestimmungen über das Verfahren und die einzuhaltenden Fristen (Art. 95 BayHIG).

23

Von dieser Satzungsermächtigung hat die TUM unter anderem durch § 11 Abs. 1 ImmatS Gebrauch gemacht. Darin heißt es:

24

Studierende können auf Antrag aus wichtigem Grund von der Verpflichtung zu einem ordnungsgemäßen Studium befreit werden (Beurlaubung). Die übrigen Rechte und Pflichten der Studierenden bleiben unberührt. Eine Beurlaubung wird in der Regel nur für ein Semester und nicht für das erste Fachsemester gewährt. Die Beurlaubung soll insgesamt zwei Semester nicht überschreiten.

25

aa) Anders als der Kläger vorbringt, handelt es sich bei der Regelung um eine Ermessensvorschrift (anders etwa § 61 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 LHG BW für den Fall der Elternzeit, vgl. auch VG München, GB v. 24.7.2025 – M 3 K 25.1888 Rn. 21).

26

Die Verwendung einer „Soll“-Vorschrift zeigt, dass für den Regelfall eine Bindung mit einer entsprechenden Entscheidungspflicht vorgesehen ist. Aus wichtigem Grund oder in atypischen Fällen kann die Behörde jedoch nach dem ihr insoweit eröffneten Ermessen von der für den Normalfall vorgesehenen Rechtsfolge abweichen. Zur Entscheidung, ob ein atypischer Ausnahmefall vorliegt, der ein Abweichen von der Regel rechtfertigt, ist über die bloße Subsumtion hinaus die Übereinstimmung des Lebenssachverhalts mit dem Normzweck zu ermitteln. Ob im Einzelfall ein solcher atypischer Einzelfall gegeben war, unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle. Dabei sind auch grundrechtliche Aspekte zu berücksichtigen (vgl. zum Ganzen: Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 40 Rn. 26 ff.; Geis in Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 40 Rn. 26 m.w.N. zur Rspr.).

27

bb) Der Beklagte geht vorliegend aus zwei Gründen unzutreffend von einer fehlenden Atypik und damit einer Entscheidungspflicht beim hier unstreitigen Überschreiten von zwei Beurlaubungssemestern aus.

28

(1) Umstände, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anspruch auf Mutterschutz oder Elternzeit begründen – so der Wortlaut des hier einschlägigen wichtigen Grundes für eine Beurlaubung (§ 12 Satz 2 Nr. 2 ImmatS) – stellen bereits eine Atypik bei Beurlaubungen dar.

29

Der Beklagte selbst geht in den „Elternzeit-Konstellationen“ von einer besonderen, die regelmäßige Überschreitung der Soll-Vorschrift rechtfertigenden Situation aus. Selbst die neue Verwaltungspraxis geht noch von bis zu sechs Beurlaubungssemestern aus. Dies zeigt, dass in diesen Fällen eine Obergrenze von zwei Beurlaubungssemestern für zu niedrig erachtet und ein zeitlich weiterer Entscheidungskorridor für die Verwaltung befürwortet wird.

30

(2) Auch der Umstand der Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis in unmittelbarer zeitlicher Nähe zum klägerischen Antrag auf Beurlaubung stellt vorliegend einen wieder das Ermessen eröffnenden Ausnahmefall dar.

31

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Ermessensbindung in Gestalt einer rein tatsächlichen Verwaltungspraxis – ohne Verstoß gegen Vertrauensschutzaspekte – aus sachgerechten Erwägungen für die Zukunft geändert werden, auch wenn die Betroffenen gegenüber der bisherigen Praxis benachteiligt werden (vgl. BVerwG, B.v. 26.6.2007 – 1 WB 12.07 – juris Rn. 29 m.w.N. zur Rspr.), sofern der zur Änderung der Verwaltungspraxis herangezogene Sachgrund konsequent umgesetzt wird.

32

Die Auswirkungen des Wechsels in der Ermessenshandhabung auf noch nicht abgeschlossene Fälle sind – wie bei Übergangsrecht – unter Vertrauensschutzaspekten allerdings besonders abzuwägen. Ein solches Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Verwaltungspraxis setzt außer einer adäquaten Vertrauensbetätigung des Betroffenen eine Schutzwürdigkeit dieser Vertrauensbetätigung voraus. An einer solchen Schutzwürdigkeit mangelt es, wenn dem Betroffenen Umstände bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt waren, die eine Änderung der Verwaltungspraxis rechtfertigen (VGH BW, B.v. 17.12.2018 – 6 S 2448/18 – juris Rn. 16).

33

Die Besonderheit für das maßgebliche Sommersemester 2024 liegt darin, dass die Änderung der Verwaltungspraxis erst am 7. März 2024 nach Außen bekanntgegeben wurde und zudem die Hinweise im Formular irreführend und falsch waren, da sie in der Sache die Rechtslage vor Inkrafttreten des Bayerischen Hochschulinnovationsgesetzes wiedergegeben haben (vgl. auch BayVGH, B.v. 31.1.2022 – 3 ZB 21.2172 – juris Rn. 13).

34

cc) Der Bescheid vom 10. April 2024 ist ermessensfehlerhaft ergangen.

35

(1) Der Beklagte bezieht sich im Ablehnungsbescheid bereits auf eine nicht mehr in Kraft befindliche Satzung aus dem Jahr 2014. Als Ermessenserwägung wird insbesondere darauf abgestellt, dass keine Gründe, die eine außergewöhnliche Härte begründen, glaubhaft gemacht wurden, welche ein Abweichen von der gesetzlichen Höchstdauer erfordern würden. Dies erweckt den Eindruck, dass bereits eine veraltete Rechtslage zugrunde gelegt wurde. Auch wurde dem Kläger gar nicht die Gelegenheit eingeräumt, besondere Umstände seiner individuellen Betreuungssituation und der Notwendigkeit des Beurlaubungssemesters darzulegen. Nachdem das zu verwendende, aber veraltete Formblatt (nach der Rechtslage vor Inkrafttreten des BayHIG insofern nachvollziehbar) keinen Freitext für diesbezügliche Erläuterungen vorgesehen hat, konnte der Beklagte seine Ablehnung ohne weitere, vorliegend aber nicht erfolgte Nachfragen bereits nicht auf die fehlende Glaubhaftmachung einer außergewöhnlichen Härte stützen.

36

(2) Auch hat der Beklagte die zeitlich kurzfristige Änderung der Verwaltungspraxis vor Semesterbeginn und die irreführenden Hinweise aufgrund des nicht aktualisierten zwingenden Formblatts nicht in die Ermessenserwägung einbezogen. Vielmehr ging der Beklagte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgrund fehlender Atypik davon aus, dass gar kein Ermessen eröffnet ist. Der Beklagte wird somit bei der erneuten Verbescheidung ermitteln und berücksichtigen müssen, wie die individuelle Betreuungssituation des Klägers für seine Kinder aussah und welche Folgen die Änderung der Verwaltungspraxis konkret für den Kläger nach sich gezogen hat.

37

(3) Sofern der Beklagte im gerichtlichen Verfahren vorträgt, die striktere Handhabung der Beurlaubungszeiten gegenüber der bisherigen Rechtslage sei angezeigt, um eine Umgehung der Studienfortschrittskontrolle aufgrund der Sonderregelung des Art. 93 Abs. 3 BayHIG zu verhindern, so ist dies für die hier vorliegende „Elternzeit-Konstellation“ nicht nachvollziehbar.

38

Denn die Allgemeine Prüfungs- und Studienordnung für Bachelor- und Masterstudiengänge an der TUM vom 18. März 2011 (APSO) in der Fassung der hier anzuwendenden neunten Änderungssatzung vom 13. Februar 2024 wie auch der derzeit gültigen zehnten Änderungssatzung vom 24. Oktober 2024 ermöglichen nachgerade eine solche „Umgehung“. § 20 Satz 1 APSO sieht vor, dass die Inanspruchnahme von Schutzfristen nach dem (schon seit Jahren durch das Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit abgelöste) Bundeserziehungsgeldgesetz ermöglicht wird. Gem. § 10 Abs. 7 Satz 2 APSO ist § 20 APSO bei der Fristverlängerung der Studienfortschrittskontrolle zu beachten. Dies kann nicht anders verstanden werden, als dass sich insofern die zeitliche Begrenzung von Fristverlängerungen einzig aus der Länge der in Bezug genommenen Schutzfristen ergibt. Eine Obergrenze oder Soll-Vorschrift lässt sich der APSO gerade nicht entnehmen.

39

Somit führen die beiden jeweils von der TUM erlassenen Satzungen dazu, dass die Studierenden gar nicht über Beurlaubungen die Studienfortschrittskontrolle in diesem Bereich umgehen (müssen), sondern die gegenüber anderen Hochschulen strikteren Beurlaubungsregelungen der TUM bei Elternzeit durch die APSO im Ergebnis obsolet werden.

40

b) Der Anspruch auf ermessenfehlerfreie Entscheidung hat sich jedoch nach Ansicht der erkennenden Kammer (jedenfalls noch) nicht im Rahmen einer Ermessensreduzierung auf Null zu einer Verpflichtung auf Erlass des begehrten Beurlaubungsbescheides verdichtet.

41

Die unter (1) dargestellten Aspekte sind in tatsächlicher Hinsicht noch ungeklärt und somit ist noch offen, mit welchem Gewicht sie zugunsten des Klägers im Rahmen der Ermessensabwägung zu berücksichtigen sind. Die falschen Hinweise und die Änderung der Praxis unmittelbar vor Semesterbeginn werden eindeutig für eine Beurlaubung sprechen (2). Gerade aber die Möglichkeit der weitgehenden prüfungsrechtlichen

Fristverlängerungsmöglichkeit (3) führt hier dazu, dass keine Ermessenreduzierung auf Null vorliegt. Im Rahmen der neuerlichen Verbescheidung wird der Beklagte auch zu beachten haben, dass bei dem Verweis auf eine Exmatrikulation anstelle einer Beurlaubung nach § 11 Abs. 4 ImmatS stets zu berücksichtigen ist, dass damit der Mitgliedsstatus des Studierenden (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 BayHIG) an der Personalkörperschaft endet und nicht bloß teilweise „ruht“ (§ 11 Abs. 2 Satz 2 ImmatS). Als Folge einer Exmatrikulation würden sich für Studierende ganz existentielle Fragen einer neuerlichen Immatrikulationsmöglichkeit, der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung und ggf. des Aufenthaltsstatus stellen. Diese müssen auch seitens des Beklagten stets berücksichtigt werden, bevor pauschal auf die Exmatrikulationsmöglichkeit verwiesen wird.

42

2. Die Kostenentscheidung resultiert aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Kostentragung jeweils zur Hälfte ist auszusprechen, da der Kläger lediglich hinsichtlich des Anspruchs auf erneute Verbescheidung obsiegt. Dem Beklagten verbleibt auch nicht lediglich ein minimaler Spielraum hinsichtlich seiner vorzunehmenden Ermessensausübung unter Beachtung der insbesondere unter 1.b) dargestellten Rechtsauffassung des Gerichts (vgl. Schaks in Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 155 Rn. 17).

43

3. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.