

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 7 N 11.2996  
**Sachgebietsschlüssel:** 220

**Rechtsquellen:**

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1 und 2  
BayHSchG Art. 11 Abs. 1, Art. 12, Art. 13 Abs. 1, Art. 42 Abs. 2 Satz 3, Art. 71 Abs. 8  
HSchGebV § 2, § 5 Abs. 1 Satz 1

**Hauptpunkte:**

Normenkontrolle  
Gebührensatzung (LMU)  
Ermächtigungsgrundlage  
Gaststudierende  
Seniorenstudium

**Leitsätze:**

Die Satzung über die Erhebung von Gebühren für das Studium von Gaststudierenden an der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 4. Juli 2011 ist unwirksam. Für den Erlass dieser Satzung fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

---

**Urteil des 7. Senats vom 13. Juli 2012**



7 N 11.2996

*Großes Staats-  
wappen*

Verkündet am 13. Juli 2012  
Herborn-Ziegler  
als stellvertretende Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- Antragsteller -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte \*\*\*\*\* \*\*\*\* \* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Gültigkeit der Satzung über die Erhebung von Gebühren für das Studium von Gast-  
studierenden an der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 4. Juli 2011

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Häring,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmeichel

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. Juli 2012

**am 13. Juli 2012**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Die Satzung über die Erhebung von Gebühren für das Studium von Gaststudierenden an der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 4. Juli 2011 ist unwirksam.
- II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Antragsteller vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Antragsteller wendet sich gegen die vom Senat der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) am 30. Juni 2011 beschlossene und vom Präsidenten der LMU am 4. Juli 2011 genehmigte und ausgefertigte sowie am 5. Juli 2011 durch Niederlegung bekannt gemachte Satzung über die Erhebung von Gebühren für das Studium von Gaststudierenden an der LMU. Die Satzung sieht für das Studium von Gaststudierenden, zu denen auch die sogenannten „Seniorenstudenten“ an der LMU gehören, ab dem Wintersemester 2011/2012 eine (einheitliche) Gebühr in Höhe von 300 Euro pro Semester vor. Nach einem Hinweis des Gerichts und mit Einwilligung aller Verfahrensbeteiligten ist Antragsgegner des zunächst gegen die LMU gerichteten Normenkontrollantrags nunmehr der Freistaat Bayern.
- 2 Der Antragsteller trägt im Normenkontrollverfahren vor, er sei als „Seniorenstudent“ der LMU eingeschrieben und habe sich zum Wintersemester 2011/2012 zurückgemeldet. Für die Rückmeldung habe er nach Maßgabe der streitgegenständlichen Gebührensatzung der LMU eine Gebühr von 300 Euro zahlen müssen. Im Sommer-

semester 2011 sei - auf der Grundlage der seinerzeit noch anwendbaren einschlägigen Regelungen der Hochschulgebührenverordnung (HSchGebV) in ihrer bis zum 14. März 2011 geltenden Fassung (a.F.) - die Gebühr für Gaststudierende noch nach dem Umfang der von den Gaststudierenden jeweils besuchten Unterrichtsveranstaltungen gestaffelt gewesen. Die Gebühr habe danach zwischen 100 Euro und 300 Euro betragen. Für Teilnehmer des Seniorenstudiums der LMU habe die Gebühr nach Maßgabe der Sonderregelung des § 2 Abs. 1 Satz 3 HSchGebV a.F. sogar höchstens 200 Euro betragen. Auf der Grundlage der seit dem 15. März 2011 geltenden Fassung der Hochschulgebührenverordnung setze die streitgegenständliche Gebührensatzung der LMU nunmehr deutlich höhere Gebühren fest, welche die Seniorenstudenten besonders hart trafen. Die einheitliche Gebühr von 300 Euro für jeden Gaststudierenden (einschließlich der Seniorenstudenten) verletze die Grundsätze der Gebührengerechtigkeit. Das Kostendeckungsprinzip sei verletzt, weil die Gebühreneinnahmen die tatsächlichen Kosten der LMU deutlich überstiegen, wie die LMU einräume. Der Grundsatz der Gleichbehandlung sei verletzt, weil jeder Gaststudierende ohne Rücksicht auf den Umfang der von ihm tatsächlich besuchten Lehrveranstaltungen dieselbe (pauschale) Gebühr zahlen müsse. Schließlich sei auch das Äquivalenzprinzip verletzt, weil die pauschale Gebühr in einem Missverhältnis stehe zu dem Wert, den die von der LMU erbrachte Leistung für den jeweiligen Gaststudierenden habe. Das Verwaltungskostenrecht sehe, wenn - wie im vorliegenden Fall - eine feste (pauschale) Gebühr nicht sachgerecht erscheine, bei der Gebührenbemessung „Rahmensätze“ vor. Die anderen bayerischen Universitäten hätten an der bisherigen Staffelung der Gebührenhöhe dementsprechend auch festgehalten. Die von der LMU festgesetzte Gebühr habe offenkundig prohibitiven Charakter. Bisher hätten etwa zwei Drittel der Seniorenstudenten Lehrveranstaltungen in einem Umfang von bis zu vier Semesterwochenstunden besucht und dafür eine Gebühr in Höhe von 100 Euro gezahlt. Die LMU zwinge die Seniorenstudenten zudem dazu, sich für das gesamte im Seniorenstudium angebotene Lehrangebot einzuschreiben und zwar auch dann, wenn die Seniorenstudenten lediglich einzelne Lehrveranstaltungen dieses Lehrangebots besuchen wollten. Die streitgegenständliche Gebührenerhöhung habe deshalb zahlreiche Seniorenstudenten „abgeschreckt“. Sie hätten sich bei der LMU nicht erneut als Gaststudierende (Seniorenstudenten) eingeschrieben. Die LMU habe diesen Effekt auch beabsichtigt und zu Lasten der Seniorenstudenten ihr bisheriges Lehrangebot deutlich reduziert.

3 Der Antragsteller beantragt sinngemäß,

4 die Satzung über die Erhebung von Gebühren für das Studium von Gaststudie-  
renden an der Ludwig-Maximilians-Universität München vom 4. Juli 2011 für  
unwirksam zu erklären.

5 Der Antragsgegner beantragt,

6 den Antrag abzulehnen.

7 Die LMU habe den in der Hochschulgebührenverordnung für das Studium von Gast-  
studierenden vorgesehenen Rahmen der Gebührenhöhe von 100 Euro bis 300 Euro  
pro Semester eingehalten (§ 2 Abs. 2 HSchGebV). Die Höhe der Gebühr habe die  
LMU nach dem Aufwand der Universität und nach der Bedeutung der Leistung für die  
Studierenden bemessen (§ 2 Abs. 1 HSchGebV). Zwar fließe ein „gewisser Über-  
schuss aus den Gebühreneinnahmen des Seniorenstudiums wieder in den Universi-  
tätshaushalt zurück“. Gleichwohl rechtfertige das „besonders hochwertige“ Angebot  
der LMU, welches die Seniorenstudenten häufig neben den „Vollstudierenden“ nutz-  
ten und das einen erheblichen ideellen Wert besitze, die Höhe der Gebühr von 300  
Euro. Die Gebühr stelle ein „adäquates Entgelt“ dar. Das Kostendeckungsprinzip sei  
nicht verletzt. Es gelte nur dann, wenn dies gesetzlich angeordnet sei und finde des-  
halb im Hochschulgebührenrecht keine Anwendung. Dies sei rechtlich unbedenklich,  
weil die Gaststudierenden zum Besuch von Lehrveranstaltungen der LMU gesetzlich  
nicht verpflichtet seien. Ebenso wenig sei der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt.  
Die Festsetzung einer einheitlichen Gebühr erleichtere die Rückmeldung der Gast-  
studierenden und mache die individuelle Ermittlung der Gebührenhöhe, die vom Um-  
fang der beabsichtigten Teilnahme an Lehrveranstaltungen abhängt, entbehrlich.

8 Der Senat hat den Beteiligten im Verfahren Gelegenheit gegeben, sich zur Frage der  
Befugnis der LMU zum Erlass der streitgegenständlichen Satzung zu äußern.

9 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Be-  
hördenakte der LMU verwiesen.

## **Entscheidungsgründe:**

- 10 Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet.
- 11 Die Satzung über die Erhebung von Gebühren für das Studium von Gaststudierenden an der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) vom 4. Juli 2011 ist unwirksam. Für den Erlass dieser Satzung fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.
- 12 I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Er ist statthaft, weil es sich bei der streitgegenständlichen Satzung um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift handelt (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), die der Normenkontrolle durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof unterliegt (Art. 5 Satz 1 AGVwGO). Der Antragsteller ist antragsbefugt, weil er geltend machen kann, als Gaststudierender der LMU durch die Satzung oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Der Antragsteller ist als Teilnehmer am Seniorenstudium der LMU Gaststudierender im Sinn des Art. 42 Abs. 2 Satz 3 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2006 (GVBl S. 245, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Februar 2011 (GVBl S. 102), weil er nicht für einen Studiengang oder sonstige Studien (Art. 42 Abs. 2 Satz 2 BayHSchG), sondern nur zum Besuch einzelner Lehrveranstaltungen immatrikuliert ist. Dass die einzelnen Lehrveranstaltungen des Seniorenstudiums nur „im Paket“ angeboten werden, ändert an dieser Beurteilung nichts. Schließlich hat der Antragsteller auch die gesetzliche Antragsfrist von einem Jahr nach Bekanntmachung der Satzung eingehalten (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).
- 13 II. Der Normenkontrollantrag ist begründet.
- 14 1. Er ist zu Recht gegen den Freistaat Bayern als Antragsgegner gerichtet.
- 15 Der Normenkontrollantrag ist gegen die Körperschaft, Anstalt oder Stiftung zu richten, welche die Rechtsvorschrift erlassen hat (§ 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO). Antragsgegner ist daher die jeweilige juristische Person als Rechtsträger der Stelle oder Einrichtung, welche die strittige Rechtsvorschrift erlassen und damit zu verantworten hat (vgl. z.B. BayVGH vom 11.3.2010 Az. 7 N 09.2459 <juris> RdNr. 25; Schmidt in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, RdNr. 60 zu § 47).

- 16 Die Hochschulen sind nach Maßgabe des Bayerischen Hochschulgesetzes zugleich Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung als auch staatliche Einrichtungen (Art. 11 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BayHSchG). Sie nehmen eigene Angelegenheiten als Körperschaften (Körperschaftsangelegenheiten) und staatliche Angelegenheiten als staatliche Einrichtungen wahr (Art. 12 Abs. 1 BayHSchG).
- 17 Die Erhebung von Gebühren ist kraft gesetzlicher Regelung eine staatliche Angelegenheit, die von den Hochschulen in ihrer Eigenschaft als staatliche Einrichtungen wahrgenommen wird (Art. 12 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 7 BayHSchG). Dies gilt auch für die von den Gaststudierenden zu erhebenden Gebühren, deren Rechtsgrundlage sich in Art. 71 Abs. 8 BaySchG findet. Die Rechtsverordnung, die nach Maßgabe des Art. 71 Abs. 8 Satz 4 BayHSchG das Nähere zu bestimmen hat, regelt nochmals ausdrücklich, dass diese Gebühren von den Hochschulen als staatliche Angelegenheit (Art. 12 Abs. 3 Nr. 7 BayHSchG) erhoben werden (§ 5 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über die Erhebung von Gebühren für das Studium in berufsbegleitenden Studiengängen, für die Teilnahme von Studierenden an speziellen Angeboten des weiterbildenden Studiums und für das Studium von Gaststudierenden an den staatlichen Hochschulen [Hochschulgebührenverordnung – HSchGebV] in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.6.2007 [GVBl S. 399, BayRS 2210-1-1-9-WFK], zuletzt geändert durch Verordnung vom 25.2.2011 [GVBl S. 119]).
- 18 Die LMU hat die streitgegenständliche und ausdrücklich auf die Hochschulgebührenverordnung gestützte Satzung über die Erhebung von Gebühren für das Studium von Gaststudierenden danach in ihrer Eigenschaft als staatliche Einrichtung erlassen. Im Rahmen des Normenkontrollverfahrens ist diese Satzung dem Rechtsträger dieser staatlichen Einrichtung, somit dem Freistaat Bayern, zuzurechnen.
- 19 2. Die LMU ist zum Erlass dieser Satzung indes nicht befugt. Es fehlt ihr an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.
- 20 a) Die Hochschulen regeln ihre Körperschaftsangelegenheiten durch Satzung. In sonstigen Angelegenheiten, namentlich in staatlichen Angelegenheiten, können die Hochschulen Satzungen nur erlassen, wenn diese gesetzlich vorgesehen sind (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG). Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG bestätigt nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers „das aus dem Selbstverwaltungsrecht [der Hochschulen] fließende Recht, Körperschaftsangelegenheiten durch Satzungen



zu regeln ...[und] stellt klar, dass die Hochschulen im Übrigen Satzungen nur erlassen können, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist“ (vgl. LT-Drs. 15/4396, S. 51).

- 21 b) Art. 71 Abs. 8 BayHSchG sieht in Bezug auf die Erhebung von Gebühren für das Studium von Gaststudierenden nicht vor, dass die Hochschulen Satzungen erlassen dürfen. Das Gesetz ordnet vielmehr an, dass „das Nähere“ durch Rechtsverordnung bestimmt wird (Art. 71 Abs. 8 Satz 4 BayHSchG), welche „das Staatsministerium“ (für Wissenschaft, Forschung und Kunst) im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen erlässt (Art. 106 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG). Der Gesetzgeber hat eine Satzungsermächtigung auch nicht etwa versehentlich unterlassen, wie sich aus dem Umstand ergibt, dass er in der gleichen Vorschrift ausdrücklich anordnet, dass die Hochschulen das Nähere zur Höhe, Erhebung und Verwendung der Studienbeiträge durch Satzung regeln (Art. 71 Abs. 6 BayHSchG), obwohl es sich hierbei um eine Körperschaftsangelegenheit handelt (Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG), für die das Gesetz in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG ohnehin eine (allgemeine) Ermächtigung zum Satzungserlass bereithält.
- 22 c) Die LMU kann die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass der streitgegenständlichen Satzung nicht aus Art. 51 Satz 1 BayHSchG ableiten, wonach die Hochschulen die erforderlichen Bestimmungen über die Immatrikulation und Rückmeldung durch Satzung zu regeln haben. Zwar handelt es sich bei der Immatrikulation und Rückmeldung von Studenten ebenfalls um eine von den Hochschulen wahrzunehmende staatliche Angelegenheit (Art. 12 Abs. 3 Nr. 5 BayHSchG). Dieser Umstand allein rechtfertigt es jedoch nicht, im Hinblick auf die Erhebung von Gebühren (einschließlich der Festlegung ihrer Höhe) für das Studium von Gaststudierenden von dem gesetzlichen Erfordernis einer ausdrücklichen Ermächtigung der Hochschulen zum Erlass einer Satzung abzusehen. Die Gebührenerhebung und die Immatrikulation und Rückmeldung von Studenten sind eigenständige staatliche Angelegenheiten, die gesetzlich gesondert geregelt sind. Sie berühren die rechtlichen Interessen der Studenten in unterschiedlicher Weise. Sie bedürfen nach dem Willen des Gesetzgebers deshalb jeweils auch einer besonderen gesetzlichen Regelung, wenn die Hochschulen in diesen Angelegenheiten zum Erlass von Satzungen befugt sein sollen.
- 23 d) Die LMU kann sich auch nicht darauf berufen, die Hochschulgebührenverordnung sehe vor, dass die Höhe der Gebühr von der Hochschule „festgesetzt“ wird (§ 2 Abs. 1 Satz 2 HSchGebV).

- 24 Schon nach dem Wortlaut der genannten Bestimmung ist die Hochschule nicht befugt, die „Festsetzung“ der Gebührenhöhe durch den Erlass einer Satzung (als Rechtsvorschrift) vorzunehmen. Der Ordnungsgeber wäre zu einer solchen Regelung im Übrigen auch nicht befugt. Denn die Hochschulen sind in staatlichen Angelegenheiten - wie ausgeführt - zum Erlass einer Satzung nur dann berechtigt, wenn diese gesetzlich vorgesehen ist (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG). Es bedarf deshalb einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung – wie etwa in Art. 44 Abs. 5 BayHSchG – wenn dem Ordnungsgeber ermöglicht werden soll, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass erforderliche Regelungen ganz oder teilweise von den Hochschulen durch Satzung getroffen werden können. Die Stelle, die durch Gesetz zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt ist, darf diese Ermächtigung (zum Erlass einer Rechtsvorschrift) nicht auf eine andere Stelle übertragen, es sei denn, der Gesetzgeber hat mit der Ermächtigung auch die Befugnis zur weiteren Übertragung dieser Ermächtigung erteilt (vgl. VerfGH vom 24.4.1950 VerfGH 3, 28/30, vgl. auch Schweiger in Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNr. 6 zu Art. 70). An einer solchen ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung des Ordnungsgebers fehlt es vorliegend.
- 25 e) Entgegen der vom Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung vertretenen Auffassung ist eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der streitgegenständlichen Satzung nicht deshalb „entbehrlich“, weil die Satzung nur deklaratorische Bedeutung habe oder sie in eine „Allgemeinverfügung“ umzudeuten wäre.
- 26 aa) Die streitgegenständliche Gebührensatzung ist von der LMU als Satzung beschlossen und in dieser Form auch genehmigt, ausgefertigt und bekannt gemacht worden. Eine „Umdeutung“ dieser von der LMU gewollten und als solcher auch erlassenen Rechtsvorschrift scheidet damit von vornherein aus. Eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage bleibt für den Erlass dieser Satzung im Übrigen unverändert nötig, auch wenn der Inhalt ihrer Regelung – wie der Antragsgegner vorträgt – nur deklaratorische Bedeutung hätte. Der Senat hat unbeschadet dessen erhebliche Zweifel an der Ansicht des Antragsgegners, die Hochschule sei auf der Grundlage der Hochschulgebührenverordnung - ohne nähere normative Vorgaben - befugt, die Höhe der Gebühren auf andere Weise, etwa durch Allgemeinverfügung oder Verwaltungsvorschrift, „festzusetzen“.

- 27 bb) Der Verordnungsgeber selbst hatte in der Vergangenheit die Höhe der Gebühren für Gaststudierende detailliert geregelt. Er hatte dabei die Staffelung der Gebühren nach der Gesamtzahl der Semesterwochenstunden der Unterrichtsveranstaltungen, für welche sich der Gaststudierende jeweils immatrikuliert, und zudem eine Sonderregelung für die Teilnahme am Seniorenstudium der LMU für sachgerecht erachtet. Er hatte – ausweislich der vom Antragsgegner übermittelten und in der mündlichen Verhandlung erörterten Begründung zur Hochschulgebührenverordnung in der bis zum 14. März 2011 geltenden Fassung (HSchGebV a.F.) – dabei die Ansicht vertreten, die Rechtsverordnung sei nach Art. 71 Abs. 8 BayHSchG nötig und die „Regelung auf einer niedrigeren Ebene (z.B. durch Satzung der Hochschule oder in Form einer Bekanntmachung) wäre mit dieser Vorgabe nicht vereinbar.“
- 28 Tatsächlich bestimmt das Gesetz unverändert, dass die Höhe der Gebühren nach dem Aufwand der Hochschule und nach der Bedeutung der Leistung für die Gaststudierenden zu bemessen ist (Art. 71 Abs. 8 Satz 3 BayHSchG) und das Nähere durch Rechtsverordnung bestimmt wird (Art. 71 Abs. 8 Satz 4 BayHSchG). Der Gesetzgeber hat erneut bei der letzten Änderung dieser Vorschrift – ausweislich der Gesetzesbegründung - betont, „die Höhe [der Gebühren] im Einzelnen wird nach Satz 3 in der Rechtsverordnung bestimmt“ (vgl. LT-Drs. 16/6026, S. 18). Es bestand auch in der Literatur kein Zweifel daran, dass der Verordnungsgeber das Verhältnis der Einflussfaktoren auf die Gebührenhöhe (Aufwand der Hochschule und Bedeutung der Leistung für die Gaststudierenden) „ausgestalten und ihr Verhältnis zueinander bestimmen“ muss. Der Verordnungsgeber sei „zu einer differenzierten Gestaltung verpflichtet“ (vgl. Reich, Bayerisches Hochschulgesetz, 5. Aufl. 2007, RdNr. 37 zu Art. 71). Es bestehen deshalb erhebliche Bedenken, ob die seit dem 15. März 2011 geltende derzeitige Fassung der Hochschulgebührenverordnung, die lediglich den Gebührenrahmen vorgibt und den Hochschulen die „Festsetzung“ der Gebührenhöhe überträgt, mit dem Bayerischen Hochschulgesetz vereinbar ist.
- 29 cc) Der Senat hat, weil sich der Streitgegenstand des Normenkontrollverfahrens auf die streitgegenständliche Satzung beschränkt und deren Unwirksamkeit schon wegen der fehlenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage feststeht, keinen Anlass, der obenstehenden und den weiteren in der mündlichen Verhandlung erörterten Fragen, insbesondere zur sachlichen Rechtfertigung einer einheitlich für alle Gaststudierenden der LMU festgesetzten Gebührenhöhe, vertieft nachzugehen. Im Hinblick auf

die hierzu geäußerten unterschiedlichen Auffassungen der Verfahrensbeteiligten hält der Senat dennoch folgende Anmerkungen für geboten:

- 30 Eine Gebühr bedarf sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach einer sachlichen Rechtfertigung (BVerfG vom 19.3.2003 BVerfGE 108, 1/17). Die Höhe einer Gebühr ist dabei insbesondere durch die zulässigen Gebührenzwecke, welche der Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Ausgestaltung der Gebührenregelung erkennbar verfolgt, zu legitimieren. Zulässige Gebührenzwecke können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Kostendeckung, der Ausgleich von Vorteilen, die dem Einzelnen zufließen, die Verhaltenslenkung und schließlich soziale Zwecke sein. „In erster Linie steht es in der Entscheidung des Gesetzgebers, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstrebt“ (BVerfG a.a.O. S. 19).
- 31 Das Bayerische Hochschulgesetz verfolgt nach Maßgabe des Art. 71 Abs. 8 Satz 3 BayHSchG („Die Höhe der Gebühren ist nach dem Aufwand der Hochschule und nach der Bedeutung der Leistung für die ... Gaststudierenden zu bemessen“) erkennbar die legitimen Gebührenzwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs, möglicherweise - wegen der gesetzlich angesprochenen Härtefallregelung, die in der Rechtsverordnung festzulegen ist (Art. 71 Abs. 8 Satz 4 BayHSchG) -, auch soziale Zwecke, soweit erkennbar jedoch nicht den weiteren Gebührenzweck der Verhaltenslenkung.
- 32 Dem Gesetzgeber kommt bei der Gebührenbemessung ein Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu, der die gerichtliche Kontrolldichte einschränkt. Er ist auch berechtigt, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu treffen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können. Das Gericht bleibt im Rechtsstreit um die Gebührenhöhe im Wesentlichen auf die Prüfung beschränkt, ob die Gebühr in einem „groben Missverhältnis“ zu den legitimen (gesetzlichen) Gebührenzwecken steht (BVerfG a.a.O. S. 19).
- 33 Es obliegt aus diesem Grund dem (parlamentarischen) Gesetzgeber, „erkennbar zu bestimmen, welche Zwecke er verfolgen und in welchem Umfang er die Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner einfordern will“ (BVerfG a.a.O. S. 20). Der Gesetzgeber hat in diesem Zusammenhang zu bestimmen, ob er „das Nähere“

der (abschließenden) Regelung in einer Rechtsverordnung überlassen will, ob der Verordnungsgeber in der Rechtsverordnung die Regelungsermächtigung auf die Hochschulen übertragen darf oder ob die Hochschulen selbst diese staatliche Angelegenheit in Gestalt einer Satzung regeln sollen. Im Hinblick auf die in Art. 71 Abs. 8 Satz 4 BayHSchG durch Änderungsgesetz vom 23. Februar 2011 (GVBl S. 102) neu eingefügte Verpflichtung, in der Rechtsverordnung auch festzulegen, dass in Fällen besonderer Härte von der Erhebung einer Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden kann, erscheint schließlich auch zweifelhaft, ob sich der Verordnungsgeber mit seiner Härtefallregelung (§ 3 Abs. 3 HSchGebV) auf Studierende in einem berufsbegleitenden Studiengang beschränken durfte.

- 34 Der Senat erachtet den in der Hochschulgebührenverordnung geregelten Gebührenrahmen von 100 bis 300 Euro für rechtlich unbedenklich. Bei Berücksichtigung der gesetzlichen (legitimen) Gebührenzwecke kann der Aufwand der Hochschule und die Bedeutung der Leistung für die Gaststudierenden auch eine (pauschale) Gebühr am oberen Ende des Gebührenrahmens rechtfertigen. Im Hinblick darauf, dass der Gesetzgeber die Gebührenerhebung und -bemessung möglicherweise neu regelt, ist für den Senat bei der rechtlichen Bewertung der von der LMU gewählten konkreten Gebührenhöhe, auf die es für die gerichtliche Entscheidung nicht ankommt, Zurückhaltung geboten. Der Eindruck eines groben Missverhältnisses drängt sich dem Senat bei der Gebührenhöhe indes gegenwärtig nicht ohne weiteres auf.
- 35 3. Die ohne hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erlassene streitgegenständliche Satzung ist vom Gericht für unwirksam zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 VwGO). Der Antragsgegner hat die Entscheidungsformel des vorliegenden Urteils nach Eintritt der Rechtskraft auf die gleiche Weise zu veröffentlichen wie die streitgegenständliche Satzung bekanntzumachen wäre (§ 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO).
- 36 III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 37 IV. Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen hierfür nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 38 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 39 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

41 **Beschluss:**

42 Der Streitwert wird auf 5.000,- Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

43 Häring Dr. Borgmann Schmeichel