

Gericht:	BVerwG 6. Senat
Entscheidungsdatum:	25.06.2026
Aktenzeichen:	6 CN 1.25
ECLI:	ECLI:DE:BVerwG:2026:250626U6CN1.25.0
Dokumenttyp:	Urteil

Objektives Kontrollinteresse einer Hochschule als Behörde für einen Normenkontrollantrag

Ein legitimes Verfahrensinteresse für einen Normenkontrollantrag einer Behörde besteht, wenn die Norm in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich gilt und die Behörde bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben mit ihr befasst ist, d. h. die Vorschrift beachten oder anwenden muss, ohne selbst über die Norm verfügen - insbesondere sie aufheben oder ändern - zu können (Bestätigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts).

Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, 30. Oktober 2024, Az: 1 K 615/22 OVG, Urteil

Tenor

Auf die Revision der Antragstellerin wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Oktober 2024 aufgehoben.

Die Sache wird an das Oberverwaltungsgericht zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die am 29. November 2021 beschlossene Änderung des § 4 Abs. 3 und des § 6 der Beitragsordnung des Antragsgegners (Bekanntmachung des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur-, Bundes- und Europaangelegenheiten vom 11. Juli 2022, Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2022 S. 436).
- 2 Der Antragsgegner ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Zur Erfüllung seiner Aufgaben erhebt er Beiträge von den Studierenden aufgrund einer Beitragsordnung. Diese zahlen die Beiträge an die Hochschule, die sie an den Antragsgegner auskehrt.
- 3 Durch die Änderung des § 4 Abs. 3 der Beitragsordnung sind Fern- und Weiterbildungsstudierende auch ohne Präsenzzeiten in Mecklenburg-Vorpommern nicht länger vom Semesterbeitrag befreit, sondern werden ab dem Sommersemester 2022 zu einem ermäßigten Semesterbeitrag in Höhe von 25,00 € herangezogen. Die Erhebung erfolgt gemäß § 6 der Beitragsordnung ab dem Wintersemester 2022/23 schrittweise für alle neu immatrikulierten Studierenden.
- 4 Mit dem Normenkontrollantrag macht der Rektor der Antragstellerin geltend, er sei als Behörde antragsbefugt. Hochschulen handelten durch Behörden, wobei der Rektor im Rahmen der Außenvertretungsbefugnis als solche fungiere. Er sei verpflichtet, die Beiträge unentgeltlich für den Antragsgegner zu erheben und damit die Änderung der Beitragsordnung zu vollziehen.

Mangels Normverwerfungskompetenz könne er nur mit einem Normenkontrollantrag verhindern, eine von ihm als rechtswidrig erkannte Norm beachten zu müssen. Der Antrag sei auch begründet.

- 5 Der Antragsgegner hat die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags bezweifelt. Es sei fraglich, ob der Rektor selbst einen Normenkontrollantrag stellen könne oder es nicht eines Antrags der Hochschulleitung als Kollegialorgan oder zumindest einer Beschlussfassung der zu beteiligten Gremien darüber bedürfe. Zudem sei eine Behörde nur dann antragsbefugt, wenn sie die Rechtsvorschrift vollziehe. Das sei hier wegen der auf die tatsächliche Weiterleitung der Beiträge beschränkten Aufgabe der Antragstellerseite nicht der Fall.
- 6 Das Obergerverwaltungsgericht hat den Antrag mit Urteil vom 30. Oktober 2024 abgelehnt, da weder der Rektor noch die Hochschule antragsbefugt sei. Eine Rubrumsberichtigung würde dem Antrag nicht zum Erfolg verhelfen, da auch ein Antrag der Hochschule, vertreten durch den Rektor, unzulässig wäre.
- 7 Ob der Rektor den Behördenbegriff des § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO erfülle, könne dahinstehen, da jedenfalls die von ihm vertretene Hochschule Behörde sei. Jedoch liege weder in der Person des Rektors noch bei der Hochschule das notwendige objektive Kontrollinteresse vor.
- 8 Ausreichend aber auch erforderlich sei dafür, dass die Norm von der Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Angelegenheiten zu beachten sei oder sie sich in besonderer Weise auf deren Aufgabenerfüllung auswirke. Das sei hier nicht der Fall, denn die Antragstellerseite habe die Änderung der Beitragsordnung nicht zu vollziehen. Nach dem Landesrecht seien die Hochschulen lediglich für die Entgegennahme und Abführung der Beiträge im Wege unterstützender Amts- und Verwaltungshilfe zuständig, nicht jedoch für deren Erhebung; Kompetenz und Verantwortung für die Beitragsenerhebung verblieben bei den Studierendenwerken.
- 9 Die Hochschulen seien auch nicht mitverantwortlich für die Durchsetzung der Beitragsordnung. Ausbleibende Beiträge würden nicht vollstreckt, sondern die Regelungen in § 17 Abs. 5 Nr. 3 und Abs. 7 Nr. 3 LHG M-V sähen vor, dass die Immatrikulation zu versagen bzw. zu beenden sei, wenn die Zahlung der Beiträge nicht nachgewiesen werde. Die inzidente gerichtliche Prüfung der Zahlung als Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Exmatrikulation rechtfertige nicht die Annahme eines objektiven Kontrollinteresses; sie führe weder zu einem Beachten noch zu einem Vollzug der Änderung der Beitragsordnung.
- 10 Mit Blick auf eine Antragsbefugnis gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VwGO habe die Antragstellerseite die Möglichkeit einer Verletzung subjektiver Rechte nicht hinreichend substantiiert vorgebracht.
- 11 Das Obergerverwaltungsgericht hat die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage der Antragsbefugnis im Hinblick auf die Behördeneigenschaft im Sinne des § 47 Abs. 2 VwGO zugelassen.
- 12 Mit der Revision macht der Rektor geltend, das Obergerverwaltungsgericht habe die an einen behördlichen Normenkontrollantrag zu stellenden prozessrechtlichen Anforderungen überspannt. Behörden könnten die Prüfung der Gültigkeit einer untergesetzlichen Rechtsvorschrift beantragen, wenn sie diese zu beachten hätten; dafür genüge jede Art der Befassung. Insoweit sei er jedenfalls bei seiner Entscheidung über den Vollzug der Immatrikulation und die Exmatrikulation wegen nicht erfolgter Zahlung des Semesterbeitrags mit der Änderung der Beitragsordnung des Antragsgegners befasst.
- 13 In der Revisionsverhandlung hat der Rektor klargestellt, dass er in dem Verfahren als gesetzlicher Vertreter der Hochschule auftritt.
- 14 Die Antragstellerin beantragt,

unter Abänderung des angefochtenen Urteils des Obergerverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Oktober 2024 § 4 Absatz 3 und § 6 der Änderung der Beitragsordnung des

Studierendenwerks Rostock-Wismar, Bekanntmachung des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten vom 11. Juli 2022, für unwirksam zu erklären.

- 15 Der Antragsgegner beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 16 Er verteidigt das vorinstanzliche Urteil.

Entscheidungsgründe

- 17 Die zulässige Revision der Antragstellerin (1.) hat Erfolg, denn das Prozessurteil der Vorinstanz beruht auf einer Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Obergerverwaltungsgericht hat zwar den Maßstab für das objektive Kontrollinteresse, das bei dem Normenkontrollantrag einer Behörde vorliegen muss, richtig erkannt, aber in der Anwendung zu eng gehandelt (2.). Ob sich die angefochtene Entscheidung aus anderen Gründen in der Sache als richtig darstellt (§ 144 Abs. 4 VwGO), kann der Senat mangels tatsächlicher Feststellungen der Vorinstanz zu den noch offenen Prüfungspunkten nicht selbst entscheiden (3.). Deshalb ist das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Obergerverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO) (4.).
- 18 1. Antragstellerin ist im vorliegenden Verfahren die Hochschule, vertreten durch ihren Rektor (§ 84 Abs. 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern [Landeshochschulgesetz - LHG M-V] in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Januar 2011, GV-OBl. M-V 2011, S. 18; hier maßgeblich in der Fassung des Gesetzes vom 26. November 2019, GV-OBl. M-V 2019, S. 705, 718). Der das Normenkontrollverfahren einleitende Antragsschriftsatz des Rektors und seine weiteren Einlassungen erweisen sich hinsichtlich der zentralen Frage, wer Beteiligter des Prozessrechtsverhältnisses auf der Aktivseite sein soll, als ambivalent. Einerseits ist von "dem Rektor" und "dem Antragsteller", andererseits von "der Hochschule" und "der Antragstellerin" die Rede. Die Feststellung von Prozesssachen und damit auch die Auslegung in der Vorinstanz abgegebener Prozessklärungen unterliegt dem vollen Zugriff des Revisionsgerichts (BVerwG, Urteile vom 27. April 1990 - 8 C 70.88 - NJW 1991, 508 <509> und vom 27. August 2008 - 6 C 32.07 - NJW 2009, 162 Rn. 23). Dabei bestimmt sich der maßgebende objektive Erklärungswert einer Prozessklärung danach, wie der Empfänger die Erklärung nach den Umständen, insbesondere der recht verstandenen Interessenlage, verstehen musste. Aufgrund der Würdigung seines schriftsätzlichen Vorbringens sowie unter Berücksichtigung der in der Revisionsverhandlung abgegebenen Erklärung des Rektors, er trete als Vertreter der Hochschule auf, war das Rubrum entsprechend zu berichtigen.
- 19 2. Das Obergerverwaltungsgericht hat zutreffend erkannt, dass die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags einer Behörde gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO deren Beteiligtenfähigkeit (a)) sowie ein objektives Kontrollinteresse (b)) voraussetzt. Es hat aber unter Zugrundelegung seiner den Senat bindenden Auslegung des irrevisiblen Landesrechts in der vorliegenden Fallkonstellation die Voraussetzungen des im Verwaltungsprozessrecht des Bundes wurzelnden Erfordernisses eines legitimen Kontrollinteresses überspannt (c)).
- 20 a) § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO entbindet bei Landesbehörden nicht von der Prüfung der Beteiligtenfähigkeit im Sinne des § 61 VwGO. Die Antragstellerin ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 2 Abs. 1 Satz 1 LHG M-V) gemäß § 61 Nr. 1 VwGO fähig, am Verfahren beteiligt zu sein. Darüber hinaus ergibt sich ihre Beteiligtenfähigkeit im vorliegenden Fall aus ihrer Eigenschaft als Behörde (§ 61 Nr. 3 VwGO i. V. m. § 14 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 10. Juni 1992, GV-OBl. M-V 1992, S. 314; zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2022, GV-OBl. M-V S. 587). Danach sind Behörden in Mecklenburg-Vorpommern fähig, am Verfahren vor den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit beteiligt zu sein. Behörde ist auch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Organe öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben (BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 Rn. 16). Das ist bei der Hochschule der Fall.
- 21 b) Das Normenkontrollgericht hat Sinn und Zweck des behördlichen Antragsrechts in § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO, das gerade keine Geltendmachung der Möglichkeit einer Verletzung subjek-

- tiver Rechte oder wehrfähiger Positionen verlangt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 - 4 NB 10.88 - BVerwGE 81, 307 <310>), im Prinzip zutreffend erfasst. Ratio legis ist eine verbindliche Klärung der Gültigkeit untergesetzlicher Normen, die sich auf die Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit einer Behörde in besonderer Weise auswirken. Erforderlich ist deshalb zur Ausfilterung von Populäransprüchen ein aus ihrer Aufgabenstellung resultierendes Interesse der Behörde an der Überprüfung der objektiven Rechtslage (BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 - 7 CN 1.14 - NVwZ 2016, 609 Rn. 18 m. w. N.).
- 22 Ein legitimes Verfahrensinteresse einer Behörde wird in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angenommen, wenn die Norm in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich gilt und die Behörde bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben mit ihr befasst ist, d. h. die Vorschrift bei der Erfüllung ihre Aufgaben beachten oder anwenden muss, ohne selbst über die Norm verfügen - insbesondere sie aufheben oder ändern - zu können (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 15. März 1989 - 4 NB 10.88 - BVerwGE 81, 307 <310>, vom 1. Juli 2005 - 4 BN 26.05 - BRS 69 Nr. 50 und vom 27. Oktober 2015 - 1 BN 1.15 - juris Rn. 12). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ergibt sich für die Behörde ein hinreichendes Interesse an einer gerichtlichen Normenkontrollentscheidung in der Sache. Dann dient ein Normenkontrollverfahren der ökonomischen Gestaltung des Prozessrechts durch Vermeidung zahlreicher Einzelprozesse von durch Vollzugsakte Betroffenen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. Januar 2017 - 6 BN 2.16 - NVwZ-RR 2017, 331 Rn. 8 mit Verweis auf den Beschluss vom 14. Juli 1978 - 7 N 1.78 - BVerwGE 56, 172 <178> sowie BT-Drs. 3/1094 S. 6 zu § 46 des Entwurfs der Verwaltungsgerichtsordnung und BT-Drs. 7/4324 S. 6 f.).
- 23 c) Mit der Ablehnung dieser Zulässigkeitsvoraussetzung in der vorliegenden Fallkonstellation hat das Obergerverwaltungsgericht Bundesrecht entscheidungstragend verletzt. Denn auf der Grundlage seiner den Senat bindenden Auslegung des irrevisiblen Landesrechts lässt sich das objektive Kontrollinteresse der Antragstellerin nicht mit Blick auf Prozesse verneinen, in denen sie von Studienbewerbern oder Studierenden mangels (hinreichender) Beitragsentrichtung wegen der von ihr ausgesprochenen Ablehnung einer Immatrikulation oder wegen einer Exmatrikulation verklagt wird.
- 24 Die Vorinstanz hat § 17 Abs. 5 Nr. 3 und Abs. 7 Nr. 3 LHG M-V dahingehend ausgelegt, dass es in einem zwischen dem Studienbewerber und der Hochschule geführten Rechtsstreit um die Rechtmäßigkeit einer von der Hochschule abgelehnten Immatrikulation nur auf die Tatsache des Nachweises der Zahlung ankommt; gleiches gilt nach § 17 Abs. 7 Nr. 3 LHG M-V hinsichtlich einer Klage gegen eine Exmatrikulation.
- 25 Gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO ist die Entscheidung der Vorinstanz über das Bestehen und den Inhalt von Gesetzen, auf deren Verletzung die Revision nicht gestützt werden kann, für die auf die Revision ergehende Entscheidung maßgebend. Deshalb ist der Senat an die Auslegung des Landesgesetzes durch das Obergerverwaltungsgericht vorbehaltlich einer Verletzung revisiblen Rechts gebunden, d. h. das Bundesverwaltungsgericht ist auf die Nachprüfung beschränkt, ob die landesrechtliche Norm in der Auslegung durch die Vorinstanz mit Bundesrecht vereinbar ist (stRspr; BVerwG, Urteile vom 19. Juni 2019 - 6 CN 1.18 - BVerwGE 166, 65 Rn. 19 und vom 15. Februar 2024 - 3 CN 18.22 - juris Rn. 12). Infolgedessen ist das Verständnis der Vorinstanz vom Inhalt der Regelungen in § 17 Abs. 5 Nr. 3 und Abs. 7 Nr. 3 LHG M-V für das Revisionsgericht bindend. Danach kommt es als eine der Vorfragen für die Rechtmäßigkeit der Versagung der Immatrikulation bzw. einer Exmatrikulation allein auf die Tatfrage des Zahlungsnachweises als deskriptives Tatbestandsmerkmal an. Die Antragstellerin ist im Verwaltungsverfahren nicht berechtigt, das Bestehen und die Höhe der Beitragsforderung bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen infrage zu stellen.
- 26 Diese Auslegung des irrevisiblen Landesrechts begegnet keinen bundesrechtlichen Bedenken. § 27 HRG enthält keine Vorgaben für landesrechtliche Regelungen über Studierendenwerksbeiträge. Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) verbleibt Studienbewerbern oder Studierenden die Möglichkeit, gegen als rechtswidrig angesehene Studierendenwerksbeiträge unmittelbar gegenüber dem Studierendenwerk im Wege der Normenkontrolle oder einer Feststellungsklage im Rahmen der Einzelveranlagung vorzugehen.
- 27 Die vom Normenkontrollgericht auf der Grundlage seiner Auslegung des irrevisiblen Landesrechts gezogene prozessrechtliche Schlussfolgerung, die Antragstellerin habe als Behörde hin-

sichtlich der Beitragsänderungsordnung kein für einen Normenkontrollantrag ausreichendes objektives Kontrollinteresse, verletzt § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO. Denn die Hochschule ist bei der Überprüfung, ob der Studienbewerber oder Student - z. B. mit Blick auf die Beitragsänderung - den Betrag in der richtigen Höhe entrichtet hat, als Behörde mit der (Änderung der) Beitragsordnung befasst. Insoweit entfaltet diese untergesetzliche Vorschrift auch ihr gegenüber normative Wirkung. Das setzt sich im Falle eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eines Studierenden gegen die von der Hochschule verfügte Exmatrikulation fort, wenn diese auf die fehlende oder unvollständige Beitragszahlung an das Studierendenwerk gestützt worden ist. Denn dann trägt die Antragstellerin die Folgen der inzidenten gerichtlichen Überprüfung, ob das Studierendenwerk zu der Beitragserhebung in der geltend gemachten Höhe berechtigt ist. Die hier vorliegende Fallkonstellation erweist sich geradezu als prototypisch für das vom Gesetzgeber mit der Verankerung auch eines behördlichen Antragsrechts in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO verfolgte Ziel, durch die Eröffnung des Normenkontrollverfahrens zahlreiche Einzelprozesse von Vollzugsakten Betroffener zu vermeiden.

- 28 3. Auf dieser Verletzung des § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VwGO beruht die angegriffene Entscheidung (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Ob sie sich aus anderen Gründen in der Sache als richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO), kann der Senat mangels tatsächlicher Feststellungen der Vorinstanz u. a. zu den weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen und die von der Antragstellerin gegen die Gültigkeit der Änderung der Beitragsordnung vorgebrachten Rügen nicht überprüfen.
- 29 4. Deshalb ist das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht wird bei der weiteren Prüfung der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags der Rüge des Antragsgegners nachgehen und am Maßstab des Landeshochschulrechts untersuchen müssen, ob es für die Stellung des Normenkontrollantrags durch den Rektor als gesetzlichem Vertreter der Hochschule einer Beschlussfassung von eventuell zu beteiligenden Gremien bedurft hätte. Bestand ein Beschlussvorbehalt und wurde das Handeln des Rektors nicht im Nachhinein genehmigt, schließt sich die Frage nach der Fehlerfolge an. Zu prüfen wäre dann, ob Mängel der innerhochschulischen Willensbildung auf die Außenvertretungskompetenz des Rektors durchschlagen. Erachtet das Oberverwaltungsgericht den Normenkontrollantrag als zulässig, hat es die Gültigkeit der Änderung der Beitragsordnung zu prüfen.
- 30 Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

© Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
sowie des Bundesamts für Justiz - <https://www.rechtsprechung-im-internet.de>