



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 B 275/11
(VG: 6 V 1102/11)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch Richterin Meyer, Richter Dr. Grundmann und Richterin Korrell am 19.01.2012 beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 6. Kammer – vom 21.10.2011 mit Ausnahme der darin enthaltenen Streitwertfestsetzung aufgehoben, soweit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung stattgegeben worden ist. Der Antrag wird insgesamt abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.412,60 Euro festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller begeht im Wege der einstweiligen Anordnung die vorläufige Aufnahme in den Vorbereitungsdienst für das Lehramt an öffentlichen Schulen.

Die Antragsgegnerin lehnte den auf den Einstellungstermin 01.11.2011 bezogenen Antrag des Antragstellers mit Schreiben vom 09.08.2011 ab. Zum Einstellungstermin 01.11.2011 könnten in diesem Jahr keine Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden, da die Gesamtzahl der im Haushalt 2011 finanzierten Ausbildungsplätze bereits ausgeschöpft sei. Deshalb sei für diesen Einstellungstermin eine Festlegung freier Kapazitäten durch Rechtsverordnung nicht erfolgt.

Dagegen legte der Antragsteller Widerspruch ein, der noch nicht entschieden ist. Zugleich haben er und elf weitere Antragsteller und Antragstellerinnen um vorläufigen gerichtlichen Rechtsschutz nachgefragt. Die Antragsgegnerin ist dem Eilbegehr entgegentreten und hat vorgetragen, dass die finanzierte Anzahl von insgesamt 530 Ausbildungsplätzen (450 + 80) in der Stadtgemeinde Bremen nach den Feststellungen zum Stichtag 31.07.2011 vollständig ausgeschöpft gewesen sei. Nach der Berechnung des Landesinstituts für Schule (LIS) würden im Jahr 2011 bereits durchschnittlich 532,83 Referendare ausgebildet und finanziert. Dass die Haushaltsumittel bereits verbraucht seien, liege daran, dass die Kapazität für den Einstellungstermin 01.02.2011 sehr hoch ausgelegt worden sei. Dies sei wegen der hohen Anzahl von Master-Absolventen und dem gestiegenen Bedarf an Sonderpädagogen erforderlich gewesen. Die Ausgaben für Referendare beliefen sich in 2011 auf 7.910.883,74 Euro. Das Bud-

get umfasse jedoch nur eine Höhe von 7.476,950 Euro. Das Defizit von 433.933,74 Euro werde von der Senatorin für Finanzen ausgeglichen. Dies sei mit einem Schreiben der Senatorin für Finanzen an die Senatorin für Bildung, Wissenschaft (E-Mail vom 15.07.2011) zugesagt worden, in dem ausgeführt werde, dass das Finanzierungsdefizit bei der Referendarausbildung u. a. auf eine Überziehung im Beschäftigungsvolumen und durch einen zu geringen Mittelwert bei der Budgetbildung zurückzuführen sei. Dieses Defizit liege bei 85,00 Euro pro Mittelwert einer Referendarstelle ($450 \times 85 \times 12 = 459.000$ Euro). Um die auskömmliche Finanzierung von 450 Referendaren sicherzustellen, werde ein evtl. Defizit am Jahresende mit einem Betrag von bis zu 459.000 Euro aus zentral veranschlagten Personalmitteln ausgeglichen. Ob der Haushalts- und Finanzausschuss mit dem Vorgang befasst werden müsse, sei noch nicht geklärt, aber wahrscheinlich.

Das Verwaltungsgericht hat dem Eilbegehr des Antragstellers und weiterer elf Antragsteller und Antragstellerinnen mit Beschluss vom 21.10.2011 insoweit stattgegeben, als es die Antragsgegnerin zur Auslosung von 10 Referendarstellen verpflichtet und die vorläufige Aufnahme der Antragsteller und Antragstellerinnen mit den Rangplätzen 1 - 10 in den Vorbereitungsdienst angeordnet hat; im Übrigen hat es den Antrag abgelehnt. Das Verwaltungsgericht hat seine Entscheidung im Wesentlichen damit begründet, dass dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Teilhabeanspruch an der nachuniversitären Ausbildung für das Lehramt weder fehlende sachliche oder personelle Kapazitäten noch erschöpfte Haushaltssmittel im Sinne des § 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 des Gesetzes zur Regelung der Zulassungsbeschränkung zum Vorbereitungsdienst im Lande Bremen (Vorbereitungsdienst-Zulassungsgesetz; im Folgenden: VorbDZulG) entgegenständen. Das Fehlen sachlicher oder personeller Kapazitäten im Sinne des § 1 Satz 1 Nr. 1 VorbDZulG habe die Antragsgegnerin dem Antragsteller selbst nicht entgegengehalten. Für die Beurteilung der Mittelerschöpfung im Sinne des § 1 Satz 1 Nr. 2 VorbDZulG sei jedenfalls in Fällen, in denen eine abschließende behördliche Entscheidung nicht vorliege, auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Eilentscheidung abzustellen. Die Antragsgegnerin habe nicht glaubhaft gemacht, dass es die vom Haushaltsgesetzgeber getroffenen Maßgaben verlangen, im Jahre 2011 überhaupt keine Bewerber mehr aufzunehmen. Es ständen im laufenden Haushaltsjahr auch genügend Haushaltssmittel – nämlich etwa 25.000,00 Euro – zur Verfügung, um 10 Referendarstellen bei einem aktuellen Mittelwert der Kosten für eine Referendarstelle von 1.247,44 Euro aus dem Produktgruppenhaushalt der Senatorin für Bildung, Wissenschaft zum Einstellungstermin 01.11.2011 zu finanzieren. Entscheidend sei, dass der Haushaltsgesetzgeber 530 Referendarstellen vorgesehen habe und diese mit entsprechender Finanzierung habe unterlegen wollen. Die Aufnahme von 10 Lehramtsanwärtern halte sich im Rahmen des haushaltrechtlich bewilligten Beschäftigungsvolumens. Zwar sei das von der Antragsgegnerin errechnete Defizit von 433.933,74 Euro nachvollziehbar. Es werde jedoch durch eine von der Senatorin für Finanzen zugesagte Zahlung von 459.000 Euro überkompensiert. Die verbleibenden 25.000,00 Euro seien erschöpfend einzusetzen.

Gegen diesen Beschluss richtet sich die Beschwerde der Antragsgegnerin.

II.

Die Beschwerde ist begründet.

Das Verwaltungsgericht hätte die Antragsgegnerin nicht im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichten dürfen, unter dem Antragsteller und elf weiteren Antragstellern und Antragstellerinnen von Parallelverfahren zehn Bewerber/ Bewerberinnen auszulösen und diese vorläufig in den Vorbereitungsdienst aufzunehmen. Der Antragsteller hat keinen auf eine solche Loschance bezogenen Anordnungsanspruch im Sinne von § 123 Abs. 1 und 3 VwGO i. V. m. § 920 ZPO glaubhaft gemacht.

1. Ein Anspruch auf Teilhabe an der Ausbildung an einer öffentlichen Ausbildungsstätte besteht zwar dem Grunde nach unmittelbar kraft Verfassungsrechts. Dieser Teilhabeanspruch aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 und 20 Abs. 3 GG, der grundsätzlich die Ausschöpfung der mit öffentlichen Mitteln bereit gestellten Ausbildungskapazitäten verlangt, kann allerdings unter strengen formellen und materiellen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Objektive Zulassungsbeschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann verfassungsgemäß, wenn sie zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsguts in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter Erschöpfung der vorhandenen, mit öffentlichen Mitteln geschaffenen Ausbildungskapazitäten angeordnet werden (BVerfG, Beschluss v. 22.10.1991 – 1 BvR 393/85, 1 BvR 610/85 – BVerfGE 85, 36).

2. Dem Begehr des Antragstellers steht die Begrenzung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel entgegen. Nach § 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Regelung der Zulassungsbeschränkung zum Vorbereitungsdienst im Lande Bremen (Vorbereitungsdienst-Zulassungsgesetz vom 21.02.1977 – BremGBI. S. 111, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2010 – BremGBI. S. 673); im Folgenden: VorbDZulG) kann Bewerber, die die Voraussetzung für die Aufnahme in einen Vorbereitungsdienst erfüllen, in dem nicht ausschließlich für den öffentlichen Dienst ausgebildet wird, die Zulassung zum Vorbereitungsdienst versagt werden, „wenn die im Haushaltsplan angewiesenen Mittel für die Zulassung aller Bewerber nicht ausreichen“.

Für das Lehramt an öffentlichen Schulen hat der Gesetzgeber in § 6 VorbDZulG ergänzend festgelegt, dass aufgrund der Kapazitäten am Landesinstitut für Schule und an den Schulen „unter Beachtung der im Haushaltsplan angewiesenen Mittel“ zu jedem Einstellungstermin die Zahl der in den einzelnen Unterrichtsfächern zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze festgesetzt wird, wenn zu erwarten ist, dass die Zahl der Bewerber die Zahl der zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze übersteigen wird (Abs. 1). Maßgebend für die Feststellung der vorhandenen Ausbildungsplätze ist der jeweilige Stichtag, der drei Monate vor dem in Frage kommenden Einstellungstermin liegt (Abs. 2), hier also der 31.07.2011.

Nach diesen Vorschriften kommt eine Zulassung des Antragstellers zum 01.11.2011 nicht in Betracht, wenn zum Stichtag festzustellen ist, dass die im Haushaltsplan angewiesenen Mittel erschöpft sind. So liegt es hier.

Im Haushaltsplan für 2011 waren im Kapitel 0230 des Landesinstituts für Schule in der Produktgruppe 21.04.02 für Referendare vorgesehen: 5.690.100 Euro (Anwärterbezüge der Beamten auf Widerruf) und 512.850 Euro (Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Referendare, Ausbildungsentgelt), insgesamt 6.202.950 Euro. Dabei ging man von einem Volumen von 450 Stellen aus.

Da zwischen dem an der längerfristigen Entwicklung orientierten Ersatzbedarf und der realen Absolventenzahl eine Lücke von etwa 80 Personen bestand, beantragte die Senatorin für Bildung und Wissenschaft mit Zustimmung der Deputation für Bildung eine Erhöhung der Ausbildungsplätze für Referendare um 80. Dem stimmte der Haushalts- und Finanzausschuss in seiner Sitzung vom 01.04.2011 zu und bewilligte zusätzliche Personalkosten für Referendare in Höhe von 1.146.960 Euro (vgl. Protokoll der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 01.04.2011 und Antrag der Senatorin für Bildung und Wissenschaft vom 18.03.2011; der im Protokoll des Haushalts- und Finanzausschusses genannte Betrag von 1.440.591 Euro schließt die durch die Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze erforderliche Nachbewilligung von 7,66 Stellen für Fachleiter mit zusätzlichen Personalkosten in Höhe von 293.631 Euro ein). Zudem wurde ein Betrag von 127.000 Euro für eine Tariferhöhung nachbewilligt. Aus den vorstehenden Positionen ergibt sich für 2011 ein Budget für die Referendare von insgesamt 7.476.910 Euro.

Dieses Budget ist unstreitig nicht eingehalten, sondern deutlich überschritten worden. Die Antragsgegnerin hat die Ausgaben für Referendare für jeden Monat des Jahres 2011 errechnet und insgesamt Aufwendungen von 7.910.883,74 Euro ermittelt. Die Berechnung ist nachvollziehbar; es besteht auch sonst kein Anhalt, sie anzuzweifeln. Danach ergibt sich ein Überziehungsbetrag von 433.973,74 Euro.

Die Senatorin für Finanzen hat der Senatorin für Bildung und Wissenschaft mitgeteilt, „ein eventuelles Defizit am Jahresende mit einem Betrag von bis zu 459.000 Euro aus zentral veranschlagten Personalmitteln auszugleichen.“ (vgl. E-Mail des Herrn M. vom 15.07.2011, Bl. 75 GA). Dabei hat die Antragsgegnerin klargestellt, dass damit nicht weitere Mittel in Höhe von 459.000 Euro für Referendare zugesagt worden seien, vielmehr wollte die Senatorin für Finanzen nur denjenigen Betrag ausgleichen, der dem Landesinstitut für Schule „tatsächlich nach Meldung des Defizits zusteht“ (vgl. Schriftsatz vom 20.10.2011, S. 2, Bl. 89 R GA). Weil es sich um den Ausgleich eines Defizits handelt, geht es nicht an, aus der Bereitstellung dieser Mittel abzuleiten, es seien noch Haushaltsmittel für die Einstellung weiterer Referendare vorhanden. Die Notwendigkeit eines Defizitausgleichs zeigt vielmehr, dass die angewiesenen Mittel für die Gruppe der schon eingestellten Referendare nicht ausgereicht haben und im Haushaltsjahr 2011 eine Aufnahme weiterer Referendare nicht in Betracht kommen konnte. Das wird durch die von der Antragsgegnerin eingereichte Übersicht des Landesinstituts für Schule über die Referendarzahlen im Jahr 2011 bestätigt, die zum Stichtag 31.07.2011 gefertigt worden ist. Danach ergibt sich - ohne Neueinstellungen zum 01.11.2011 - bereits ein Jahresdurchschnitt von 533 (genau 532,83)

eingestellten Referendaren, also schon mehr als die vom Haushalts- und Finanzausschuss bei der Nachbewilligung angenommene Zahl von 530 Ausbildungsplätzen für Referendare.

3. Steht dem geltend gemachten Anordnungsanspruch damit bereits entgegen, dass nach den vorstehenden Ausführungen die vom Haushaltsgesetzgeber angewiesenen Mittel erschöpft sind, kommt es auf die weiteren mit der Beschwerde vorgebrachten Einwände der Antragsgegnerin nicht mehr an.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 GKG (13,5 X 1.140,40 Euro (monatl. Anwärterbezüge) X 0,5 = 7.412,60 Euro).

Dieser Beschluss ist nicht weiter anfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

gez. Meyer

gez. Dr. Grundmann

gez. Korrell