VGH München, Beschluss v. 25.01.2021 – 3 CE 20.2959

Titel:

Reduzierung der Teilzeitbeschäftigung einer Grundschullehrerin

Normenketten:

VwGO § 123 Abs. 1 S. 2, § 146
BayBG § 88 Abs. 1, § 92 Abs. 2

Leitsatz:

Bei dem negativen Tatbestandsmerkmal des § 88 Abs. 1 BayBG „dienstliche Belange nicht entgegenstehen“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der grundsätzlich der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt, ohne dass dem Dienstherrn insoweit ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist. Allerdings ist zu beachten, dass dienstliche Belange in Ausübung des dem Dienstherrn zustehenden Organisationsermessens maßgebend durch verwaltungspolitische Entscheidungen geprägt werden, die nur beschränkter gerichtlicher Überprüfung unterliegen. Es ist in erster Linie Sache des Dienstherrn, die Aufgaben der Verwaltung festzulegen, ihre Prioritäten zu bestimmen und ihre Erfüllung durch Bereitstellung personeller und sachlicher Mittel zu sichern. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Grundschullehrerin, Antrag auf weitere Ermäßigung der Wochenstundenzahl, Entgegenstehen dienstlicher Belange, Vollzugshinweise der obersten Dienstbehörde, Lehrerbedarfsprognose 2020, Vorwegnahme Hauptsache, Arbeitszeit, Ermäßigung, Hälfte, Organisationsermessen, Bedarfsberechnung, Beweislast, Darlegungslast

Vorinstanz:

VG Augsburg, Beschluss vom 12.11.2020 – Au 2 E 20.1953

Fundstelle:

BeckRS 2021, 1706

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

1
Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin, die als Lehrerin (BesGr. A 12) an einer Grundschule in D. des Antragsgegners steht, ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht Augsburg hat den Antrag nach § 123 VwGO zu Recht abgelehnt, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, der Antragstellerin eine Teilzeitbeschäftigung nach Art. 88 BayBG für den Zeitraum vom 1. August 2020 bis 31. Juli 2021 im Umfang von 21 Wochenstunden (vgl. Antrag v. 19.3.2020) anstelle der mit Bescheid vom 16. April 2020 bewilligten 24 Wochenstunden zu gewähren.

2
1. Das Verwaltungsgericht, auf dessen Darstellung des Sachverhalts und der Entscheidungsgründe im angefochtenen Beschluss verwiesen wird, hat das Bestehen eines Anordnungsgrundes bezweifelt, weil das auf Vorwegnahme der Hauptsache abzielende Antragsbegehren auch im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG nur dann Erfolg haben könne, wenn die begehrte Regelung schlechterdings notwendig sei und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg in der beim Verwaltungsgericht unter dem Aktenzeichen Au 2 K 20.869 anhängigen Hauptsache vorliege. Hiervon könne indes keine Rede sein, weil die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch nicht hinreichend glaubhaft gemacht habe, so dass sich bei summarischer Prüfung die Ablehnung der erweiterten Teilzeitbeschäftigung als rechtmäßig erweise. Das

Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass einem Anspruch der Antragstellerin auf (weitere) Herabsetzung ihrer Stundenzahl im Rahmen der Teilzeitbeschäftigung (von 24 auf 21 Wochenstunden) „dienstliche Belange“ im Sinne des Art. 88 Abs. 1 BayBG entgegenstehen; der Antragsgegner habe die ihm insoweit obliegende Darlegungslast durch die Bezugnahme auf die Vollzugsbestimmungen des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus im Schreiben vom 5. Februar 2020 - KMS - zur Sicherung der Unterrichtsversorgung an Grund-, Mittel- und Förderschulen und Schulen für Kranke ab Schuljahr 2020/21 (basierend auf dem KMS vom 7.1.2020) sowie auf die Bayerische Lehrerbedarfsprognose 2020 (vom Mai 2020) erfüllt. Danach ergebe sich an Grundschulen zwar zunächst ein den Bedarf an Lehrkräften übersteigendes Angebot, das jedoch nicht ausreiche, das Defizit an Lehrkräften an den Mittel- und Förderschulen abzudecken (Schriftsatz Regierung v. Schwaben v. 29.10.2020). Der demnach vorzunehmende schulartfremde Einsatz von Grundschullehrern sei als verwaltungspolitische Entscheidung des Antragsgegners gerichtlich nur beschränkt überprüfbar und grundsätzlich nicht zu beanstanden.

3
2. Die Beschwerde kann schon deswegen keinen Erfolg haben, weil der für den Erlass einer nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO beantragten Regelungsanordnung (vgl. hierzu Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 123 Rn. 8) erforderliche Anordnungsgrund nicht vorliegt.

4
2.1 Die Antragstellerin hat nicht glaubhaft gemacht, ohne Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung in ernsthafte, sich wie auch immer auswirkende Schwierigkeiten zu geraten. Sie trägt im Beschwerdeverfahren lediglich vor, ihr drohe ohne Erlass der beantragten Regelungsanordnung ein unwiederbringlicher „Verlust der Freizeit“. Damit hat sie nicht glaubhaft gemacht, dass ihr infolge der Ablehnung der weiteren Herabsetzung der Arbeitszeit um drei auf 21 Wochenstunden bis zur Entscheidung im Klageverfahren schlechthin unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile drohten, die sich auch bei einem Erfolg in der Hauptsache nicht mehr ausgleichen ließen. Gegen das Vorliegen eines Anordnungsgrundes spricht schon, dass der für die (vorläufige) Bewilligung der Teilzeitbeschäftigung benannte Anfangszeitpunkt - Beginn des Schuljahres 2020/21 - bei Stellung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Oktober 2020 verstrichen war. Die Antragstellerin hat also nach der im Mai 2020 eingelegten Klage und in Kenntnis, dass hierüber nicht rechtzeitig vor Schuljahresbeginn 2020/21 entschieden werde, die festgesetzte Wochenstundenzahl von 24 (zumindest zunächst) ohne Antrag auf Eilrechtsschutz hingenommen. Dass sich aber eine Unzumutbarkeit aus tatsächlichen Gründen erstmals im Oktober 2020 ergeben hat, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Inzwischen ist der streitbefangene, am 31. Juli 2021 endende Zeitraum (Schuljahr) bereits zur Hälfte abgelaufen.

5
2.2 Mit dem Begehren, ihr vorläufig für das Schuljahr 2020/21 bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache eine Teilzeitbeschäftigung im Umfang von 21 Wochenstunden zu gewähren, erstrebt die Antragstellerin im Übrigen eine Vorwegnahme der Hauptsache (vgl. Kopp/Schenke a.a.O. Rn. 14 u. 26). Durch eine Regelungsanordnung sind entsprechend ihrem Zweck grundsätzlich nur Maßnahmen zur vorläufigen Sicherung bzw. Regelung eines Rechtsverhältnisses zulässig; eine einstweilige Anordnung darf also nicht einer vorläufigen Verurteilung in der Sache gleichkommen. Aus Gründen der Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG; vgl. BVerfG, B.v. 28.9.2009 - 1 BvR 1702/09 - juris Rn. 12) kann es jedoch ausnahmsweise erforderlich sein, durch einstweilige Anordnung der Hauptsache vorzugreifen. Eine solche Ausnahme ist gegeben, wenn Rechtsschutz in der Hauptsache wegen der langen Verfahrensdauer nicht rechtzeitig erlangt werden kann und dies zu für die Antragstellerin schlechthin unzumutbaren und anders nicht abwendbaren Nachteilen führt, die sich auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr ausgleichen lassen. Zudem muss ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg in der Hauptsache bestehen (vgl. zur Vorwegnahme der Hauptsache BayVGH, B.v. 7.11.2017 - 3 CE 17.1607 - juris Rn. 10; B.v. 27.8.2014 - 3 AE 14.788 - juris Rn. 7, 8; OVG NW, B.v. 24.7.2020 - 6 B 957/20 - juris Rn. 3; OVG RhPf, B.v. 31.8.2020 - 2 B 10821/20.OVG - juris Rn. 7 m.w.N.).

6
Mit dem Ansinnen, die festgesetzte Wochenstundenzahl von 24 anstelle der beantragten 21 zunächst bis zur rechtskräftigen Entscheidung über ihre Klage zu leisten, wird von der Antragstellerin jedenfalls kein schlechthin unzumutbares Verhalten verlangt. Insoweit kann auf die Ausführungen unter 2.1 Bezug genommen werden.

7
2.3 Unabhängig hiervon fehlt es auch an der Voraussetzung einer überwiegend hohen Wahrscheinlichkeit für das Bestehen des geltend gemachten Anspruchs und damit für ein Obsiegen im Klageverfahren (Au 2 K 20.869). Im Gegenteil spricht einiges dafür, dass die Klage erfolglos bleiben wird, weil die Antragstellerin keinen Anspruch auf Bewilligung einer niedrigeren als die vom Antragsgegner festgesetzte Wochenstundenzahl hat. Die vom Antragsgegner der Bayerischen Lehrerbedarfsprognose 2020 entnommenen und vom Verwaltungsgericht zur Ausfüllung des Begriffs „dienstliche Belange“ als ausreichend erachteten Annahmen sind im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht zu beanstanden.

8
Gemäß Art. 88 Abs. 1 BayBG soll Beamten auf Antrag die Arbeitszeit bis zur Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ermäßigt werden, soweit dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Die Ausgestaltung als „Soll-Vorschrift“ führt wegen des dadurch beschränkten Ermessens dazu, dass die Ermäßigung der Arbeitszeit regelmäßig zu gewähren ist, wenn keine dienstlichen Belange entgegenstehen; ist dies aber der Fall, muss der Antrag auf die begehrte Herabsetzung der Stundenzahl abgelehnt werden (Conrad in Weiß/Niedermeier/Summer/Zängl, Beamtenrecht in Bayern, Stand: August 2020, Art. 88 BayBG Rn. 37). Bei dem negativen Tatbestandsmerkmal („dienstliche Belange nicht entgegenstehen“) handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der grundsätzlich der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt, ohne dass dem Dienstherrn insoweit ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist. Allerdings ist zu beachten, dass dienstliche Belange in Ausübung des dem Dienstherrn zustehenden Organisationsermessens maßgebend durch verwaltungspolitische Entscheidungen geprägt werden, die nur beschränkter gerichtlicher Überprüfung unterliegen. Es ist in erster Linie Sache des Dienstherrn, die Aufgaben der Verwaltung festzulegen, ihre Prioritäten zu bestimmen und ihre Erfüllung durch Bereitstellung personeller und sachlicher Mittel zu sichern (BVerwG, U.v. 29.4.2004 - 2 C 21.03 - juris Rn. 10 zu § 88 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 LBG SH). Inhaltlich ist unter „dienstlichen Belangen“ das öffentliche Interesse an einer sachgemäßen und auch reibungslosen Aufgabenerfüllung der Verwaltung zu verstehen (BVerwG, a.a.O. Rn. 12). Vor diesem Hintergrund ist die organisatorische Entscheidung des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (Vollzugsbestimmungen im KMS v. 5.2.2020, 2.), mit dem ab dem Schuljahr 2020/21 die neue Mindestgrenze bei Antragsteilzeit für Lehrkräfte an Grundschulen auf 24 Stunden heraufgesetzt wird, nicht zu beanstanden. Das unter anderem mit dieser Maßnahme verfolgte Ziel (vgl. Bescheid v. 16.4.2020 sowie Klageerwiderung der Regierung v. Schwaben v. 27.5.2020) der landesweiten Sicherung einer gleichmäßigen Unterrichtsversorgung für Grund-, Mittel- und Förderschulen im streitgegenständlichen (laufenden) Schuljahr kann nicht ernsthaft infrage gestellt werden, ebenso wenig die für die Erreichung dieses Ziels grundsätzliche Eignung der Heraufsetzung der Mindestgrenze bei Antragsteilzeit. Beide Gesichtspunkte werden im angefochtenen Beschluss (BA S. 13-16) mit ausführlicher Argumentation nachvollzogen.

9
3. Die hiergegen von der Antragstellerin innerhalb der Frist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO vorgetragenen Gründe, auf deren Prüfung der Senat beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), führen zu keinem anderen Ergebnis.

10
3.1 Die Ausführungen zum Vorliegen eines Anordnungsgrundes sind nicht geeignet, eine andere Entscheidung in der Sache herbeizuführen. Allein der Umstand, dass die tatsächlich „geleisteten Mehrarbeitsstunden…irreversibel erbracht“ wurden und werden, rechtfertigt nicht die Vorwegnahme der Hauptsache; es fehlt bereits an einer für die Antragstellerin schlechthin bestehenden Unzumutbarkeit, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts in der Hauptsache abzuwarten, wenn von ihr verlangt wird, bis dahin eine um drei Wochenstunden gegenüber ihrem Klageziel erhöhte Stundenzahl abzuleisten. Ebenso wenig wird mit dem bloßen Verweis auf Art. 19 Abs. 4 GG und der pauschalen Forderung, „den jeweils betroffenen Grundrechten Rechnung zu tragen“, die Unzumutbarkeit dargetan, die für die Antragstellerin mit einem Abwarten der Entscheidung im Klageverfahren verbunden sein soll.

11
Auch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (B.v. 10.5.2016 - 2 VR 2.15 - juris Rn. 12, Abbruch eines Auswahlverfahrens), wonach ein Anordnungsgrund für ein auf sofortige Verpflichtung des Dienstherrn gerichtetes vorläufiges Rechtsschutzbegehren besteht, wenn es „aus strukturellen Gründen nur im Wege

des Eilrechtsschutzes verwirklicht werden kann“, führt im vorliegenden Fall nicht weiter. Die zitierte Entscheidung befasst sich mit der besonderen Situation eines Beamten, der sich erfolglos um einen Dienstposten beworben hat, dann einen obsiegenden Beschluss im gerichtlichen Eilverfahren erlangt hat, woraufhin der Dienstherr das Bewerbungsverfahren abbricht. In dieser Situation steht dem Beamten für sein auf Fortführung dieses Verfahrens gerichtetes Begehren allein der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verfügung, mit dem er das Fehlen eines für den Abbruch erforderlichen sachlichen Grundes geltend machen kann (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 3.12.2014 - 2 A 3.13 - juris Leits. 2., Rn. 22; BayVGH, B.v. 8.7.2011 - 3 C 11.895 - juris Rn. 22). Denn effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) gegen den unberechtigten Abbruch eines Auswahlverfahrens kann ein Bewerber, der die zeitnahe Fortführung des begonnenen Auswahlverfahrens mit dem bestehenden Bewerberkreis begehrt, nur im Wege des auf sofortige Verpflichtung des Dienstherrn gerichteten einstweiligen Rechtsschutzes erlangen. Müsste das abgebrochene Auswahlverfahren nach Abschluss des Hauptsacheverfahrens, möglicherweise also erst nach Jahren, wieder aufgenommen werden, stünde aller Voraussicht nach bei einem Erfolg in der Hauptsache ein völlig anderes Bewerberfeld zur Auswahl (vgl. BayVGH, B.v. 8.7.2011, a.a.O.). Effektiver Rechtsschutz, bezogen auf das Begehren der Fortführung des begonnenen Auswahlverfahrens mit dem bestehenden Bewerberkreis, erfordert daher, die Rechtmäßigkeit des Abbruchs eines Auswahlverfahrens zeitnah vor der Durchführung des weiteren Auswahlverfahrens zu klären. Im vorliegenden Fall sind jedoch vergleichbare „strukturelle Gründe“ nicht erkennbar; der Umstand, dass die Herabsetzung der Wochenstundenzahl immer nur für ein Schuljahr (zwölf Monate) bewilligt wird und damit in der Hauptsache regelmäßig kein Verpflichtungs-, sondern allenfalls ein Fortsetzungsfeststellungsurteil erstritten werden kann, lässt nicht den Schluss auf eine Übertragbarkeit der speziellen Rechtsprechung zum Abbruch des beamtenrechtlichen Auswahlverfahrens auf die vorliegend streitgegenständliche Konstellation zu.

12
3.2 Mit den Ausführungen zum Vorliegen eines Anordnungsanspruchs kann die Antragstellerin schon deshalb nicht durchdringen, weil der Senat bereits das Vorliegen eines Anordnungsgrundes verneint.

13
Ungeachtet dessen trifft der Beschwerdevortrag, das Verwaltungsgericht habe nicht subsumiert, ob zwingende dienstliche Gründe für die Ablehnung der beantragten Teilzeitbeschäftigung vorlägen, nach den obigen Ausführungen (2.3) nicht zu. Das Verwaltungsgericht hat vielmehr zu den „dienstlichen Belangen“, die der Bewilligung der beantragten Teilzeitbeschäftigung zwingend entgegenstehen, ausführlich Stellung genommen. Es hat nach der vorzunehmenden summarischen Prüfung rechtsfehlerfrei festgestellt, dass aufgrund dessen nicht von einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit eines Erfolges der Antragstellerin im Hauptsacheverfahren ausgegangen werden könne. Die gegebenenfalls gebotene weitere Aufklärung des maßgeblichen Sachverhalts muss dem Klageverfahren vorbehalten bleiben.

14
Soweit die Antragstellerin vorträgt, der Antragsgegner habe das Vorliegen dienstlicher Belange nicht durch eine mit der erforderlichen Tiefe erstellte Bedarfsberechnung glaubhaft gemacht, ist dem entgegenzuhalten, dass es ihr selbst obliegt, die Voraussetzungen des erhobenen Anordnungsanspruchs darzulegen und glaubhaft zu machen. Hierfür reicht es jedoch nicht aus, lediglich (aus ihrer Sicht) mangelhaftes Vorbringen des Antragsgegners zu rügen. Entsprechendes gilt für den Vortrag, es müsse zu Lasten des Antragsgegners gehen, wenn im Rahmen der summarischen Prüfung nicht aufklärbar sei, ob dienstliche Gründe gegen die Bewilligung einer Teilzeitbeschäftigung sprächen. Auch insoweit verkennt die Antragstellerin, dass sie es ist, die im Rahmen der begehrten Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Regelung eines lediglich „vorläufigen“ Zustands das Bestehen des Anordnungsanspruchs glaubhaft zu machen hat, damit eine Vorwegnahme der Hauptsache als zwingend erforderlich in Betracht kommt.

15
Ein Anordnungsanspruch lässt sich schließlich nicht aus dem Vortrag ableiten, die vom Verwaltungsgericht in Bezug genommene Bedarfsanalyse stelle nicht auf den Bedarf des jeweiligen Regierungsbezirks (hier: Schwaben) ab, obwohl dies gefordert werden müsse, weil eine Versetzung von Lehrkräften zwischen Regierungsbezirken „nicht ohne weitere Abwägung“ infrage komme. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Wechsel eines Grundschullehrers in einen anderen Regierungsbezirk bei entsprechendem dienstlichen Bedürfnis und mit seinem Einverständnis ohne weiteres möglich ist. Unabhängig hiervon hat das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass der Begriff der dienstlichen Belange im Sinn von Art. 88 BayBG unter Heranziehung der Bayerischen Lehrerbedarfsprognose 2020 ausgefüllt werden kann, auch

wenn diese nicht den Bedarf der einzelnen Regierungsbezirke ermittelt, sondern eine bayernweite Betrachtung vornimmt. Mit dieser Prognose hat die oberste Dienstbehörde gemäß Art. 92 Abs. 2 BayBG die im Rahmen des Art. 88 BayBG maßgebliche Entscheidung getroffen. Der Antragsgegner weist außerdem darauf hin, dass der unterschiedliche Bedarf in den einzelnen Regierungsbezirken im Rahmen der Verteilung der neu einzustellenden Lehrkräfte ausgeglichen werde.

16
Schließlich vermag auch der unstrittige Hinweis darauf, dass „der Einsatz von Lehrkräften außerhalb der studierten Schulart Grenzen“ habe, der Beschwerde nicht zum Erfolg zu verhelfen. An der grundsätzlichen Möglichkeit eines Wechsels zwischen den hier interessierenden Schularten gibt es keinen Zweifel.

17
4. Die Beschwerde war nach alldem mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

18
Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.