VG Würzburg, Beschluss v. 17.03.2023 – W 1 E 23.188

Titel:

Zulassung zum ergänzenden Vorbereitungsdienst unter erneuter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 33 Abs. 2
BeamtStG § 9
VwGO § 123 Abs. 1 S. 2
BayVwVfG Art. 40
LlbG Art. 27 Abs. 5, Art. 29 Abs. 2
FachVnVD § 2 Abs. 2, § 18 S. 1, § 24 Abs. 2 S. 2, Abs. 3, § 28 Abs. 2 S. 3, § 34 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. In der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist daher anerkannt, dass sich jedenfalls dann besondere Erfordernisse an die Effektivität des Rechtsschutzes ergeben, wenn die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes zu einer erheblichen Ausbildungsverzögerung führt, wobei hierdurch verlorenen Studienjahre für sich genommen schon einen gravierenden Nachteil darstellen. Würde einem Antragsteller die begehrte vorläufige Übernahme in den ergänzenden Vorbereitungsdienst unter erneuter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf nicht gewährt werden, wäre mit erheblichen Nachteilen für seine berufliche und persönliche Entwicklung zu rechnen, da er im Zweifel die Wiederholungsprüfung nicht mehr ablegen und somit seine Ausbildung insgesamt nicht mit dem Abschluss als Verwaltungswirt abschließen könnte, der eine Verbesserung seiner beruflichen Chancen insgesamt darstellen würde. (Rn. 25 – 26) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Entscheidung des Dienstherrn, einen Beamten nicht gem. Art. 27 Abs. 5 LlbG zum ergänzenden Vorbereitungsdienst zuzulassen, ist verwaltungsgerichtlich nur daraufhin zu überprüfen, ob der gesetzliche Begriff der "Erwartung" und die gesetzlichen Grenzen der Beurteilungsermächtigung verkannt worden sind, ob der Prognose ein unrichtiger Sachverhalt zu Grunde liegt und ob allgemeine Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt worden sind. Gemäß Art. 27 Abs. 5 LlbG sind Grundlage für die anzustellende Leistungsprognose ausschließlich die "bisherigen Leistungen". Der klare Wortlaut der streitentscheidenden Norm lässt keinen Zweifel daran, dass für die Leistungsprognose sämtliche bislang in der Ausbildung gezeigten Leistungen zu berücksichtigen sind. Dies zugrunde gelegt ist zwar eine starke, jedoch keine ausschließliche Gewichtung des Ergebnisses der abschließenden Qualifikationsprüfung und der zuvor während der fachtheoretischen Ausbildungszeit gezeigten mündlichen und schriftlichen Leistungen zulässig. (Rn. 31 – 34) (redaktioneller Leitsatz)

3. Art. 29 Abs. 2 S. 2 LlbG ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Derartige Normen sind im Regelfall für die mit ihrer Durchführung betraute Behörde rechtlich zwingend und verpflichten sie, grundsätzlich so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Im Regelfall bedeutet daher das "Soll" ein "Muss". Nur bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Behörde anders verfahren als im Gesetz vorgesehen und den atypischen Fall nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden. Kein Ermessen und kein Beurteilungsspielraum besteht hingegen hinsichtlich der Frage, ob ein Regelfall oder ein atypischer Fall vorliegt. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zulassung zum ergänzenden Vorbereitungsdienst unter (erneuter) Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf, beschränkt überprüfbare Prognoseentscheidung, Anspruch auf beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung, Vorwegnahme der Hauptsache, Anordnungsanspruch, Anordnungsgrund, Beamter, Beamter auf Widerruf, Berufung, einstweilige Anordnung, Ermessen, Ermessensentscheidung, Leistungen, Vorbereitungsdienst, Zulassung, Beamtenverhältnis auf Widerruf, berufspraktische Ausbildung, Leistungsprognose, Qualifikationsprüfung, einstweiliger Rechtsschutz, Ausbildungsverzögerung, Verwaltungswirt, Ausbildung, Wiederholung, Bestehen

Fundstelle:

BeckRS 2023, 7974

Tenor

I. Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, über den Antrag des Antragstellers vom 22. September 2022, ihn unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf zum ergänzenden Vorbereitungsdienst in der zweiten Qualifikationsebene zuzulassen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts bis spätestens zum 31. März 2023 neu zu entscheiden.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

II. Von den Kosten des Verfahrens haben der Antragsgegner ¾ und der Antragsteller ¼ zu tragen.

III. Der Streitwert wird auf 8.685,54 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Mit seinem Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) begehrt der Antragsteller eine vorläufige Aufnahme in den ergänzenden Vorbereitungsdienst unter erneuter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf zur Vorbereitung auf die Wiederholung der Qualifikationsprüfung der 2. Qualifikationsebene der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst.

2
1. Der am … … 1995 geborene Antragsteller wurde vom Antragsgegner am 1. September 2020 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf zum R… ernannt. Er ist in Folge einer seelischen Erkrankung mit einem Grad von 50 schwerbehindert. Vom 2. September 2020 bis 6. November 2020 war der Antragsteller zur fachtheoretischen Ausbildung an die Bayerische Verwaltungsschule zugewiesen. Seit dem … … 2020 war er im Rahmen der berufspraktischen Ausbildung am Landratsamt Miltenberg eingesetzt.

3
Mit Bescheid vom 8. Februar 2021 der Regierung von Unterfranken wurde der Antragsteller mit Ablauf des 31. März 2021 aus dem Beamtenverhältnis auf Widerruf zu entlassen. Hiergegen legte der Antragsteller Widerspruch ein. Zugleich beantragte er beim Verwaltungsgericht Würzburg vorläufigen Rechtsschutz. Nachdem das Verwaltungsgericht Würzburg mit Beschluss vom 12. April 2021 (Az. W 1 S 21.443) die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 8. Februar 2021 wiederhergestellt hatte, hob die Regierung von Unterfranken den Bescheid vom 8. Februar 2021 mit Widerspruchsbescheid vom 14. April 2021 auf. Daraufhin setzte der Antragsteller seine fachtheoretische und berufspraktische Ausbildung fort.

4
Im Rahmen der fachtheoretischen Ausbildung erbrachte der Antragsteller ausweislich der letzten Notenmitteilung der Bayerischen Verwaltungsschule vom 2. März 2022 insgesamt 17 Klausurleistungen und erzielte hierbei einen Notendurchschnitt von 4,29 (3 x Note 3; 7 x Note 4; 6 x Note 5; 1 x Note 6). An weiteren zehn Klausurterminen nahm der der Antragsteller entschuldigt nicht teil.

5
Zum Abschluss der berufspraktischen Ausbildung erstellte das Landratsamt Miltenberg am 20. Mai 2022 einen zusammenfassenden Leistungsbericht, in dem im Ergebnis festgestellt wurde, dass der Antragsteller das Ziel der praktischen Ausbildung mit einer Gesamtnote von 3,5 (befriedigend) nicht erreicht hat. Auf den Widerspruch des Antragstellers hin wurde die Feststellung des Ergebnisses des Leistungsberichts mit Widerspruchsbescheid der Regierung von Unterfranken vom 28. November 2022 in „Das Ziel der praktischen Ausbildung wurde erreicht“ abgeändert; die Gesamtnote von 3,5 (befriedigend) blieb unverändert. Die Fachkenntnisse des Antragstellers wurden in dem Leistungsbericht mit 3,0 (befriedigend) bewertet.

6

Vom 16. Mai bis 23. Mai 2022 nahm der Antragsteller am schriftlichen Teil der Qualifikationsprüfung für den Einstieg in der 2. Qualifikationsebene der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst, teil. Vom 4. Juli bis 22. Juli absolvierte er den fachpraktischen Teil der genannten Qualifikationsprüfung.

7
Der Antragsteller erzielte dabei folgende Einzelnoten:

Gesamtnote der schriftlichen Prüfung (Gewichtung 6-fach) 4,66		
Einzelnoten der schriftlichen Prüfung		
1. Aufgabe	Kommunalrecht, Allg. Verwaltungsrecht einschließlich Verwaltungsverfahrensrecht	5
2. Aufgabe	Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre	4
3. Aufgabe	Kommunale Hauswirtschaft	5
4. Aufgabe	Besonderes Verwaltungsrecht – öffentliches Baurecht	5
5. Aufgabe	Staatskunde einschl. der Grundlagen des Europarechts	5
6. Aufgabe	Privatrecht	4
Gesamtnote der mündlichen Prüfung (Gewichtung 3-fach) 4,50		
Durchschnittsnote der Leistungsnachweise (Gewichtung 1-fach) 4,29		
Gesamtprüfungsnote von 4,57 (mangelhaft)		

8
Nachdem der Antragsteller in vier von sechs schriftlichen Prüfungsarbeiten schlechter als „ausreichend“ bewertet worden war und die Qualifikationsprüfung mit einer Gesamtprüfungsnote von 4,57 (mangelhaft) schlechter als „ausreichend“ war, hatte er die Qualifikationsprüfung nicht bestanden.

9
Nachdem der Antragsteller von der Regierung von Unterfranken am 22. September 2022 über das Nichtbestehen der Qualifikationsprüfung mündlich informiert worden war, beantragte er am selben Tag per E-Mail die Übernahme in den ergänzenden Vorbereitungsdienst unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf. Am 28. Oktober 2022 wurden dem Antragsteller die Ergebnisse der Qualifikationsprüfung zusätzlich förmlich zugestellt.

10
2. Mit Bescheid vom 27. Oktober 2022 wurde der Antrag des Antragstellers vom 22. September 2022 vom Antragsgegner abgelehnt. Unter Verweis auf Art. 27 Abs. 5, Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Leistungslaufbahngesetz (LlbG) gab der Antragsgegner zur Begründung an, dass zwar die Gesamtprüfungsnote der Qualifikationsprüfung trotz eines nicht ausreichenden Gesamtergebnisses für eine Zulassung spreche, da der erforderliche Durchschnitt von 4,50 nur knapp nicht erreicht worden sei (4,57). Jedoch sei mehr als die Hälfte der schriftlichen Prüfungsarbeiten schlechter als „ausreichend“ bewertet worden (vgl. § 32 Nr. 1 der Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen – FachVnVD). Weiter zeige sich eine absteigende Tendenz der Leistungen. Während der Durchschnitt der Leistungsnachweise während der Ausbildung i.S.d. § 22 FachVnVD mit 4,29 noch ausreichend gewesen sei, seien die Gesamtnoten in der mündlichen (4,50) bzw. schriftlichen Prüfung (4,66) demgegenüber weiter abgesunken. In keiner der Arbeiten der schriftlichen Prüfung sei ein besseres Ergebnis als „ausreichend“ erzielt worden. Ein Erfolg in der Wiederholungsprüfung sei angesichts dieser Ergebnisse ungewiss, also nicht im Sinne einer positiven Prognose zu erwarten. Hinzu komme, dass der Antragsteller vielfach nicht in der Lage gewesen sei, Unterstützungsbedarf zu erkennen und Hilfs- bzw. Unterstützungsangebote anzunehmen. Ein Bestreben seitens des Antragstellers, an der Analyse bzw. der Behebung der beobachteten Defizite nachhaltig mitzuarbeiten, hätten die Ausbilder – insbesondere während des Regierungspraktikums – nicht erkennen können. Eine Besserung des Leistungsstandes auf der Grundlage auch solcher Angebote sei daher wenig wahrscheinlich. Die Tatbestandsmerkmale des Art. 27 Abs. 5 LlbG seien daher nicht erfüllt. Der zusammenfassende Leistungsbericht habe zudem erhebliche Mängel festgestellt, die gegen eine Eignung als Beamter der 2. Qualifikationsebene im nichttechnischen Verwaltungsdienst sprächen. Die (erneute) Ernennung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf sei abhängig von den Voraussetzungen des § 9 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Unter Schilderung verschiedener Vorkommnisse im Rahmen der praktischen Ausbildung gibt der Antragsgegner im Wesentlichen an, dass sich – auch unter Berücksichtigung der Schwerbehinderung des Antragstellers – während des Vorbereitungsdiensts erhebliche Eignungsdefizite insbesondere in dessen Sozialverhalten gezeigt hätten, die auch im zusammenfassenden Leistungsbericht festgehalten seien. Diese seien bei der Einstellung in

den Vorbereitungsdienst nicht bekannt gewesen. Die angebotene Unterstützung bei der Bewältigung der Leistungsnachweise und der Qualifikationsprüfung habe der Antragsteller mit dem Hinweis abgelehnt, um seine Defizite zu wissen, aber selbst für diese verantwortlich zu sein. Auch Lernnachmittage, die Nachholung von Unterrichtsstoff im Landratsamt zusammen mit einem Sachbearbeiter vor Ort oder feste Termine im Landratsamt zur Einübung von Prüfungsstoff habe der Antragsteller abgelehnt. Die Schwierigkeiten in der zwischenmenschlichen Kommunikation in alltäglichen und auch in besonderen Situationen bestünden unverändert und hätten auch mit der Unterstützung des Integrationsfachdienstes nicht überwunden werden können. Es sei daher zu erwarten, dass diese dauerhaft bestehen blieben; damit sei die Ausübung der Tätigkeiten eines Beamten aber nicht möglich. Offenkundig gelinge es dem Antragsteller auch nicht, Unterstützungsbedarf zu erkennen oder an einer Besserung der Situation im Umgang mit anderen aktiv mitzuwirken. Ein Bestreben seitens des Antragstellers an der Analyse bzw. der Behebung der beobachteten Defizite nachhaltig mitzuarbeiten sei nicht zu erkennen. Dies wäre aber Voraussetzung für eine positive Beurteilung oder auch nur Prognose im Hinblick auf die Eignung für das Beamtenverhältnis. Die Schwerbehindertenvertretung und der Integrationsfachdienst seien an dem Verfahren beteiligt worden und hätten keine Einwendungen gegen eine Ablehnung der Zulassung zum ergänzenden Vorbereitungsdienst erhoben. Die Ernennung zum Beamten auf Widerruf liege im Ermessen des Dienstherrn. Das Ermessen sei jedoch durch das Recht auf gleichen Zugang zu allen öffentlichen Ämtern nach Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz (GG) eingeschränkt. Aus den dargelegten Gründen lägen die Ernennungsvoraussetzungen des § 8 BeamtStG nicht vor. Darüber hinaus sprächen auch unter Berücksichtigung einer intendierten Ermessensausübung nach Art. 29 Abs. 2 Satz 2, 27 Abs. 5 LlbG Ermessensgesichtspunkte gegen eine (erneute) Ernennung. Wenn Zweifel an dem Erwerb der Befähigung für den angestrebten Beruf bestünden, könne ein Beamter auf Widerruf jederzeit entlassen werden. Vorliegend sei davon auszugeben, dass solche Eignungszweifel bereits bestünden, die zudem durch die Einschaltung des Integrationsfachdienstes nicht hätten ausgeräumt oder auch nur gemindert werden können. Daher sei zu besorgen, dass sich im Falle einer Ernennung kurzfristig die Frage nach einer Entlassung stellen würde. Die Zulassung zu einem ergänzenden Vorbereitungsdienst nach Art. 27 Abs. 5 LlbG scheitere vorliegend also auch daran, dass erhöhtem Ausbildungsaufwand keine positive Erwartung eines Ausbildungserfolges im Sinne einer Befähigung zur Erfüllung der Anforderungen an einen Beamten der 2. Qualifikationsebene gegenüberstehe. Im Übrigen wird auf den Bescheid vom 27. Oktober 2022 verwiesen.

11

3. Gegen diese Entscheidung legte der Antragsteller mit Schreiben vom 7. November 2022 Widerspruch ein, der mit Bescheid vom 25. Januar 2023 von der Regierung von Unterfranken zurückgewiesen wurde. Unter Bezugnahme auf die Begründung des Bescheids vom 27. Oktober 2022 wurde im Wesentlichen vorgetragen, dass die Ablehnung der Ernennung zum Beamten auf Widerruf und der Zulassung zu einem ergänzenden Vorbereitungsdienst rechtmäßig erfolgt seien. Die Entscheidung über die Zulassung zum ergänzenden Vorbereitungsdienst bzw. zur Ernennung zum Beamten auf Widerruf beruhe nicht auf einem negativen zusammenfassenden Leistungsbericht. Entscheidend sei die Beurteilung der Eignungskriterien des § 9 BeamtStG, bei der dem Dienstherrn ein Beurteilungsspielraum zukomme. Die einschlägigen Regelwerke würden keine abschließende Vorgabe zu den Anforderungen, die ein Anwärter im Rahmen der praktischen Ausbildung erfüllen muss, beinhalten. Ein Maßstab für die Erfüllung des Ausbildungsziels sei daher nicht allgemein abzuleiten. § 11 Abs. 2 FachVnVD bestimme lediglich, dass das Ziel der Ausbildung nicht erreicht sei, wenn im zusammenfassenden Leistungsbericht eine schlechtere Bewertung als mit der Note „ausreichend“ erfolge. Gemäß Ziff. 5 der Ausführungsvorschriften zu der Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen (AV-FachVnVD) seien von den Ausbildungsleitstellen zusammenfassende Leistungsberichte zu erstellen. Gemäß dem Muster der Anlage 5.1 ergebe sich die Gesamtbewertung aus der Summe der Einzelnoten geteilt durch 16, gerundet auf zwei Nachkommastellen. Nach dieser Vorgabe habe der Antragsteller nach Berechnungen des Landratsamtes Miltenberg eine Note von 3,5 erreicht. Es handle sich also um eine arithmetische Ermittlung, nicht eine wertende Betrachtung. Erreiche der Anwärter die Note „ausreichend“, so sei das Ziel der praktischen Ausbildung erreicht. Eine abschließende Aussage über die beamtenrechtliche Eignung sei damit aber nicht verbunden. Die bloß arithmetische Ermittlung eines Erfolges der praktischen Ausbildung berücksichtige eine Gewichtung der erkannten Leistungs- bzw. Eignungsdefizite nicht. Hier sei v.a. einer Gesamtbetrachtung und Bewertung durch die Ausbildungsleitung und die Personalverwaltung vor Ort besondere Bedeutung zuzumessen. Die Eignung in persönlicher und

fachlicher Sicht werde nicht durch Division ermittelt; vielmehr bestehe ein Beurteilungsspielraum des Dienstherrn. Im dessen Rahmen komme die Erwartung zum Tragen, ob der Bewerber den Anforderungen an einen Beamten auf Lebenszeit prognostisch werde standhalten können; dies sei nachvollziehbar verneint worden. Im Übrigen wird auf die Begründung des Widerspruchsbescheids vom 25. Januar 2023 verwiesen.

12
4. Gegen die Ablehnung des Antrags erhob der Antragsteller, vertreten durch seinen Bevollmächtigten, am 15. Februar 2023 Klage mit dem Verpflichtungsantrag, ihn unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf in den ergänzenden Vorbereitungsdienst zu übernehmen.

13
5. Zugleich beantragte er mit Schriftsatz vom selben Tag den Erlass einer einstweiligen Anordnung und begründete dies im Wesentlichen damit, dass der Antragsgegner den Antrag auf Zulassung zu einem ergänzenden Vorbereitungsdienst ermessensfehlerhaft abgelehnt habe, da der Antragsgegner lediglich auf behauptete Mängel im Sozialverhalten des Antragstellers abgestellt habe, obwohl gemäß Art. 27 Abs. 5 LIbG lediglich relevant sei, ob die bisherigen Leistungen erwarten ließen, dass die Beamten und Beamtinnen die Wiederholungsprüfung bestehen würden. Weder die bisherigen Leistungen während der Ausbildung mit der Durchschnittsnote 4,29 noch die – geringfügig – abgesunkenen Gesamtnoten in der mündlichen (4,50) bzw. schriftlichen Überprüfung (4,66) ließen erwarten, dass der Antragsteller die Wiederholungsprüfung nicht bestehen würde. Mit Blick auf die Voraussetzungen für eine erneute Ernennung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf gemäß § 9 BeamtStG gebe der Antragsgegner an, dass der Vorbereitungsdienst „erheblich Eignungsdefizite“ gezeigt habe, die im zusammenfassenden Leistungsbericht festgehalten seien. Es sei nicht nachvollziehbar, wie der Antragsgegner anhand der im zusammenfassenden Leistungsbericht festgestellten Gesamtnote von 3,5 und dem Erreichen des Ausbildungszieles dazu komme, dass der Antragsteller im Rahmen des Vorbereitungsdiensts „erhebliche Eignungsdefizite“ gezeigt habe. Die begehrte Anordnung sei zur Regelung der Rechtsbeziehung zwischen dem Antragsteller und dem Antragsgegner nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO geboten, obwohl mit ihr die Hauptsache vorweggenommen werde. Ein Verfahren zur Hauptsache könne nämlich dem Antragsteller wirksamen Rechtsschutz zur Durchsetzung seines Anspruchs auf Zulassung zum ergänzenden Vorbereitungsdienst nicht gewähren, weil bis zum Abschluss dieses Verfahrens der für die Qualifikationsprüfung (d.h. die Wiederholung für den Antragsteller) vom 27. Mai bis 30. Mai 2023 vorgesehene Termin verstrichen wäre. Der Antragsteller würde ohne die Möglichkeit, an dem ergänzenden Vorbereitungsdienst teilzunehmen, gegenüber den anderen Prüflingen in einen uneinholbaren Rückstand geraten. Darüber hinaus müsste der Antragsteller hierfür auch wieder in das Beamtenverhältnis auf Widerruf berufen werden. Schließlich würde der Antragsteller in dem begehrten ergänzenden Vorbereitungsdienst mit Arbeiten beschäftigt werden, die der Qualifikation für Ämter ab der 2. Qualifikationsebene entsprechen. Die dementsprechende intensive berufspraktische Ausbildung würde dann auch auf die Prüfung, insbesondere den mündlichen Teil, vorbereiten, in der eine konkrete Praxissituation zu bewältigen sei.

14
Der Antragsteller stellte daher den Antrag:

Dem Antragsgegner im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO aufzugeben, den Antragsteller auf dessen Antrag vom 22. September 2022 hin zum nächst möglichen Zeitpunkt zu dem ergänzenden Vorbereitungsdienst unter Berufung zum Beamten auf Widerruf für die zweite Qualifizierungsebene der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nicht technischer Verwaltungsdienst 2020 als …Beamter auf Widerruf) einstweilen zuzulassen.

15
Der Antragsgegner beantragte mit Schriftsatz vom 24. Februar 2023

den Antrag abzulehnen.

16
Dem Antragsteller habe weder einen Anordnungsanspruch noch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht noch lägen die Voraussetzungen für die beanspruchte Vorwegnahme der Hauptsache vor. Weder könne aus den im Bescheid vom 27. Oktober 2022 genannten Gründen von einer positiven Prognose zum Bestehen der Wiederholungsprüfung ausgegangen werden noch weise der Antragsteller insbesondere für

die erneute Ernennung zum Beamten auf Widerruf die erforderliche Eignung und Befähigung auf. Auf die Kriterien des § 9 BeamtStG komme es auch im Falle der (erneuten) Ernennung zum Beamten auf Widerruf im Rahmen eines ergänzenden Vorbereitungsdienstes sehr wohl an. § 9 BeamtStG unterscheide insoweit nicht zwischen den verschiedenen Beamtenverhältnissen und sehe auch keine Ausnahme für den ergänzenden Vorbereitungsdienst vor. Die begehrte Vorwegnahme der Hauptsache sei zudem unzulässig. Der Antragsteller trage selbst vor, den Besuch der Verwaltungsschule und die Prüfungsteilnahme als Selbstzahler ermöglichen zu können. Die Aufnahme in eine Behörde zur weiteren praktischen Ausbildung sei zur Sicherung des Bestehens der Prüfung nicht unumgänglich; der Antragsteller sei bereits zwei Jahre lang ausgebildet worden. Eine weitere praktische Ausbildung an einem Landratsamt oder der Regierung könnten die bisherigen Eignungsdefizite nicht mehr beseitigen, zumal angesichts des bisherigen Verhaltens des Antragstellers nach Mitteilung des Nichtbestehens der Prüfung und der hierbei verstrichenen Zeit bis zur beabsichtigten Ablegung der Prüfungen nur noch eine vergleichsweise kurze Zeit zur Verfügung stünde. Allein der Umstand, dass durch die Verweigerung der Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Widerruf wirtschaftlich und beruflich Nachteile entstehen könnten, begründe keinen erheblichen Ausnahmefall, der eine Vorwegnahme der Hauptsache rechtfertigen könne. Es sei zumutbar, den Lebensunterhalt für die Zeit bis zu einer gerichtlichen (Hauptsache-) Entscheidung auf andere Weise zu finanzieren.

17
Mit Schriftsatz vom 7. März 2023 ergänzte und vertiefte der Bevollmächtigte des Antragstellers sein bisheriges Vorbringen und hielt im Übrigen an seiner Rechtsauffassung fest, dass – behauptete – Defizite im Sozialverhalten des Antragstellers für die Prognoseentscheidung nach Art. 27 Abs. 5 LlbG nicht berücksichtigt werde dürften, da nur auf die bisherigen Leistungen abzustellen sei.

18
6. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der vorgelegten Behörden- und Personalakten verwiesen.

II.

19
Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel der Übernahme in den ergänzenden Vorbereitungsdienst unter (erneuter) Ernennung als Beamter auf Widerruf ist zulässig und zum Teil auch begründet.

20
1. Einstweilige Anordnungen sind nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern. Voraussetzung hierfür ist, dass der Antragsteller das von ihm behauptete streitige Recht (den Anordnungsanspruch) und die drohende Gefahr seiner Beeinträchtigung (den Anordnungsgrund) glaubhaft macht, § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO. Maßgebend sind dabei die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

21
Grundsätzlich dient die einstweilige Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO nur der vorläufigen Regelung eines Rechtsverhältnisses. Wird mit der begehrten Entscheidung die Hauptsache jedoch in zeitlicher Hinsicht vorweggenommen, sind an die Prüfung von Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch qualifizierte Anforderungen zu stellen, d.h. der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt nur in Betracht, wenn – kumulativ – ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg in der Hauptsache jedenfalls dem Grunde nach spricht und der Antragsteller ohne die einstweilige Anordnung unzumutbaren Nachteilen ausgesetzt wäre (vgl. BVerwG, U.v. 18.4.2013 – 10 C 9/12 – juris; BayVGH, B.v. 18.3.2016 – 12 CE 16.66 – juris).

22
Nach diesen Maßstäben ist die vom Antragsteller begehrte vorläufige Zulassung zum ergänzenden Vorbereitungsdienst unter (erneuter) Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf auf die Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet. Denn wird dem Antragsbegehren auch nur teilweise stattgegeben, wird faktisch die Hauptsache vorweggenommen und dem Antragsteller eine endgültige Rechtsposition vermittelt, da sich im Falle einer zulasten des Antragstellers ausfallenden Neubescheidung seines Antrags vom 22.

September 2022 die Vorwegnahme in Form der Übernahme in den ergänzenden Vorbereitungsdienst unter (erneuter) Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf und der damit verbundenen Wiederholung der Qualifikationsprüfung zum nächstmöglichen Termin (27. Mai bis 30. Mai 2023) bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung im Hauptsacheverfahren aufgrund Zeitablaufs nicht mehr rückgängig machen ließe.

23
2. Die durch die Vorwegnahme der Hauptsache qualifizierten Anforderungen an das Vorliegen eines Anordnungsgrunds sowie eines Anordnungsanspruchs sind erfüllt.

24
2.1 Der Antragsteller hat einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht, da er nach Überzeugung der Kammer hinreichend dargelegt hat, ohne die einstweilige Anordnung unzumutbaren Nachteilen in persönlicher wie wirtschaftlicher Hinsicht ausgesetzt zu sein.

25
Bei der Beurteilung, ob der Antragsteller unzumutbaren Nachteilen ausgesetzt wäre, ist zunächst zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einem Rechtsschutzbegehren auf vorläufige Fortsetzung einer Ausbildung innerhalb eines Beamtenverhältnisses auf Widerruf und auf Wiederholung einer Prüfung besondere verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt. Denn die Beendigung einer für den Zugang zu einem staatlichen Beruf erforderlichen Ausbildung stellt eine Beeinträchtigung des Rechts auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern bei gleicher Eignung gemäß Art. 12 Abs. 1, 33 Abs. 2 GG dar. Durch die Entlassung würde dem Antragsteller als Beamtenanwärter verwehrt werden, die Ausbildung fortzusetzen, abzuschließen und den gewählten staatlichen Beruf zu ergreifen. In der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist daher anerkannt, dass sich jedenfalls dann besondere Erfordernisse an die Effektivität des Rechtsschutzes ergeben, wenn die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes zu einer erheblichen Ausbildungsverzögerung führt, wobei hierdurch verlorenen Studienjahre für sich genommen schon einen gravierenden Nachteil darstellen (vgl. BVerfG, B.v. 12.3.1999 – 1BvR 355-99 – NVwZ 1999, 866/867; B.v. 21.7.2005 – 1 BvR 584/05 – BeckRS 2005, 34205 Rn. 13). Bereits in der Ausbildung befindliche Betroffene sind darüber hinaus gehalten, prüfungsrelevante Kenntnisse und Fähigkeiten auf dem aktuellen Stand zu halten, obwohl ihre Situation durch die Ungewissheit über den weiteren Werdegang gekennzeichnet ist (vgl. zum Ganzen BVerfG, B.v. 9.6.2020 – 2 BvR 469/20 – NVwZ 2020, 1187/1188 Rn. 25 m.w.N.).

26
So liegt der Fall hier. Würde dem Antragsteller die begehrte vorläufige Übernahme in den ergänzenden Vorbereitungsdienst unter (erneuter) Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf nicht gewährt werden, wäre mit erheblichen Nachteilen für seine berufliche und persönliche Entwicklung zu rechnen, da er im Zweifel die Wiederholungsprüfung nicht mehr ablegen und somit seine – auch für eine Berufstätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes durchaus verwertbare – Ausbildung insgesamt nicht mit dem Abschluss als Verwaltungswirt abschließen könnte, der eine Verbesserung seiner beruflichen Chancen insgesamt darstellen würde. Die bislang absolvierte zweijährige Ausbildungszeit wäre ebenfalls verloren. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 FachVnVD die hier in Rede stehende Qualifikationsprüfung zum ersten Prüfungstermin wiederholt werden muss, der auf die Aushändigung oder Zustellung des Prüfungszeugnisses oder der Bescheinigung über das Nichtbestehen der Prüfung folgt. Nachdem dem Antragsteller die Bescheinigung über das Nichtbestehen am 28. Oktober 2022 zugestellt worden war, ist der allein nächstmögliche Prüfungstermin zur Ablegung der Wiederholungsprüfung im Zeitraum vom 27. Mai bis 30. Mai 2023. Eine Ablegung der Wiederholungsprüfung zu einem späteren Prüfungstermin wäre dem Antragsteller somit auch in Zukunft verwehrt, woraus sich ebenfalls die Unzumutbarkeit eines Abwartens bis zur Hauptsachenentscheidung ergibt. Dem steht auch nicht entgegen, dass weder das Bestehen eines Beamtenverhältnisses noch die Aufnahme in den ergänzenden Vorbereitungsdienst zwingende Voraussetzungen für die Zulassung zur Wiederholungsprüfung sind (vgl. § 24 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 FachVnVD). Ungeachtet dessen erhöht dies die Chancen auf eine erfolgreiche Teilnahme an der Widerholungsprüfung, indem der Ergänzungsvorbereitungsdienst gerade der gezielten Prüfungsvorbereitung dient. Dementsprechend sieht § 18 Satz 1 FachVnVD vor, dass bei erstmaligem Nichtbestehen der Qualifikationsprüfung die Beamten und Beamtinnen im ergänzenden Vorbereitungsdienst gerade in den Arbeitsbereichen eingesetzt werden, in denen ihre Kenntnisse nach den Prüfungsergebnissen zu vertiefen sind. Die Möglichkeit im Rahmen des Ergänzungsvorbereitungsdienstes in Arbeitsbereichen eingesetzt werden, in denen die Kenntnisse nach den Prüfungsergebnissen noch zu

vertiefen sind, würde dem Antragsteller genommen werden, so dass er bereits strukturell im Vergleich zu den anderen Anwärtern gewisse Nachteile im Rahmen der Prüfungsvorbereitung erfahren würde. Nur durch die Aufnahme in den Ergänzungsvorbereitungsdienst unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf kann daher gewährleistet werden, dass der Antragsteller die Prüfungen unter ähnlichen Bedingungen fortsetzen kann wie andere Anwärter und damit dem Grundsatz der Chancengleichheit im Prüfungsrecht, der sich aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG ergibt, Rechnung getragen wird. Im Übrigen ist für die Aufnahme in den Ergänzungsvorbereitungsdienst die zeitgleiche (Wieder-)Ernennung als Beamter auf Wiederruf denknotwenige Voraussetzung, so dass aus den genannten Erwägungen auch hierfür ein Anordnungsgrund gegeben ist.

27
2.2 Der Antragsteller hat hinsichtlich des Anspruchs auf beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht, wobei ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg des Antragstellers in der Hauptsache spricht.

28
Denn er hat einen Anspruch darauf, dass über seinen Antrag, ihn unter erneuter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf zum Ergänzungsvorbereitungsdienst zuzulassen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu beschieden wird. Hingegen hat der Antragsteller keinen Anspruch einstweilen unter erneuter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf für den Ergänzungsvorbereitungsdienst zugelassen zu werden, da die Sache insoweit nicht spruchreif ist, mithin keine Reduzierung des bestehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraums der Behörde auf Null gegeben ist. Im Einzelnen:

29
a) Der Antragsteller hat aus Art. 29 Abs. 2 Satz 2, 27 Abs. 5 LlbG einen Anspruch auf Neuverbescheidung seines Begehrens auf Zulassung zum Ergänzungsvorbereitungsdienst unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf, da die mit Bescheid vom 27. Oktober 2022 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25. Januar 2023 getroffene Entscheidung den Anspruch des Antragstellers auf eine beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung nicht erfüllt.

30
b) Gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LlbG sollen Beamte und Beamtinnen, die die Qualifikationsprüfung erstmals nicht bestanden haben, auf ihren Antrag mit der Mitteilung des Prüfungsergebnisses erneut in das Beamtenverhältnis auf Widerruf berufen werden, wenn die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 5 LlbG vorliegen. Gemäß Art. 27 Abs. 5 LlbG kann die für die Ernennung zuständige Behörde auf Antrag Beamte beim erstmaligen Nichtbestehen der Qualifikationsprüfung zu einem ergänzenden Vorbereitungsdienst zulassen, wenn die bisherigen Leistungen erwarten lassen, dass die Beamten die Wiederholungsprüfung bestehen werden. Sowohl anhand des Wortlauts und als auch des Regelungszusammenhangs der beiden Vorschriften ist klar erkennbar, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LlbG nur dann zur Anwendung berufen ist, wenn die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 5 LlbG bejaht wurden.

31
Zur Beurteilung steht daher zunächst die nach Art. 27 Abs. 5 LlbG anzustellende Prognose hinsichtlich des Bestehens der Wiederholungsprüfung. Diesbezüglich besteht ein weiter, gerichtlich nur eingeschränkt zu kontrollierender Beurteilungsspielraum der zuständigen Ernennungsbehörde (vgl. BayVGH, B.v. 8.3.1993 – 3 CE 93.00620 – juris; Hüllmantel/Eck/Hoffmeyer/Luber/Weißgerber, Leistungslaufbahngesetz, Rn. 28 zu Art. 27 m.w.N.; ebenso Keck/Puchta, Bayerisches Laufbahnrecht, Kommentar, Rn. 19 zur inhaltsgleichen Vorgängernorm § 19 LbV). Dieser Akt wertender Erkenntnis obliegt allein dem Dienstherrn, der die zahlreichen Anforderungen der konkreten Laufbahn im Interesse des öffentlichen Dienstes bestimmt (vgl. VG Ansbach, U.v. 17.09.2017 – AN 1 E 17.01855 – juris m.w.N.). Die Entscheidung des Dienstherrn, einen Beamten nicht gemäß Art. 27 Abs. 5 LlbG zum ergänzenden Vorbereitungsdienst zuzulassen, ist daher verwaltungsgerichtlich nur daraufhin zu überprüfen, ob der gesetzliche Begriff der „Erwartung“ und die gesetzlichen Grenzen der Beurteilungsermächtigung verkannt worden sind, ob der Prognose ein unrichtiger Sachverhalt zu Grunde liegt und ob allgemeine Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt worden sind (VG Ansbach, B.v. 11.9.2015 – AN 1 E 15.01439 – juris; Weiß/Niedermaier/Summer, Beamtenrecht in Bayern, Art. 27 LlbG Rn. 35; vgl. zu den inhaltsgleichen Vorgängernormen § 22 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 19 Abs. 5 LbV; VG Ansbach, B.v. 26.2.2004 – AN 1 E 04.00192 – juris; BayVGH, B.v.

8.3.1993 – 3 CE 93.00620 – juris; Hüllmantel/Eck/Hoffmeyer/Luber/Weißgerber, Leistungslaufbahnbahngesetz, a.a.O.). Als Grundlage für die zu treffende Prognose können sowohl die in der (nicht bestandenen) Prüfung erzielten Noten als auch die während des Vorbereitungsdienstes erstellten Ausbildungszeugnisse bzw. -nachweise herangezogen werden. Wenn bei der Qualifikationsprüfung ein für das Bestehen der Prüfung ausreichendes Ergebnis nur knapp verfehlt wurde, spricht dies für eine positive Prognose (so: VG München, U.v. 16.2.2016 – M 5 K 15.925 – juris; Weiß/Niedermaier/Summer, Beamtenrecht in Bayern, Art. 27 LlbG Rn. 35).

32
c) Dies zugrunde gelegt wurde der Anspruch des Antragstellers auf eine beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung betreffend seinen Antrag auf Zulassung zum Ergänzungsvorbereitungsdienst unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf bislang nicht erfüllt, sondern wurde dadurch verletzt, dass der Antragsteller seiner Prognoseentscheidung einen unrichtigen, weil unvollständigen, Sachverhalt sowie sachfremde Erwägungen zugrunde gelegt hat, indem er einerseits die Feststellungen des zusammenfassenden Leistungsberichts nur teilweise und einseitig, andererseits verhaltensbezogene Aspekte berücksichtigt hat, die keine taugliche Grundlage für die hier zu treffende Prognoseentscheidung darstellen.

33
Gemäß Art. 27 Abs. 5 LlbG sind Grundlage für die anzustellende Leistungsprognose ausschließlich die „bisherigen Leistungen“. Der klare Wortlaut der streitentscheidenden Norm lässt nach Überzeugung der Kammer keinen Zweifel daran, dass für die Leistungsprognose sämtliche bislang in der Ausbildung gezeigten Leistungen zu berücksichtigen sind (so i.E. auch: BayVGH, B.v. 8.3.1993 – 3 CE 93.00620 – juris; VG Ansbach, B.v. 12.9.2017 – AN 1E 17.01855 – juris; VG München, U.v. 16.2.2016 – M 5 K 15.925 – juris; Weiß/Niedermaier/Zängl, Beamtenrecht in Bayern, Art. 27 LlbG, Rn. 35). Zwar besteht im Rahmen der Gewichtung der bisher gezeigten Leistungen ebenfalls ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum etwa dahingehend, ob der Dienstherr die anzustellende Prognose auf das arithmetische Mittel aller bisher erbrachten Leistungen stützt oder aber stärker auf die im zweiten Teil der Ausbildung gezeigten Leistungen einschließlich der nicht bestandenen Anstellungsprüfung. Dem Dienstherrn ist es aber verwehrt, sich aus den bisherigen Leistungen des Anwärters diejenigen auszuwählen, die ihm für seine Prognoseentscheidung günstig erscheinen und andere gänzlich unberücksichtigt zu lassen.

34
Dies zugrunde gelegt ist zwar eine starke, jedoch keine ausschließliche Gewichtung des Ergebnisses der abschließenden Qualifikationsprüfung und der zuvor während der fachtheoretischen Ausbildungszeit gezeigten mündlichen und schriftlichen Leistungen zulässig. Vielmehr sind mit Blick auf § 28 Abs. 2 Satz 3 FachVnVD, wonach die Qualifikationsprüfung der 2. Qualifikationsebene dezidiert praxisorientiert ausgerichtet sein soll, und § 30 Abs. 2 FachVnVD, wonach insbesondere der mündliche Teil der Qualifikationsprüfung der Feststellung der Kompetenzen nach § 2 Abs. 2 FachVnVD (Fachkompetenz sowie persönliche und soziale Kompetenzen für verantwortliches berufliches Handeln) dient, auch die zuvor während des berufspraktischen Teils der Ausbildung gezeigten Leistungen in die Leistungsprognose miteinzustellen.

35
Dies wurde vorliegend offensichtlich versäumt, so dass der der Prognoseentscheidung zugrunde gelegte Sachverhalt unvollständig ist.

36
Zwar hat der Antragsgegner zunächst in zulässiger Weise zugunsten des Antragstellers berücksichtigt, dass dieser die Qualifikationsprüfung zwar nur ganz knapp nicht bestanden hat, da er die für das Bestehen erforderliche Gesamtprüfungsnote von 4,50 Punkten um lediglich 0,07 Punkte verfehlt hat (Bestehensgrenze gemäß § 32 Nr. 2 FachVnVD: Gesamtprüfungsnote schlechter als „ausreichend“), zugleich aber den weiteren eigenständig tragenden Nichtbestehensgrund nach § 32 Nr. 1 FachVnVD erfüllt hat, indem er in mehr als der Hälfte der schriftlichen Arbeiten der Qualifikationsprüfung (4 von 6) schlechtere Einzelnoten als ausreichend erzielt hat. Zudem wurde in nicht zu beanstandener Weise berücksichtigt, dass in keiner der schriftlichen Prüfungsarbeiten ein besseres Ergebnis als ausreichend erzielt worden war.

37
Demgegenüber wurden die Leistungen des Antragstellers im berufspraktischen Teil seiner Ausbildung, die ausweislich des zusammenfassenden Leistungsberichts im Gesamtdurchschnitt mit der Note 3,5 bewertet wurden, nicht ausreichend berücksichtigt. Zwar wurde der zusammenfassende Leistungsbericht und die darin ausgewiesene Durchschnittsnote von 3,5 im Ausgangsbescheid vom 27. Oktober 2022 kurz erwähnt und darauf hingewiesen, dass in den Anmerkungen des zusammenfassenden Leistungsberichts erhebliche Mängel festgestellt wurden, die gegen eine Eignung des Antragstellers als Beamter der zweiten Qualifikationsebene sprechen. Dieser äußerst pauschal und floskelhafte, im Übrigen einseitige Hinweis ist jedoch nicht geeignet, eine ausreichende Berücksichtigung der Leistungen im berufspraktischen Teil der Ausbildung darzustellen, was jedoch gerade vor dem Hintergrund zwingend erforderlich gewesen wäre, dass die in dem zusammenfassenden Leistungsbericht festgesetzte Gesamtnote mit 3,5 (befriedigend) sowie die Einzelnote für Fachkenntnisse mit 3,0 (befriedigend) deutlich besser ausfielen als die Ergebnisse der bisherigen schriftlichen Klausurleistungen und somit eine gewisse Aussagekraft über das Leistungspotenzial des Antragstellers besitzen. Bei den im Rahmen der berufspraktischen Ausbildung erzielten Leistungen handelt es sich daher um einen in der Sache bedeutsamen und damit in die anzustellende Prognose einzubeziehenden Belang, da bei Berücksichtigung der vorgenannten Leistungen – auch unter Beachtung eines bestehenden Beurteilungsspielraums des Dienstherrn hinsichtlich der Gewichtung verschiedener Leistungen – eine positive Bestehensprognose für die Wiederholung der ausdrücklich praxisorientierten Qualifikationsprüfung, gerade auch durch eine Verbesserung der Gesamtnote der mündlichen Prüfung, durchaus im Bereich des Möglichen wäre.

38
Ebenso wurde im Rahmen der Prognoseentscheidung ausweislich des Ausgangsbescheids vom 27. Oktober 2023 entscheidend darauf abgestellt, dass der Antragsteller nach Ansicht des Antragsgegners vielfach nicht in der Lage gewesen sei, Unterstützungsbedarf zu erkennen und Hilfs- bzw. Unterstützungsangebote anzunehmen, um seine Leistungsdefizite zu beheben. Diese verhaltensbezogenen Aspekte stellen nach Auffassung der Kammer sachfremde Erwägungen dar. Wie vorstehend ausgeführt bilden gemäß dem eindeutigen Wortsinn von Art. 27 Abs. 5 LlbG die „bisherigen Leistungen“ die Grundlage für die anzustellende Leistungsprognose. Der Wortlaut der Vorschrift gibt insofern Grund und Grenze für die in der anzustellenden Leistungsprognose berücksichtigungsfähigen Tatsachen vor. Das hier in die Prognose eingestellte Verhalten des Antragstellers mag zwar ein leistungsbezogener Faktor sein, stellt für sich genommen aber keine Leistung dar und ist somit nicht zu berücksichtigen. Die von einem Ausbilder vorgenommene Einschätzung des lern- und leistungsbezogenen Verhaltens des Antragstellers sowie dessen Fähigkeit, Unterstützungsbedarf zu erkennen, ist zudem keine Tatsache und eignet sich daher nicht als Grundlage für eine Prognoseentscheidung. Dass der Gesetzgeber eine dezidiert tatsachengestützte Prognoseentscheidung im Blick hatte, ergibt sich ebenfalls aus der gewählten Gesetzesformulierung. Denn während eine im Rahmen der bisherigen Ausbildung erzielte Leistung nach in erster Linie objektiven Kriterien, wie etwa nach einem vorgegebenen Benotungsschema erfolgten Bewertung, beurteilt werden kann und somit auch ein aussagekräftiger Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Kandidaten ermöglicht wird, so ist die Einschätzung des lern- und leistungsbezogenen Verhaltens durch die Ausbilder an der Regierung von Unterfranken maßgeblich von subjektiven Eindrücken geprägt, die naturgemäß sehr variabel sind und daher keinen verlässlichen Vergleich erlauben.

39
Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass der Antragsteller einen Anspruch darauf hat, dass über seinen Antrag, ihn unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf zum Ergänzungsvorbereitungsdienst zuzulassen, unter Beachtung der vorstehenden Rechtsauffassung des Gerichts neu entschieden wird.

40
d) Darüber hinaus wurde der Anspruch des Antragstellers auf beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Antrag auf Zulassung zum Ergänzungsvorbereitungsdienst unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf auch aus dem Grunde nicht rechtmäßig erfüllt, als der Antragsgegner auf der Grundlage einer bereits für sich genommen rechtsfehlerhaften Leistungsprognose eine Ermessensentscheidung getroffen hat, in die er sachfremde Erwägungen eingestellt hat, indem er unter Verweis auf die Feststellungen in dem zusammenfassenden Leistungsbericht und weiteren im Rahmen der

Ausbildung angestellten Beobachtungen anführt, dass die erheblichen Eignungs- und Befähigungsdefizite des Antragstellers einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf entgegenstünden.

41
Wie bereits ausgeführt sollen gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LlbG Beamte, welche die Voraussetzungen für eine Zulassung zu einem ergänzenden Vorbereitungsdienst gemäß Art. 27 Abs. 5 LlbG erfüllen, auf Antrag erneut in das Beamtenverhältnis auf Widerruf berufen werden. Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LlbG ist demnach als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Derartige Normen sind im Regelfall für die mit ihrer Durchführung betraute Behörde rechtlich zwingend und verpflichten sie, grundsätzlich so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Im Regelfall bedeutet daher das „Soll“ ein „Muss“. Nur bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Behörde anders verfahren als im Gesetz vorgesehen und den atypischen Fall nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden. Kein Ermessen und kein Beurteilungsspielraum besteht hingegen hinsichtlich der Frage, ob ein Regelfall oder ein atypischer Fall vorliegt (vgl. BeckOK VwVfG/Aschke, Werkstand: 58. Ed. 1.1.2023, VwVfG § 40 Rn. 39 m.w.N.).

42
Kapriziert auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die Behörde in einem ersten Schritt prüfen muss, ob die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 5 LlbG erfüllt sind und, bejahendenfalls, in einem zweiten Schritt, den Betroffenen gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LlbG in das Beamtenverhältnis auf Widerruf zu berufen hat, es sei denn, es liegt ein atypischer Fall vor. Das dargestellte Stufenverhältnis zwischen Art. 27 Abs. 5 LlbG und Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LlbG hat zunächst zur Folge, dass für die Frage, ob die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 5 LlbG erfüllt sind, die allgemeinen Kriterien zur Ernennung aus § 9 BeamtStG nicht herangezogen werden dürfen, da hierbei ausweislich des Gesetzeswortlauts des insofern spezielleren Art. 27 Abs. 5 LlbG allein nach den bisherigen Leistungen zu beurteilen ist, ob ein Beamter die Wiederholungsprüfung voraussichtlich bestehen wird. Eine weitere Folge ist, dass Art. 29 Abs. 2 Satz 2 LlbG nur dann zur Anwendung kommt, wenn die Voraussetzungen des Art. 27 Abs. 5 LlbG vorliegen. Wird dies bejaht, muss die erneute Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf erfolgen. Das Ermessen der Behörde wird insofern durch den Regelungszweck der Vorschrift stark begrenzt, die in erster Linie dazu dient Anwärtern im Falle des erstmaligen Nichtbestehens der Qualifikationsprüfung die Möglichkeit einzuräumen zum ergänzenden Vorbereitungsdienst zugelassen zu werden, um in diesem Rahmen einen Wiederholungsversuch zu unternehmen. Der Behörde ist es dementsprechend auch verwehrt ihren Ermessensspielraum entgegen des gesetzlichen Regelungsziels unter Rückgriff auf die allgemeinen Voraussetzungen des § 9 BeamtStG zu erweitern. Die Beurteilung darüber, ob eine Person gemäß § 9 BeamtStG die Eignung für das Beamtenverhältnis aufweist, ist somit von der Prognose, ob diese Person voraussichtlich die Wiederholungsprüfung bestehen wird, zwingend zu unterscheiden. Diese vom Gesetzgeber beabsichtigte Differenzierung findet sich unter anderem in Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LlbG wieder, wonach das Bestehen der Qualifikationsprüfung keinen Anspruch auf Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Probe begründet, sondern nur derjenige, der zwar die vorgeschriebene Qualifikationsprüfung bestanden hat, aber auch die sonstigen beamtenrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, in das Beamtenverhältnis auf Probe gemäß § 4 Abs. 3 Buchst. a BeamtStG berufen werden kann.

43
Gemessen daran hat der Antragsgegner die Ablehnung des Antrags des Antragstellers auf überwiegend sachfremde Erwägungen gestützt und den gesetzlich eingeräumten Ermessensspielraum überschritten, indem er nach eigenem Bekunden sowohl in dem Ausgangsbescheid vom 27. Oktober 2022 als auch in dem Widerspruchsbescheid vom 25. Januar 2023 die Ablehnung maßgeblich auf die Einschätzung gestützt hat, dass sich der Antragsteller gemessen an den in § 9 BeamtStG aufgeführten Kriterien grundsätzlich für die Berufung in das Beamtenverhältnis nicht eignet. Hierdurch hat der Antragsgegner den Anspruch des Antragstellers auf beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Antrag auf Zulassung zum Ergänzungsvorbereitungsdienst unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf verletzt.

44
3. Hinsichtlich des Begehrens des Antragstellers, ihn einstweilen unter (Wieder-)Ernennung zum Beamten auf Widerruf für den Ergänzungsvorbereitungsdienst zuzulassen, hat der Antrag mangels Spruchreife hingegen keinen Erfolg und ist daher abzulehnen, da der Antragsteller jedenfalls keinen gebundenen Anspruch auf die Verpflichtung des Antragsgegners zur Zulassung zum Ergänzungsvorbereitungsdienst gemäß Art. 27 Abs. 5 LlbG hat. Eine nur im Ausnahmefall gegebene Reduzierung des bestehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraums auf Null ist für die Kammer vorliegend nicht erkennbar. Denn es

erscheint nicht gänzlich ausgeschlossen, dass der Antragsgegner auch bei korrekter Beachtung des vollständigen Sachverhalts erneut zu einer negativen Prognose hinsichtlich des Bestehens der Wiederholungsprüfung gelangen kann, mit der Konsequenz, dass auch keine erneute Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf erfolgen kann.

45
4. Nach alledem war aufgrund des teilweisen Obsiegens und Unterliegens der Beteiligten wie tenoriert zu entscheiden und die Kosten des Verfahrens entsprechend dem Gewicht dieser Anteile nach § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO verhältnismäßig zu teilen.

46
5. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 GKG und entspricht im Ausgangspunkt der Hälfte der für das laufende Kalenderjahr zu zahlenden Anwärterbezüge (8.159,58 EUR) unter Einschluss der Jahressonderzuwendung samt Erhöhungsbetrag (525,96 EUR). Da der Antragsteller, wie dargestellt, im Wesentlichen eine Vorwegnahme der Hauptsache begehrt, war keine Halbierung des Streitwerts gemäß Nr. 1.5 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 vorzunehmen.