

# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 2 C 22.02  
OVG 4 B 14.99

Verkündet  
am 25. September 2003  
Schütz  
Justizobersekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 25. September 2003  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Silberkuhl  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dawin, Dr. Kugele, G  
roepfer und Dr. Bayer

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Oberverwal-  
tungsgerichts Berlin vom 16. April 2002 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I.

Der Kläger war seit 1996 Referendar im Beamtenverhältnis auf Widerruf und wurde  
mit Bescheid des Präsidenten des Justizprüfungsamtes vom 16. Dezember 1997  
gegen Entrichtung einer Gebühr von 1 000 DM zur zweiten juristischen Staatsprü-  
fung zugelassen und zur Anfertigung der Aufsichtsarbeiten geladen.

Die gegen die Erhebung der Gebühr gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht  
abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht (vgl. WissR 2002, 291 = DÖD 2002, 315)  
hat die Bescheide aufgehoben und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die  
Erhebung von Prüfungsgebühren widerspreche dem bundesrechtlichen Grundsatz  
der Unentgeltlichkeit der Ausbildung, der auch für ein Beamtenverhältnis auf Widerruf  
im juristischen Vorbereitungsdienst gelte. Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage  
der die Erhebung von Prüfungsgebühren regelnden Landesverordnung sei deshalb  
bundesrechtskonform dahin auszulegen, dass von Beamten auf Widerruf im  
juristischen Vorbereitungsdienst keine Gebühren erhoben werden dürften.

Gegen dieses Urteil richtet sich die Revision des Beklagten, mit der er die Verletzung formellen und materiellen Rechts rügt. Er beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 16. April 2002 aufzuheben und die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 16. Juni 1999 zurückzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Der Vertreter des Bundesinteresses teilt die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts.

## II.

Die Revision ist unbegründet. Die Erhebung der Prüfungsgebühr ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Ihr steht Bundesrecht entgegen, das den Ländern die Möglichkeit verschließt, die Erfüllung bundesrechtlich vorgegebener Rechte und Pflichten des Dienstherrn von einer Geldzahlung des Beamten abhängig zu machen.

Die angefochtenen Bescheide sind auf § 1 und § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Erhebung von Gebühren in der zweiten juristischen Staatsprüfung (PrüfGebO) vom 19. April 1997 (GVBl S. 285) gestützt. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage dieser Verordnung ist § 23 Abs. 2 des Gesetzes über die Juristenausbildung (JAG) i.d.F. des Art. II § 4 Abs. 1 Ziff. 6 Buchst. c des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (Haushaltsstrukturgesetz 1996 - HStrG 96) vom 15. April 1996 (GVBl S. 126). Die Auffassung des angefochtenen Urteils, diese Vorschrift müsse bundesrechtskonform in dem Sinne ausgelegt werden, dass sie sich nicht auf Beamte auf Widerruf im juristischen Vorbereitungsdienst erstreckt, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.

Verwaltungsgebühren sind Gegenleistungen für Verwaltungshandeln mit der Zweckbestimmung, dessen Kosten ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; 85, 337 <346>; 97, 332 <345>). Ihre Erhebung auf landesrechtlicher Grundlage ist unzulässig, falls das Bundesrecht die unentgeltliche Leistung der Verwaltung vorschreibt. Denn eine - kompetenzgemäße - bundesrechtliche Regelung äußert gegenüber den Ländern Sperrwirkung (Art. 31 GG). Diese sind an einer abweichenden gesetzlichen Regelung gehindert. Ob eine die Sperrwirkung auslösende inhaltliche Regelung durch Bundesgesetz anzunehmen ist, hängt davon ab, ob bundesrechtliche Vorschriften die Materie abschließend und erschöpfend regeln. Dabei ist der betroffene Normenbereich insgesamt zu würdigen, wenn - wie vorliegend - eine ausdrückliche Vorschrift des Bundesrechts fehlt (vgl. BVerfGE 67, 299 <324>; 49, 343 <358>; BVerwG, Urteil vom 25. August 1999 - BVerwG 8 C 12.98 - BVerwGE 109, 272 <279>). Bundesrecht verdrängt landesrechtliche Gebührenregelungen, soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat. Gebrauch machen in diesem Sinne bedeutet den Erlass gesetzlicher Vorschriften, die selbst materiell - ggf. auch negativ - die entsprechende Sachmaterie gestalten (vgl. BVerfGE 34, 9 <28>). Die Gesamtwürdigung ergibt, dass der Beklagte an der Einführung einer Gebührenpflicht für die Teilnahme an der zweiten juristischen Staatsprüfung gehindert war, soweit sie Beamte auf Widerruf im juristischen Vorbereitungsdienst betrifft.

Nach § 5 Abs. 1 DRiG erwirbt die Befähigung zum Richteramt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium mit der ersten juristischen Staatsprüfung und "einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt". Diese Bestimmung gilt in Bund und Ländern unmittelbar (vgl. Urteil vom 25. April 1996 - BVerwG 2 C 27.95 - BVerwGE 101, 116 <118>). Der Vorbereitungsdienst kann im Beamtenverhältnis auf Widerruf abgeleistet werden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a BRRG). Zwar müssen die Länder den Vorbereitungsdienst nicht so organisieren, dass der Rechtsreferendar im Beamtenverhältnis steht (vgl. BVerfGE 39, 334 <372 ff.>). Soweit der Vorbereitungsdienst auch Voraussetzung für die Ausübung eines Berufs außerhalb des öffentlichen Dienstes ist, kann er vielmehr auch in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis außerhalb des Beamtenverhältnisses abgeleistet werden (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BRRG). Entscheidet sich ein Land jedoch für einen Vorbereitungsdienst innerhalb eines Beamtenverhältnisses, dann gelten für Referendare als Beamte auf Widerruf auch die den Landesgesetzgeber

bindenden bundesrechtlichen Regelungen des Beamtenrechts, soweit nicht das Deutsche Richtergesetz ausdrücklich oder sinngemäß abweichende Bestimmungen enthält (vgl. auch BVerfGE 39, 334 <372>).

Der Vorbereitungsdienst dient ausschließlich der Ausbildung der Rechtsreferendare mit dem Ziel, die Befähigung für das Richteramt zu erwerben (§ 5 Abs. 1 DRiG). Diese Qualifikation ist nicht nur Eingangsvoraussetzung des Richteramts (§ 9 Nr. 3 DRiG), sondern wird auch für andere gesetzlich geregelte Berufe gefordert. Der Vorbereitungsdienst hat den Zweck, den Referendar für die Berufe auszubilden, zu denen ihm die abschließende Prüfung den Zugang eröffnet. Dieser Zweck wird erst mit der Möglichkeit, die Prüfung abzulegen, erreicht (vgl. Urteil vom 9. März 1989 - BVerwG 2 C 59.86 - BVerwGE 81, 298 <300>). Wird der Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf absolviert, so wird das Beamtenverhältnis allein zum Zweck der Ausbildung und nur für die Dauer des juristischen Vorbereitungsdienstes begründet (vgl. BVerfGE 33, 44 <50>; BVerwG, Urteil vom 30. April 1992 - BVerwG 2 C 6.90 - BVerwGE 90, 147 <153>). Es endet mit dem Bestehen oder endgültigem Nichtbestehen der in § 5 Abs. 1 DRiG vorgeschriebenen zweiten Staatsprüfung. Der Dienstherr ist verpflichtet, dem Referendar während des Vorbereitungsdienstes die entsprechende Ausbildung zu vermitteln. Der Referendar hat seinerseits die Pflicht, sich dieser Ausbildung ernsthaft zu widmen und die Prüfung abzulegen. Auf die Teilnahme an der Prüfung hat er grundsätzlich auch einen Anspruch. Dem Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst soll nach § 23 Abs. 4 Satz 2 BRRG Gelegenheit gegeben werden, den Vorbereitungsdienst abzuleisten und die Prüfung abzulegen. Insoweit gilt für Referendare nichts anderes als für Beamtenanwärter (vgl. dazu Urteil vom 12. März 1987 - BVerwG 2 C 22.85 - Buchholz 240 § 63 BBesG Nr. 2 S. 4).

Nach der bundesrechtlichen Lastenverteilung zwischen Dienstherrn und Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst trägt der Dienstherr die Kosten der Ausbildung. Er steuert darüber hinaus zur Bestreitung des Lebensunterhalts der Referendare bei. Für Referendare als Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst gilt zwar das durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Alimentationsprinzip nicht. Es gibt keinen hergebrachten Grundsatz, Referendare im juristischen Vorbereitungsdienst zu alimentieren (vgl. BVerfGE 33, 44 <50>; BVerwG, Urteil vom 30. April 1992 - BVerwGE 2 C 6.90 - Buchholz 240 § 59 BBesG Nr. 8 S. 17 <insoweit in BVerwGE nicht abgedruckt>). Der

Gesetzgeber kann jedoch Referendaren im Beamtenverhältnis auf Widerruf einen Unterhaltszuschuss gewähren und bei dessen Bemessung auf Regeln zurückgreifen, die der beamtenrechtlichen Alimentation seit jeher eigen sind (vgl. BVerfGE 33, 44 <50 f.>). Das hat der Bundesbesoldungsgesetzgeber getan. Nach § 59 Abs. 1 BBesG erhalten Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst Anwärterbezüge. Zu diesen gehören der Anwärtergrundbetrag und die Anwärtersonderzuschläge (§ 59 Abs. 2 Satz 1 BBesG). Daneben werden der Familienzuschlag, die jährliche Sonderzuwendung, die vermögenswirksamen Leistungen und das jährliche Urlaubsgeld gewährt (§ 59 Abs. 2 Satz 2 BBesG). Die Anwärterbezüge sind zwar - wie die früheren Unterhaltszuschüsse - nicht auf eine Vollalimentation angelegt. Sie stellen aber eine Hilfe zum Bestreiten des Lebensunterhalts während der Ausbildungszeit dar (vgl. Urteil vom 30. April 1992 - BVerwG 2 C 6.90 - a.a.O.; Beschlüsse vom 15. Februar 1988 - BVerwG 2 B 21.88 - Buchholz 240 § 59 BBesG Nr. 3 S. 2 m.w.N. und vom 3. Juli 1992 - BVerwG 2 B 92.92 - Buchholz 240 § 59 BBesG Nr. 9 S. 18 m.w.N.; stRspr; BVerfG, ZBR, 1993, 60). Obwohl schon mit der Beendigung des Beamtenverhältnisses auf Widerruf durch Bestehen oder endgültiges Nichtbestehen der Prüfung die Grundlage für eine Weiterzahlung der Anwärterbezüge entfällt (§ 3 Abs. 3 und 4 BBesG), begünstigt § 60 Satz 1 BBesG den Beamten auf Widerruf, soweit die Anwärterbezüge und der Familienzuschlag nach Ablegung der Prüfung noch bis zum Ende des laufenden Monats weitergewährt werden (vgl. Beschluss vom 27. März 1985 - BVerwG 2 B 9.84 - Buchholz 235 § 60 BBesG Nr. 1 S. 1 f.). Der Bundesbesoldungsgesetzgeber hat damit Umfang und Dauer der den Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst zustehenden finanziellen Leistungen des Dienstherrn abschließend geregelt. Unter welchen Voraussetzungen Anwärterbezüge gekürzt werden können, hat der Bundesbesoldungsgesetzgeber ebenfalls geregelt. Nach § 66 Abs. 1 BBesG kann der Anwärtergrundbetrag bis auf 30 von Hundert des Grundgehalts herabgesetzt werden, das einem Beamten der entsprechenden Laufbahn in der ersten Stufe zusteht, wenn der Anwärter die vorgeschriebene Laufbahnprüfung nicht bestanden hat oder sich die Ausbildung aus einem vom Anwärter zu vertretenden Grund verzögert. Von der Kürzung ist nach § 66 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BBesG abzusehen bei Verlängerung des Vorbereitungsdienstes wegen genehmigten Fernbleibens oder Rücktritts von der Prüfung sowie in besonderen Härtefällen.

Der Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst hat danach einen Anspruch auf unentgeltliche Ausbildung (vgl. Urteil vom 23. März 1977 - BVerwG 6 C 8.74 - BVerwGE 52, 183 <188>) und auf ungeschmälerete Belassung der ihm bundesbesoldungsrechtlich zustehenden Bezüge. Der Dienstherr kann die Kosten der Juristenausbildung auch nicht teilweise auf den Beamten auf Widerruf abwälzen. Er kann auch die vom Gesetz gewollte Zweckbestimmung der gesamten Bezüge zur Bestreitung des Lebensunterhalts nicht unterlaufen. Die während des Vorbereitungsdienstes im Beamtenverhältnis auf Widerruf entstandenen Ausbildungskosten kann der Dienstherr weder im Fall des endgültigen Nichtbestehens der Prüfung (vgl. Urteil vom 12. März 1987 - BVerwG 2 C 22.85 - a.a.O. S. 4) noch bei einem vorzeitigen Ausscheiden des Referendars zurückfordern (vgl. Urteile vom 23. März 1977 - BVerwG 6 C 8.74 - a.a.O. <188 f.> und vom 26. November 1992 - BVerwG 2 C 11.92 - BVerwGE 91, 200 <201 ff.>). Ausnahmen von der Kostentragungspflicht des Dienstherrn hat der Bundesgesetzgeber abschließend geregelt. Keine dieser Ausnahmen liegt hier vor. Einer erweiternden Auslegung sind sie nicht zugänglich (vgl. Urteil vom 26. November 1992 - BVerwG 2 C 11.92 - a.a.O. <201 f.>).

Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht im konkreten Normenkontrollverfahren nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG ist nur zulässig, wenn eine verfassungskonforme oder - wie hier - bundesrechtskonforme Auslegung der in Frage stehenden Vorschrift nicht möglich ist (zur verfassungskonformen Auslegung vgl. BVerfGE 48, 40 <45 f.>; 68, 337 <344>; 86, 71 <77>). Ist eine mit dem Bundesrecht zu vereinbarende Auslegung der Norm möglich, so ist für eine Vorlage kein Raum (vgl. BVerfGE 76, 100 <105>). Eine bundesrechtskonforme Auslegung findet allerdings dort ihre Grenzen, wo sie dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzes widerspricht. Im Wege der Auslegung darf einem nach Wortlaut und Sinn eindeutigen Gesetz kein entgegengesetzter Sinn verliehen, der normative Gehalt der auszulegenden Norm nicht grundlegend neu bestimmt oder das gesetzgeberische Ziel nicht in einem wesentlichen Punkt verfehlt werden (vgl. BVerfGE 18, 97 <111>; 54, 277 <299 f.>; 71, 81 <105>). Lassen der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte, der Gesamtzusammenhang der einschlägigen Regelungen und deren Sinn und Zweck jedoch mehrere Deutungen zu, von denen eine zu einem bundesrechtskonformen Ergebnis führt, so ist diese geboten (vgl. BVerfGE 88, 145 <166>; BVerfG, Kammerbeschluss vom 16. August 2001 - 1 BvL 6/01 - NVwZ-RR 2002, 117 <118>).

Die Auslegung des § 23 Abs. 2 Satz 1 JAG durch das Berufungsgericht entspricht diesen Grundsätzen. Das gilt für die Interpretation des Wortlauts gleichermaßen wie für die Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte und der Zweckbestimmung der Vorschrift. Der Wortlaut des § 23 Abs. 2 Satz 1 JAG zwingt nicht zu der Annahme, dass von der Norm auch Beamte auf Widerruf erfasst werden. Er lässt auch die Auslegung zu, für sie gelte die Norm nicht. Zwar soll die Vorschrift nach dem Willen des Gesetzgebers sämtliche Teilnehmer an der zweiten juristischen Staatsprüfung zur Entlastung des Haushalts erfassen. Dieser subjektive Wille des Gesetzgebers steht der vom Berufungsgericht gefundenen bundesrechtskonformen Auslegung jedoch nicht entgegen. Der Gesetzgeber, der die Ermächtigungsgrundlage gesetzestech-nisch offensichtlich bewusst weit gefasst hat, hat am Fortbestand der Norm auch in der vom Berufungsgericht einschränkenden Interpretation ein Interesse. Immerhin werden auch andere Prüfungen, die der Beklagte durchführt, sowie die Wider-spruchsverfahren weiterhin von der Ermächtigungsgrundlage erfasst.

Die Interpretation des Berufungsgerichts verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz, auch wenn Auszubildende im juristischen Vorbereitungsdienst, die keine Beamten auf Widerruf sind, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis stehen, der Gebührenpflicht nach wie vor unterliegen. Der Gleichheitssatz ist nur verletzt, wenn die ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzmäßigkeiten, die in der Natur der Sache liegen, und mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht vereinbar ist (stRspr, vgl. u.a. Urteile vom 29. August 1996 - BVerwG 2 C 2.95 - BVerwGE 102, 24 <26> und vom 19. Dezember 2002 - BVerwG 2 C 34.01 - BVerwGE 117, 305 <312>; BVerfGE 83, 89 <107 f.> jeweils m.w.N.). Das ist hier nicht der Fall, weil die unterschiedliche Behandlung beider Gruppen von Auszubildenden im juristischen Vorbereitungsdienst gerechtfertigt ist. Das Dienst- und Treueverhältnis zum Dienstherrn, in dem sich nur der Rechtsreferendar befindet, der Widerrufsbeamter ist, stellt einen hinreichenden sachlichen Differenzierungsgrund dar (vgl. dazu die Senatsrechtsprechung zu den unterschiedlichen Bezügen beider Gruppen, Urteil vom 30. April 1992 - BVerwG 2 C 6.90 - a.a.O. <149 f., 153>).



Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Silberkuhl

Prof. Dawin

Dr. Kugele

Groepper

Dr. Bayer

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 511 € (entspricht 1 000 DM) festgesetzt (§ 13 Abs. 2 GKG).

Dr. Silberkuhl

Prof. Dawin

Dr. Kugele

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Verfassungsrecht Beamtenrecht	Fachpresse:	nein

Rechtsquellen:

GG	Art. 33 Abs. 5, Art. 100 Abs. 1 Satz 2
DRiG	§ 5 Abs. 1, § 9 Nr. 3
BRRG	§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a, § 14 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 4 Satz 2
BBesG	§§ 3, 59, 60, 66

Stichworte:

Keine Gebühr für die Teilnahme an zweiter juristischer Staatsprüfung für Rechtsreferendare im Beamtenverhältnis auf Widerruf.

Leitsatz:

Die Länder sind nicht befugt, von Rechtsreferendaren im Beamtenverhältnis auf Widerruf eine Gebühr für die Teilnahme an der zweiten juristischen Staatsprüfung zu verlangen (wie Urteil vom heutigen Tage - BVerwG 2 C 20.02 -).

Urteil des 2. Senats vom 25. September 2003 - BVerwG 2 C 22.02

- I. VG Berlin vom 16.06.1999 - Az.: VG 12 A 1058.98 -
- II. OVG Berlin vom 16.04.2002 - Az.: OVG 4 B 14.99 -