

Az.: 2 A 156/09
4 K 1747/04



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Kläger -
- Berufungsbeklagter -

gegen

die Universität Leipzig
vertreten durch den Rektor
Ritterstraße 26, 04109 Leipzig

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -

wegen

Kürzung einer Berufungszusage
hier: Berufung

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Hahn und den Richter am Verwaltungsgericht Jenkis aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 21. Januar 2010

für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 5. Juli 2007 - 4 K 1747/04 - wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die Nummern 1 bis 3 des Tenors der Entscheidung wie folgt gefasst werden:

- „1. Der Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 26.10.2004 wird aufgehoben.
2. Es wird festgestellt, dass die Beklagte in den Haushaltsjahren 2005 bis 2007 und 2009 verpflichtet war, dem Kläger in jedem Haushaltsjahr Mittel zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate sowie zur Beschäftigung von studentischen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate pro Haushaltsjahr zuzuweisen.
3. Die Beklagte wird verurteilt, dem Kläger nach Maßgabe der Ausstattungszusage vom 30.6.1993 zur Bewirtschaftung für das Haushaltsjahr 2010 über die bisher zugewiesenen Mittel hinaus Mittel zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate sowie zur Beschäftigung von studentischen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate zuzuweisen.“

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist Hochschullehrer an der Beklagten. Er begehrt Leistungen aus einem Ausstattungsangebot, das ihm der Kanzler vor der Berufung unterbreitet hat.

Das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst erteilte dem Kläger am 21.6.1993 den Ruf für eine C4-Professur für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung an der Beklagten. Am 30.6.1993 unterbreitete der Kanzler der Beklagten dem Kläger ein Ausstattungsangebot. Danach stehen dem Kläger u. a. Mittel zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate sowie zur Beschäftigung von studentischen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für

zehn Monate sowie eine halbe Sekretärinnenstelle nach BAT-O VII zur Verfügung. Darüber hinaus wurde zugesagt, dass sich die Universität bemühe, die erforderlichen Mittel für die Literaturbeschaffung auch für die Folgejahre sicherzustellen. In den nächsten Jahren würden 35.000,- DM zur Verfügung gestellt. Mit Schreiben vom 3.7.1993 teilte der Kläger mit, dass er das Ausstattungsangebot akzeptiere und lediglich noch abwarte, bis das Angebot des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst eingehe. Unter dem 8. und 18.7.1993 schlossen der Kläger und das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst eine Berufungsvereinbarung, die vom Staatssekretär und dem Kläger unterschrieben ist. Danach übernimmt der Kläger ab 1.10.1993 eine Professur für Internationales Privatrecht, Rechtsvergleichung sowie Bürgerliches Recht. Er verpflichtet sich, die Gebiete in Forschung und Lehre zu vertreten und ist bereit, seinen Wohnsitz in den Raum Leipzig zu verlegen. Der Freistaat sagt u. a. Leistungen nach Besoldungsgruppe C 4 sowie Umzugskosten zu. Am 16.7.1993 nahm der Kläger den Ruf an und teilte dies mit Schreiben vom selben Tage dem Kanzler der Beklagten mit. Dabei nahm er auf das Ausstattungsangebot des Kanzlers Bezug.

Die Mittel für die Hilfskräfte wurden dem Kläger bis 1996 entsprechend der Berufungsvereinbarung zur Verfügung gestellt. 1997 erfolgte eine Kürzung auf 75 % der vereinbarten Mittel, 1998 wurden lediglich 70 % ausbezahlt. 1998 sicherte der Kanzler dem Kläger im Zuge von Bleibeverhandlungen zu, dass die am 30.6.1993 gegebene Mittelzusage bestätigt werde und die Mittel in den kommenden zwei Jahren nicht von einer Kürzung betroffen seien. In den Jahren 2001 bis 2003 kürzte die Beklagte die Mittel für die studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräfte erneut auf 70 %, für das Jahr 2004 bewilligte die Beklagte 60 %. Von der zugesagten halben Sekretariatsstelle hat der Kläger im Jahre 2003 die Hälfte (1/4 Vollzeitäquivalent/VZÄ) in das von der Juristenfakultät im Rahmen der allgemeinen Stellenstreichungen abzugebende Volumen eingebracht.

Mit Schreiben vom 20.8.2003 teilte der Kanzler der Beklagten dem Kläger mit, dass die unbefristet erteilten Berufungszusagen nach § 98 Abs. 6 SächsHG (a. F.) überprüft werden und kündigte gleichzeitig ein Gespräch über die künftige Ausstattung der Professur an, das am 15.10.2003 stattfand.

Durch Schreiben vom 30.6.2004 teilte der Kanzler dem Kläger mit, dass das Rektoratskollegium am 11.6.2004 den Beschluss gefasst habe, die im Rahmen der Berufungsverhandlungen auf Dauer zugesagten Mittel ab Januar 2005 um 50 % zu kürzen. Dies betreffe Sach- und

Bibliotheksmittel. Auch die auf Dauer zugesagten Mittel für wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte müssten um 50 % gekürzt werden, allerdings verbleibe der Kürzungsbetrag der jeweiligen Fakultät zur Unterstützung von Lehraufgaben und lehrbegleitenden Maßnahmen. Das Rektoratskollegium habe sich wegen der in der letzten Zeit dramatisch entwickelnden Haushaltssituation zu dieser Maßnahme gezwungen gesehen. Der Kläger legte dagegen am 14.7.2004 Widerspruch ein, der ohne Erfolg blieb. Durch Widerspruchsbescheid vom 26.10.2004 wies die Beklagte den Widerspruch des Klägers zurück.

Am 24.11.2004 erhob der Kläger Klage. Zur Begründung machte er im Wesentlichen geltend, dass § 98 Abs. 6 Satz 4 SächsHG (a. F.) keine ausreichend Rechtsgrundlage für die Kürzung der Berufungszusage darstelle.

Das Verwaltungsgericht gab der Klage mit Urteil vom 5.7.2007 - 4 K 1747/04 - statt. Es hob den Bescheid der Beklagten vom 30.6.2004 und den Widerspruchsbescheid vom 26.10.2004 auf. Darüber hinaus stellte es fest, dass die Beklagte in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 verpflichtet war, dem Kläger in jedem Haushaltsjahr Mittel zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate sowie zur Beschäftigung von studentischen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate in Höhe von 10.327,00 € pro Haushaltsjahr zuzuweisen. Es stellte weiter fest, dass die Beklagte in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 sowie im Haushaltsjahr 2007 bis zum 31.3.2007 verpflichtet war, dem Kläger 0,25 VZÄ einer Stelle BAT-O VII zur Besetzung mit einer Sekretariatskraft zur Bewirtschaftung zuzuweisen. Darüber hinaus verpflichtete das Gericht die Beklagte, dem Kläger nach Maßgabe der Berufungszusage vom 30.6.1993 zur Bewirtschaftung für das Haushaltsjahr 2007 über die bisher zugewiesenen Mittel hinaus Mittel zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate sowie zur Beschäftigung von studentischen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate in Höhe von 10.495,00 € zuzuweisen. Soweit der Kläger darüber hinaus Bibliotheksmittel begehrte, wies es die Klage ab.

Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, soweit sich der Kläger gegen den Bescheid der Beklagten vom 30.6.2004 und den Widerspruchsbescheid vom 26.10.2004 wende, sei die Klage zulässig und begründet. Bei der Berufungsvereinbarung handle es sich um einen öffentlichen-rechtlichen Vertrag, bei dem sich die Beteiligten im Ver-

hältnis der Gleichordnung gegenüberstehen. Daraus folge, dass Rechte und Pflichten nur dann durch Verwaltungsakt durchgesetzt werden dürften, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage bestehe oder dies im Vertrag vereinbart sei. Daran fehle es hier. Auch der Antrag, festzustellen, dass die Beklagte in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 verpflichtet gewesen sei, dem Kläger Mittel zur Beschäftigung von wissenschaftlichen und studentischen Hilfskräften zuzuweisen, sei zulässig und begründet. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Berufungsvereinbarung hätten weder das damals geltende Sächsische Hochschülerneuerungsgesetz vom 25.7.1991 (SächsGVBl. S. 261) noch das Gesetz zur Struktur des Hochschulwesens und der Hochschulen im Freistaat Sachsen (Hochschulstrukturgesetz - SächsHStrG) vom 10.4.1992 (SächsGVBl. S. 161) Regelungen zum Abschluss von Berufungsvereinbarungen vorgesehen. Das Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz - SHG) vom 4.8.1993 (SächsGVBl. S. 691) habe in § 118 Abs. 6 Satz 4 bis 6 geregelt, dass Berufungszusagen zu befristen seien und sich im Rahmen der durch den Haushaltsplan der Hochschule zur Verfügung gestellten Mittel und Stellen halten müssten. Dieses Gesetz habe ab 3.10.1993 gegolten. Die Regelungen bezögen sich aber nur auf neu abzuschließende Vereinbarungen. Auch der 1999 in Kraft getretene § 98 Abs. 6 Satz 4 SächsHG (a. F.) führe zu keiner anderen Beurteilung. Danach seien in der Vergangenheit unbefristet erteilte Berufungszusagen zu überprüfen. Die Kammer verstehe diese Regelung als einen Auftrag an die Hochschule, unbefristete Berufungsvereinbarungen mit Blick auf die Haushaltslage zu überprüfen. Das schließe es nicht aus, dass die Überprüfung in dem einen oder anderen Fall ein Überdenken der vereinbarten Ausstattung der unbefristeten Berufungsvereinbarung erforderlich mache. Aus der Überprüfungsmöglichkeit ergebe sich aber nicht, dass die Hochschule die Berufungsvereinbarung einseitig kürzen bzw. ändern dürfe. Vielmehr seien die allgemeinen Regeln über öffentlich-rechtliche Verträge anzuwenden. Die verschlechterte Haushaltssituation, auf die sich die Beklagte berufe, stelle keine nachträglich eingetretene wesentliche Veränderung für die Gestaltung des Vertragsinhaltes dar. Angesichts der von der Beklagten vorgelegten Daten über ihre Haushaltsentwicklung bestünden schon Zweifel, ob sich die Haushaltslage verschlechtert habe. Die Beklagte habe zudem auf Kosten der unbefristeten Berufungsvereinbarung des Klägers die vorhandenen finanziellen Mittel umgelenkt und den Schwerpunkt auf mehr Forschung gelegt. Zudem habe die Beklagte auf Kosten der unbefristeten Berufungsvereinbarung die befristeten Berufungsvereinbarungen finanziell aufgestockt. Auch hinsichtlich der Sekretariatskraft sei die Feststellungsklage begründet. Für das Haushaltsjahr 2007, das noch laufe, sei die Leistungsklage zulässig und begründet. Dagegen stünden dem Kläger die darüber hinaus geltend gemachten

Bibliotheksmittel nicht zu. Insoweit bestehe keine bindende Vereinbarung, sondern nur eine Absichtserklärung der Beklagten.

Die Beklagte hat mit am 20.12.2007 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz beantragt, die Berufung gegen das Urteil, das ihr am 5.12.2007 zugestellt wurde, zuzulassen. Der Senat hat mit Beschluss vom 9.3.2009 - 2 A 8/08 - die Berufung gegen das Urteil wegen der von der Beklagten geltend gemachten besonderen rechtlichen Schwierigkeiten zugelassen. Der Bedeutungsgehalt von § 98 Abs. 6 Satz 4 SächsHG (a. F.), der vorsehe, dass in der Vergangenheit unbefristet erteilte Berufungszusagen zu überprüfen seien, sei nicht ohne weiteres zu bestimmen.

Zur Begründung ihrer Berufung führt die Beklagte aus, der Bescheid der Beklagten vom 30.6.2004 in der Form des Widerspruchsbescheides vom 26.10.2004 sei rechtmäßig. § 98 Abs. 6 Satz 4 SächsHG (a. F.) stelle eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für die Kürzung der Mittel dar. Sinn und Zweck der Regelung sei es gewesen, ehemals unbefristet erteilte Berufungszusagen an die befristet erteilten Zusagen heranzuführen. In Betracht seien sowohl die zeitliche Befristung als auch als milderer Mittel die Kürzung gekommen. Zwar habe sich der Gesetzgeber im Rahmen der Neufassung des Sächsischen Hochschulgesetzes dazu entschlossen, als Rechtsfolge einer Überprüfung von unbefristet erteilten Berufungszusagen lediglich eine Befristung dieser Zusagen vorzusehen (§ 60 Abs. 7 Satz 3 SächsHSG [n. F.]). Daraus könnten jedoch keine Rückschlüsse auf den gesetzgeberischen Willen für die Vorschrift des § 98 Abs. 6 Satz 4 SächsHG gezogen werden. Die Kürzung in Höhe von insgesamt 50 % sei vor dem Hintergrund der sich relativ verschlechternden Haushaltssituation noch verhältnismäßig. In den vergangenen Jahren hätte immer weniger Personal zur Erfüllung universitärer Aufgaben zur Verfügung gestanden. Anschließend habe sich die Haushaltssituation der Universität enorm verschlechtert. Hierbei sei insbesondere zu berücksichtigen, dass das Lohnniveau 1993 60 % betragen habe. Auch die Studentenzahlen seien stetig gewachsen. Ungefähr 10 % von ungefähr 350 Professoren hätten unbefristete Berufungszusagen. Damit würden 25 % der Mittel im entsprechenden Titel für wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte im Haushalt des Freistaates für die Universität Leipzig gebunden. Es habe insbesondere das Problem bestanden, dass für junge Professoren, die auf Lehrstühle berufen würden, immer weniger Mittel zur Verfügung gestanden hätten. Es sei zu einem Gefälle zwischen der Ausstattung älterer und neu berufener Professoren gekommen. Zudem sei von Bedeutung, dass bei der juristischen Fakultät der Anteil

unbefristeter Berufungszusagen besonders hoch sei. Mit den durch die Kürzung frei werdenden Mitteln werde versucht, die Aufgaben der Universität in Lehre und Forschung weiterhin ordnungsgemäß zu erfüllen.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 5. Juli 2007 - 4 K 1747/04 - zu ändern und die Klage insgesamt abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung mit der Maßgabe zurückzuweisen,

dass festgestellt wird, dass die Beklagte in den Haushaltsjahren 2005 bis 2007 und 2009 verpflichtet war, dem Kläger in jedem Haushaltsjahr Mittel zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate sowie zur Beschäftigung von studentischen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate zur Verfügung zu stellen,

sowie die Beklagte verurteilt wird, dem Kläger nach Maßgabe der Berufungszusage vom 30.6.1993 zur Bewirtschaftung für das Haushaltsjahr 2010 über die bisher zugewiesenen Mittel hinaus Mittel zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate sowie zur Beschäftigung von studentischen Hilfskräften im Umfang von 20 Wochenstunden für zehn Monate zuzuweisen.

Er verteidigt das angegriffene Urteil. Darüber hinaus macht er geltend, die Hochschule könne seinem Anspruch ein mögliches Verlangen nach Anpassung des Vertrages auch nicht als Leistungsverweigerungsrecht entgegensetzen. Es bestehe nämlich kein Anspruch der Hochschule auf Anpassung der Berufsvereinbarung. Es sei schon fraglich, ob überhaupt haushaltsrechtliche Erwägungen als Grund einer Anpassung alter unbefristeter Berufsvereinbarungen berücksichtigungswürdig seien. Die Veränderung dürfte nämlich gerade nicht einen Teil der Vereinbarung betreffen, welcher typischerweise im Risikobereich eines Beteiligten stehe. Jedenfalls sei nicht erkennbar, dass der Beklagten ein Festhalten am Vertrag nicht mehr zumutbar sei. Zudem sei der Kläger zu einer Nachverhandlung bereit gewesen. Es sei die Beklagte gewesen, die ernsthaftes Einzelverhandlungen abgelehnt habe. Der Vergleichsvorschlag des Klägers sei unberücksichtigt geblieben. Leistungsverweigerungsrechte seitens der Beklagten würden im Übrigen voraussetzen, dass

ihm die Beklagte in der Vergangenheit zumindest ein verbindliches verhandlungsfähiges Angebot unterbreitet hätte. Daran fehle es aber.

In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger erklärt, er sei damals davon ausgegangen, dass es sich bei dem Ausstattungsangebot, das er angenommen habe, um einen Vertrag handle. Die Vertreter der Beklagten haben dem aus heutiger Sicht zugestimmt.

Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte des Verwaltungsgerichts, den von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgang sowie die Akten des Oberverwaltungsgerichts im Berufungszulassungs- und Berufungsverfahren Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung hat überwiegend keinen Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage - soweit sie in der Berufungsinstanz noch anhängig ist - mit Ausnahme der Aufhebung des Schreibens vom 30.6.2004 zu Recht stattgegeben. Der Senat hat allerdings den Tenor der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zum Teil neu gefasst. Die Neufassung beruht auf der Änderung des Antrags des Klägers infolge der zwischenzeitlich zum Teil eingetretenen weiteren Erledigung der Leistungsbegehren. Soweit der Kläger seine Anträge gegenüber denen in der ersten Instanz geändert hat, ist diese Änderung zulässig. Gemäß § 173 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 2 und 3 ZPO liegt keine Klageänderung vor.

Die Klage ist überwiegend zulässig.

Dies gilt für die Feststellungs- und Leistungsanträge sowie die Anfechtung des diesen Anträgen entgegenstehenden Widerspruchsbescheides. Hinsichtlich der für das Haushaltsjahr 2005 begehrten Feststellung ist das gem. § 152 SächsBG i. V. m. § 126 Abs. 3 BRRG auch im Falle der Feststellungsklage erforderliche Vorverfahren durchgeführt. Es handelt sich hier um eine Klage aus dem Beamtenverhältnis, weil die mit der Klage begehrte Ausstattung des Lehrstuhls auf die Ausgestaltung des Dienstverhältnisses als Hochschullehrer bezogen ist. Das sächsische Hochschulrecht enthält keine abweichende Bestimmung (vgl. §§ 39, 54 SächsHG [a. F.]). Im Übrigen hat sich die Beklagte sachlich auf die Klage eingelassen und

ihre Abweisung beantragt, so dass ein Vorverfahren insoweit entbehrlich ist (vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 27.2.1963 - V C 105.61 -, juris). Hinsichtlich der vergangenen Haushaltsjahre hat sich das auf die Gewährung von Mitteln gerichtete Begehren des Klägers erledigt. An der Feststellung, dass die Nichtgewährung von Mitteln rechtswidrig war, hat der Kläger aber ein berechtigtes Interesse; es besteht Wiederholungsgefahr.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts fehlt jedoch für die Aufhebung des Schreibens des Kanzlers vom 30.6.2004 das Rechtsschutzbedürfnis. Die in ihm enthaltene Ablehnung der Gewährung weiterer Mittel stellt keinen Verwaltungsakt dar. Deshalb entfaltet es im Falle seiner Rechtswidrigkeit keine Wirkungen und steht mithin auch der Erfüllung des geltend gemachten Anspruchs nicht entgegen. Dem Schreiben fehlt es an der gemäß § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 35 Satz 1 VwVfG für einen Verwaltungsakt nötigen Außenwirkung. Der klagende Hochschullehrer begehrt die Mittel nicht als Privatmann zur Verwirklichung eigener persönlicher Interessen, sondern ausschließlich zur Erfüllung dienstlicher Pflichten in Forschung und Lehre. Die Mittel betreffen deshalb sein Amt als Hochschullehrer im konkret-funktionellen Sinne und nicht ihn selbst als Person. Eine Außenwirkung entfaltet das Schreiben auch nicht im Hinblick auf die Wissenschaftsfreiheit aus Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG, Artikel 21 Satz 1 SächsVerf. Die Wissenschaftsfreiheit ist hier nicht betroffen, da diese dem einzelnen Hochschullehrer nur ein Recht auf die verfassungsrechtlich garantierte Mindestausstattung gewährt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.8.2009 - 6 B 9/09 -, juris Rn. 6; VGH BW, Urt. v. 21.10.2008, VBl. BW 2009, 69 f.). Der Kläger hat jedoch nie bestritten, dass seine Mindestausstattung gewahrt sei. Vielmehr begehrt er auf Grundlage der Ausstattungszusage Mittel über die Grundaussstattung hinaus.

Die Klage ist im Rahmen ihrer Zulässigkeit auch begründet.

Dies gilt sowohl für die vom Kläger erstrebte Feststellung, dass die Beklagte in den vergangenen Haushaltsjahren zur Einhaltung ihrer Ausstattungszusage verpflichtet war, als auch für den Leistungsantrag, ihm im aktuellen Haushaltsjahr 2010 die in der Ausstattungszusage vorgesehenen Mittel zuzuweisen. Dem Kläger stand und steht der geltend gemachte Anspruch auf Zuweisung der begehrten Mittel zu.

Der Anspruch ergibt sich aus dem Ausstattungsangebot des Kanzlers der Beklagten vom 30.6.1993, das der Kläger spätestens mit Schreiben vom 16.7.1993 angenommen hat.

Die Rechtsnatur von Berufsvereinbarungen und Ausstattungszusagen wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beurteilt (vgl. z. B. VGH BW a. a. O.; OVG NRW, Urt. v. 27.11.1996 - 25 A 3079/93 -, juris; Pauly, in: SächsVBl. 1996, 533, 535 f.; Reich, HRG, 9. Aufl., § 45 Rn. 1). Nach Auffassung des Senats kommt je nach dem konkreten Erscheinungsbild der jeweiligen Erklärung(en) sowohl ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne von § 1 SächsVwVfG i. V. m. §§ 54 ff. VwVfG als auch eine Zusage (§ 1 SächsVwVfG i. V. m. § 38 Abs. 1 VwVfG entsprechend) in Betracht.

Hier könnten die Form des Ausstattungsangebots, einzelne Wendungen im Text, wie „sage ich Ihnen einen Betrag von ... zu“ sowie das Fehlen einer ausdrücklich vereinbarten Gegenleistung eher für eine Zusage sprechen. Für einen öffentlich-rechtlichen Vertrag spricht aber die Bezeichnung als „Ausstattungsangebot“ sowie die Tatsache, dass der Kläger dieses Angebot mit Schreiben vom 3.7.1993 aufschiebend bedingt sowie mit Schreiben vom 16.7.1993 nochmals sinngemäß angenommen hat. Zudem waren der Wille des Klägers und wohl auch der Wille des Kanzlers der Beklagten auf den Abschluss einer Vereinbarung gerichtet.

Der Vertrag wahrt auch die gemäß § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 57 VwVfG erforderliche Schriftform. Für die Einhaltung der Schriftform finden gemäß § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 62 Satz 2 VwVfG zwar grundsätzlich die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, somit hier § 126 Abs. 2, Anwendung. Danach ist die Unterzeichnung der Parteien auf derselben Urkunde oder auf mehreren gleichlautenden Urkunden erforderlich. Hier ist dieses Erfordernis der Urkundeneinheit nicht gewahrt; denn die Annahme durch den Kläger befindet sich nicht auf dem Ausstattungsangebot oder einer gleichlautenden Fassung. Allerdings wird man dem Umstand besonderes Gewicht beimessen können, dass das Rechtsgeschäft zwischen den Beteiligten lediglich eine einseitige Verpflichtung der Beklagten zum Gegenstand hatte. Dies hat Auswirkungen auf die Interpretation des § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 57 VwVfG, denn Formvorschriften sind nicht Selbstzweck und deshalb unter Berücksichtigung ihres Sinngehaltes auszulegen und anzuwenden. Besteht der Zweck von § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 57 VwVfG in einer mit der Schriftform verbundenen Warn- und Beweisfunktion, so wird ihm in Fällen der Übernahme einseitiger Verpflichtungen auch dann ausreichend Rechnung getragen, wenn die Annahmeerklärung nicht auf die Verpflichtungserklärung gesetzt, sondern gesondert ausgesprochen wird. Einer Warnung für den Kläger bedurfte es hier nicht, weil er

mit der Annahme des Angebots neben der zusätzlich mit dem Staatsministerium geschlossenen Vereinbarung, die die Urkundeneinheit wahrt, keine Verpflichtung einging. Auch der Beweisfunktion kommt in solchen Fällen nur eingeschränkte Bedeutung zu (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.8.1994 - 11 C 15.93 -, juris).

Der Senat geht deshalb hier unter Berücksichtigung des Willens der Beteiligten sowie der Bezeichnung als „Ausstattungsangebot“, das vom Kläger wirksam angenommen wurde, von einem öffentlich-rechtlichen Vertrag aus.

Besteht ein solcher öffentlich-rechtlicher Vertrag, ist die Beklagte zur unmittelbaren Anpassung der vertraglich geregelten Rechtsbeziehungen grundsätzlich nicht befugt. Denn der Anspruch auf Anpassung eines öffentlichen-rechtlichen Vertrages ist bei fehlendem Einverständnis der anderen Vertragspartei grundsätzlich durch eine auf Anpassung gerichtete Leistungsklage zu verfolgen; die Anpassung kann frühestens auf den Zeitpunkt verlangt werden, zu dem dem Gegner das ernsthafte schriftliche Anpassungsverlangen zugeht (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.1.1995 - 3 C 21.93 -, juris). Hier fehlt es an einer entsprechenden Klage der Beklagten gegen den Kläger.

Eine andere Beurteilung wäre lediglich dann möglich, wenn der Gesetzgeber im Hochschulrecht die Beklagte nicht nur zu einer Überprüfung bereits geschlossener Vereinbarungen und Zusagen verpflichtet, sondern ihr auch eine Anpassung der Vereinbarungen erlaubt hätte, wie dies z. B. der Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg vorgesehen hat (§ 45 Abs. 5 Satz 2 LHG BW: „... zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen ...“). Diesen Weg ist der sächsische Gesetzgeber aber nicht gegangen. Er hat im alten Hochschulrecht die Universitäten lediglich zu einer Überprüfung verpflichtet, aber für den Fall, dass die Überprüfung einen Anpassungs- oder Kündigungsbedarf ergibt, keine Regelung getroffen. Damit blieben für die Anpassung oder Kündigung die allgemeinen Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts maßgeblich. Nach neuem Recht sind bereits abgeschlossene Vereinbarungen oder Zusagen zu befristen. Eine einseitige Kürzung ist auch nach neuem Recht nicht vorgesehen.

Die Beklagte kann dem Anspruch des Klägers auch kein Leistungsverweigerungsrecht entgegenhalten. Zwar könnte sie ein Verlangen auf Vertragsanpassung, dem der Kläger zu Unrecht nicht zugestimmt hat, seinem Begehren möglicherweise als Einrede entgegenhalten.

Vielleicht könnte man auch die im Schreiben vom 30.6.2004 mitgeteilte einseitige Mittelkürzung in ein solches Anpassungsverlangen umdeuten. Dies kann aber offen bleiben. Es fehlt hier nämlich an einem Anspruch auf Vertragsanpassung.

Für einen solchen Anspruch bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage, da in bestehende Rechte des Klägers eingegriffen wird. Eine solche Rechtsgrundlage bietet weder das gegenwärtig in Kraft befindliche noch das frühere Hochschulrecht. Nach dem seit 1.1.2009 in Kraft befindlichen § 60 Abs. 7 Satz 1 SächsHSG (n. F.) wird die personelle und sächliche Ausstattung der Aufgabenbereiche von Professoren befristet für bis zu fünf Jahren festgelegt. Berufungszusagen stehen unter dem Vorbehalt der Mittelbewilligung durch den Landtag sowie staatlicher Maßgaben zur Verteilung von Stellen und Mitteln (Satz 2). In der Vergangenheit unbefristet erteilte Berufungszusagen sind zu überprüfen und nach Satz 1 zu befristen (Satz 3). Diese Vorschrift zwingt die Beklagte nunmehr, bereits erteilte Berufungszusagen zu befristen. Im Übrigen enthält sie in Übereinstimmung mit dem seit 1.7.1999 in Kraft befindlichen § 98 Abs. 6 SächsHG (a. F.) einen Haushalts- und Verteilungsvorbehalt. § 98 Abs. 6 Satz 5 SächsHG (a. F.) bestimmte darüber hinaus noch, dass die angemessene Vertretung der übrigen in der Hochschule bestehenden Arbeitsbereiche in Forschung und Lehre gewährleistet bleiben muss. Hierbei handelt es sich um eine Klarstellung.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass der Gesetzgeber mit diesen Regelungen auch die bereits geschlossenen Ausstattungsvereinbarungen unter einen Haushalts- und Verteilungsvorbehalt stellt - wofür viel spricht - ergibt sich hieraus kein Belieben der Beklagten. Der Gesetzgeber hat mit dem Vorbehalt zwar die Bindungswirkung geschlossener Vereinbarungen gemindert. Der Grundsatz der Vertragstreue („pacta sunt servanda“), der im allgemeinen Vertragsrecht im Wesentlichen nur durch die Anfechtungsmöglichkeiten und den Wegfall der Geschäftsgrundlage (§ 60 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfG) durchbrochen wird, wird damit eingeschränkt. Die langfristigen Bindungen der Hochschulen sollen nach dem Willen des Gesetzgebers abgebaut werden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Hochschullehrer oft eine Standortentscheidung auch auf Grundlage der zugesagten oder vereinbarten Ausstattung trifft und seine berufliche Existenz sowie sein Programm für Forschung und Lehre auf diese Ausstattung aufbaut (vgl. VGH BW a. a. O., S. 72). Setzt die Universität Ausstattungsvereinbarungen oder -zusagen ein, um Hochschullehrer zur Annahme eines Rufes oder zum Bleiben zu veranlassen, ist sie hieran grundsätzlich auch gebunden.

Ausnahmen sind nur unter engen Voraussetzungen und bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes zulässig (vgl. BVerfG, Urt. v. 8.2.1977 - 1 BvR 79/90 u. a. -, juris). Bei einem Eingriff in bestehende Vereinbarungen oder Zusagen sind die gegenläufigen Interessen von Hochschullehrer und Universität abzuwägen. Deshalb kommt der Haushalts- und Verteilungsvorbehalt nur zum Tragen, wenn die zur Erfüllung der Vereinbarung oder Zusage erforderlichen Haushaltsmittel nicht mehr zur Verfügung stehen. Dabei sind zwingende staatliche Maßgaben zur Verteilung von Mitteln und Stellen zu berücksichtigen sowie darüber hinaus, dass auch die übrigen Arbeitsbereiche der Universität angemessen in Forschung und Lehre vertreten sein müssen. Auch grundlegende Struktur- und Organisationsreformen der Hochschulen können einen Anpassungsbedarf begründen. Dagegen reicht es nicht aus, dass die Hochschule mit den durch die Kündigung oder Anpassung freiwerdenden Mitteln neue Ausstattungszusagen abgeben oder entsprechende Vereinbarungen abschließen will (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.4.1982 - 7 C 128.80 -, juris). Neuen Ausstattungszusagen kommt kein höherer Stellenwert zu als bereits geschlossenen. Im Gegenteil: Für neue Zusagen oder Vereinbarungen ist grundsätzlich nur Raum im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten, die durch bestehende Vereinbarungen und Zusagen beschränkt werden.

Hier kommt der Haushaltsvorbehalt nicht zum Tragen. Die zur Erfüllung der Vereinbarung erforderlichen Mittel waren und sind nach wie vor vorhanden. Sie wurden und werden lediglich nicht mehr dem Kläger, sondern der Fakultät zur Unterstützung von Lehraufgaben und lehrbegleitenden Maßnahmen zugewiesen. Auch ist nicht erkennbar, dass bei einer Einhaltung der Ausstattungsvereinbarung die angemessene Vertretung der juristischen Fakultät oder der übrigen in der Hochschule bestehenden Arbeitsbereiche in Forschung und Lehre gefährdet wäre. Die gekürzten Mittel flossen nicht anderen Fakultäten zu, sondern blieben in der Fakultät. Nach den Angaben der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung wurde die Kürzung vor allem auch deshalb vorgenommen, um das Gefälle zwischen der Ausstattung älterer Professoren mit Berufungszusagen und neu berufener Professoren innerhalb der Fakultät zu verringern. Auf die Zuweisung der gekürzten Mittel an die Fakultät und die Verringerung des Gefälles zwischen den altberufenen und den neuberufenen Professoren hätte aber ohne Rechtsverletzung verzichtet werden können. Die neuberufenen Professoren haben aus Artikel 5 Abs. 3 GG, Artikel 21 Satz 1 SächsVerf lediglich einen Anspruch auf eine Grundausrüstung. Dabei verkennt der Senat nicht, dass es aus Gründen der Pflege des Rufs der Universität sowie der Gewährleistung einer qualitativ

hochwertigen Lehre sachgerecht sein kann, neu zu berufenden Professoren Ausstattungszusagen in Aussicht zu stellen und bereits berufenen jungen Professoren über die Mindestausstattung hinaus Mittel zur Verfügung zu stellen. Dies war und ist der Hochschule aber nur im Rahmen der ihr nach Erfüllung bindender gesetzlicher Pflichten sowie bindender vertraglicher Vereinbarungen - wozu Ausstattungsvereinbarungen gehören - möglich. Die Einschränkung der Möglichkeit, Ausstattungsvereinbarungen mit anderen Rufempfängern abzuschließen, war für die Beklagte bei Abschluss der Vereinbarung mit dem Kläger erkennbar. Sie ist zwingende Folge des Vertragsschlusses und gehört zu jenem Risiko, welches typischerweise von der Hochschule getragen werden muss (vgl. VGH BW a. a. O., OVG NRW, Urt. v. 27.11.1996 - 25 A 3079/93 -, juris).

Auch einen Anspruch auf Vertragsanpassung nach § 60 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfG kann die Beklagte dem Anspruch des Klägers nicht entgegenhalten. Sollte die Beklagte mit der Ausstattungszusage die Erwartung verbunden haben, dass diese nur bei einer gleichbleibenden Haushaltslage und bei einem gleichbleibenden Personalbestand der Beklagten sowie gleichbleibenden Studentenzahlen Wirkung entfalten sollte, kann sie damit schon deshalb nicht durchdringen, weil diese Erwartung einseitig geblieben und nicht zur gemeinsamen Vertragsgrundlage erhoben worden ist. Namentlich enthält die Ausstattungszusage keinen dahingehenden Vorbehalt. Hinzu kommt, dass die schlechtere Haushaltssituation und die angespannte Personalsituation allein in die Risikosphäre der Beklagten fallen und deshalb einen Wegfall der Geschäftsgrundlage mit der Folge einer Vertragsanpassung nicht begründen können. Ein Wegfall der Geschäftsgrundlage wäre nur in den Fällen gegeben, in denen sich Verhältnisse, die nicht in die Risikosphäre eines Beteiligten fallen, wesentlich geändert haben.

Nichts anderes ergäbe sich, wenn man nicht von einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, sondern von einer Zusage der Beklagten ausginge. Auch hier bedarf das Abrücken von der Zusicherung entweder einer speziellen gesetzlichen Regelung oder aber eines Wegfalls der Geschäftsgrundlage (vgl. § 38 Abs. 3 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfG).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Dehoust

Hahn

Jenkins

Beschluss vom 4. Februar 2010

Der Streitwert wird unter Abänderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts für beide Rechtszüge auf 10.000,- € festgesetzt.

Gründe

Die Festsetzung des Streitwertes für das Berufungsverfahren sowie die Abänderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts beruhen auf § 63 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, § 47 Abs. 1 und 2, § 52 Abs. 1 GKG.

Maßgeblich sind danach die wirtschaftlichen Auswirkungen, die ein Erfolg der Klage für den Kläger hat. Bei dem Erfolg seiner Klage werden dem Kläger die in dem Ausstattungsangebot zugesicherten Personalmittel weiter gewährt. Dabei ist vom Wert der streitigen Mehrausstattung auszugehen (vgl. Nummer 18.10 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, abgedruckt z. B. bei Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., Anh § 164 Rn. 14). Wird die Ausstattung jährlich gewährt, erscheint es dem Senat sachgerecht, auf den 2-fachen Jahresbetrag der Differenz zwischen der gewährten und der erstrebten Ausstattung abzustellen. Es handelt sich hier um eine Streitigkeit, die das Dienstverhältnis des Klägers als Professor betrifft. Bei Streitigkeiten um den Teilstatus von Beamten folgt der Senat in ständiger Praxis der Empfehlung in Nummer 10.4 des Streitwertkataloges, der an den 2-fachen Jahresbetrag der Differenz zwischen innegehabtem und erstrebtem Teilstatus anknüpft. Zu berücksichtigen ist bei Ausstattungszusagen aber, dass der Professor die Mittel nicht für sich selbst oder zur freien Verwendung erhält, wie dies z. B. bei der Zulage des Beamten der Fall ist. Die Mittel für die Ausstattung verbleiben nicht bei dem Professor, vielmehr erhält er die Mittel als durchlaufende Gelder für wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte, die die Leistungsfähigkeit und Reputation seines Lehrstuhles erhöhen. Die Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Reputation des Lehrstuhls ist aber mit 10 % der jährlichen Aufwendungen angemessen erfasst. Hinzu kommt, dass häufig an die Stelle von Berufungs- oder Ausstattungszusagen eine leistungs- oder ergebnisorientierte Mittelverteilung tritt, die zu einer Kompensation der weggefallenen Mittel führen kann.

Der Senat stellt deshalb in hochschulrechtlichen Streitigkeiten über die Ausstattung eines Lehrstuhls unter Berücksichtigung von Nummer 18.10 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich auf die streitige Ausstattung ab und bemisst den Streitwert mit 10 % des Mehrbetrags (vgl. Senatsbeschl. v. 23.2.2009 - 2 E 11/09 -, juris). Er befindet sich insoweit in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Beschl. v. 17.8.2009 - 6 B 9.09 -, mit Streitwertfestsetzung und Begründung abrufbar unter: <http://www.bundesverwaltungsgericht.de>) sowie anderer Oberverwaltungsgerichte (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 17.8.1998, NVwZ-RR 1999, 349), die allerdings - soweit ersichtlich - bei wiederkehrenden Leistungen nicht vom 2-fachen, sondern vom 1-fachen Jahresbetrag ausgehen.

Für die erste Instanz ergäbe sich ein Jahresbetrag von 23.150,33 € (Differenz der Mittel für wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte 8.261,33 € zuzüglich im Durchschnitt begehrte Bibliotheksmittel in Höhe von 7.337,- € sowie der Mittel für 0,25 VZÄ Sekretärin BAT-O VII in Höhe von 7.552,- €) sowie für die zweite Instanz der Jahresbetrag von 8.261,33 €. 10 % der Beträge für zwei Jahre wären 4.630,07 € bzw. 1.652, 66 €.

Wegen der unabhängig von den konkret inmitten stehenden Beträgen gegebenen Bedeutung von Ausstattungsstreitigkeiten ist aber ein Mindestbetrag anzusetzen. Die Leistungsfähigkeit und Reputation des Lehrstuhls steigen bereits durch den Abschluss einer Ausstattungsvereinbarung ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltung erheblich an. Dieser Tatsache ist bei der Bemessung des Wertes der Streitsache Rechnung zu tragen. Nach dem Streitwertkatalog sind mindestens 7.500,- € anzusetzen (vgl. Nummer 18.10). Dem Senat erscheint indes dieser Wert aus dem Jahr 2004 nicht mehr angemessen. Er beziffert den Mindestwert in derartigen Verfahren auf 10.000,- €.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Dr. Grünberg

Dehoust

Hahn