



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 B 118/24

VG: 7 V 62/24

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

– Antragsteller und Beschwerdegegner –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

– Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, den Richter am Oberverwaltungsgericht Traub und den Richter am Oberverwaltungsgericht Lange am 10. Juni 2024 beschlossen:

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 7. Kammer – vom 7. März 2024 wird mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung aufgehoben.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen trägt der Antragsteller.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 3.750,- Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Beteiligten streiten um eine vorläufige Zulassung des Antragstellers zu einem dritten Versuch der praktischen Prüfung „Kraftparcours“ im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst“.

Der Antragsteller wurde zum 01.10.2020 als Polizeikommissar-Anwärter in das Beamtenverhältnis auf Widerruf berufen und begann sein Studium im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst“ an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung. Die praktische Prüfung „Kraftparcours“ wurde am 08.09.2023 und am 09.11.2023 jeweils mit „*nicht erfolgreich teilgenommen*“ bewertet. Mit Bescheid vom 20.12.2023 teilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller unter Berufung auf § 19 Abs. 5 der „*Bremischen Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahnguppe 2, erstes Einstiegsamt in der Fachrichtung Polizei*“ (BremPolAPV) mit, dass er die Bachelorprüfung endgültig nicht bestanden habe und sein Studium beendet sei.

Am 11.01.2024 hat der Antragsteller gegen den Bescheid einen Widerspruch erhoben, über den noch nicht entschieden worden ist; zugleich hat er beim Verwaltungsgericht beantragt, ihn im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig zu einer neuen Wiederholung der praktischen Prüfung „Kraftparcours“ zuzulassen.

Mit Beschluss vom 07.03.2024 hat das Verwaltungsgericht die Antragsgegnerin verpflichtet, den Antragsteller vorläufig zur praktischen Prüfung „Kraftparcours“ im Wiederholungsversuch zuzulassen. Die Möglichkeit, eine nicht bestandene Prüfung zu wiederholen, sei nur dann auf eine bestimmte Anzahl von Versuchen beschränkt, wenn sich eine solche Beschränkung hinreichend bestimmt aus der Prüfungsordnung ergebe. Anders als für andere Prüfungen, beschränke die BremPolAPV für die praktischen Prüfungen in Sport die Anzahl der Wiederholungsversuche nicht. Eine Beschränkung der Wiederholungsmöglichkeit auf eine Wiederholung ergebe sich insbesondere nicht aus § 19 Abs. 5 BremPolAPV in der hier anzuwendenden Fassung (a.F.). Diese Vorschrift beziehe sich zwar ausdrücklich auch auf den Fall der Bewertung der Wiederholung einer praktischen Prüfung mit „*nicht erfolgreich teilgenommen*“. Sie enthalte aber keine Beschränkung der Wiederholungsmöglichkeit, sondern knüpfe „*vielmehr erkennbar an eine (mögliche) bestehende Beschränkung der Wiederholung an*“. Erst der „*nach der Prüfungsordnung letztmalig erlaubt[e] Prüfungsversuch*“ sei die „*Wiederholung*“, auf die sich § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAPV a.F. beziehe. Für Modulprüfungen und die

Bachelorarbeit regle § 19 Abs. 1 BremPolAPV a.F., dass sie nur einmal wiederholt werden können. Die Sportabnahmen seien aber keine „Modulprüfungen“ in diesem Sinne, sondern „praktische Prüfungen“ nach § 14 Abs. 8 BremPolAPV. Die nicht erfolgreiche Teilnahme an einer Sportabnahme sei in § 20 Abs. 3 Satz 1 BremPolAPV geregelt. Diese Vorschrift verweise auf Regelungen über die Modulprüfungen in § 19 Abs. 2, 3 Satz 1 und Abs. 4 BremPolAPV a.F., nicht aber auf die Regelung über die nur einmalige Wiederholungsmöglichkeit in § 19 Abs. 1 BremPolAPV a.F. Daraus könne im Umkehrschluss entnommen werden, dass für Sportabnahmen keine Begrenzung der Wiederholungsversuche gelte. § 20 Abs. 3 Satz 2 BremPolAPV beschränke die Anzahl möglicher Wiederholungsprüfungen bei Sportabnahmen ebenfalls nicht. Dabei könne dahinstehen, was genau Inhalt dieser Norm sei, denn sie betreffe jedenfalls nur die praktischen Prüfungen, die keine Sportabnahmen sind. Die Studienordnung der Hochschule für Öffentliche Verwaltung könne die Zahl der Wiederholungsversuche nicht beschränken, da es hierfür an einer ausreichenden Grundlage in der BremPolAPV fehle. Ein Anordnungsgrund sei glaubhaft gemacht.

Die Antragsgegnerin hat gegen den ihr am 08.03.2024 zugestellten Beschluss am 18.03.2024 Beschwerde erhoben und die Beschwerde am 05.04.2024 begründet.

II. Die Beschwerde der Antragsgegnerin hat mit den dargelegten Gründen (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) Erfolg. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist abzulehnen, da ein Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht ist. Der Antragsteller hat keinen Anspruch darauf, nach zweimaliger nicht erfolgreicher Teilnahme an der praktischen Prüfung „Kraftparcours“ ein drittes Mal zu dieser Prüfung zugelassen zu werden. Denn § 19 Abs. 5 BremPolAPV in der hier anzuwendenden Fassung bestimmt, dass die Bachelorprüfung als endgültig nicht bestanden gilt und das Studium mit der Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses endet, wenn im Falle der Wiederholung eine praktische Prüfung mit „*nicht erfolgreich teilgenommen*“ bewertet wird.

1. Auf den Antragsteller, der sein Studium am 01.10.2020 begonnen hat, ist § 19 BremPolAPV in der am 30.09.2022 geltenden Fassung (im Folgenden: BremPolAPV a.F.) anzuwenden (vgl. § 28 Abs. 4 BremPolAPV). Das ist zwischen den Beteiligten unstreitig und wurde auch vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegt. Allerdings weist der Senat darauf hin, dass § 19 Absatz 5 Satz 1 BremPolAPV in der aktuellen Fassung denselben Wortlaut hat.

2. Zutreffend ist der Ausgangspunkt des Verwaltungsgerichts: Es ist angesichts der verfassungsrechtlichen Garantie der Berufswahlfreiheit nicht von vornherein

selbstverständlich, dass die Wiederholungsmöglichkeit von Prüfungen begrenzt ist. Die Zahl der zulässigen Versuche ist durch Rechtsnorm – in der Regel in der jeweiligen Prüfungsordnung – zu bestimmen. Fehlt es an einer solchen Bestimmung, ist die Wiederholung der Prüfung nicht begrenzt, solange der Prüfling die sonstigen Voraussetzungen der Zulassung zur Prüfung erfüllt (vgl. Fischer/Jeremias/Dieterich PrüfungsR, 8. Aufl. 2022, Rn. 32, 768).

3. § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAPV a.F. begrenzt die Anzahl der zulässigen Wiederholungen (auch) bei praktischen Prüfungen – zu denen u.a. die Sportabnahmen zählen und somit der „Kraftparcours“ (vgl. § 14 Abs. 8 BremPolAPV) – auf eine.

a) Dass praktische Prüfungen im Falle des Nichtbestehens beim ersten Versuch nur einmal wiederholt werden dürfen, ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut von § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAOV a.F. Die Vorschrift lautet: „*Wird im Falle der Wiederholung eine Modulprüfung oder die Bachelorarbeit nicht bestanden oder eine praktische Prüfung in den Fällen des § 14 Absatz 8 mit „nicht erfolgreich teilgenommen“ bewertet, gilt die Bachelorprüfung als endgültig nicht bestanden.*“ Eine „Wiederholung“ einer Prüfung ist nach dem natürlichen Wortsinn jedes weitere Antreten zu der Prüfung nach dem ersten Versuch. Somit ist das zweite Antreten zu einer Prüfung deren (erste) Wiederholung. Wird eine praktische Prüfung „*im Falle der Wiederholung*“ – d.h. beim zweiten Antreten – mit „*nicht erfolgreich teilgenommen*“ bewertet (zu den Bewertungsstufen bei praktischen Prüfungen vgl. § 20 Abs. 1 BremPolAPV), gilt die Bachelorprüfung nach dem ausdrücklichen Wortlaut von § 19 Abs. 5 BremPolAPV a.F. als „*endgültig nicht bestanden*“. Daraus ergibt sich, dass weitere Wiederholungen nicht zulässig sind. Der Normtext ist diesbezüglich eindeutig.

b) Systematische Argumente erlauben es nicht, bei der Auslegung von § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAPV a.F. vom eindeutigen Wortsinn abzuweichen. Der eindeutige Wortlaut einer Vorschrift ist die äußerste Grenze ihrer Auslegung. Eine Auslegung, die sich in Widerspruch zum klaren Wortlaut setzt, wäre mit den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung nicht zu vereinbaren (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.12.2014 – 1 BvR 2142/11, juris Rn. 86). Zudem sind die vom Verwaltungsgericht gezogenen Umkehrschlüsse aus § 19 Abs. 1 BremPolAPV a.F., § 20 Abs. 3 Satz 1 BremPolAPV und § 20 Abs. 3 Satz 2 BremPolAPV keineswegs zwingend.

aa) Richtig (und unstreitig) ist, dass § 19 Abs. 1 BremPolAPV a.F. („*Wird eine Modulprüfung oder die Bachelorarbeit mit „nicht ausreichend“ bewertet, kann sie jeweils einmal wiederholt werden.*“) auf den streitgegenständlichen „Kraftparcours“ nicht anwendbar ist, weil dieser eine „praktische Prüfung“ (§ 14 Abs. 8 BremPolAPV) in Form

einer „Sportabnahme“ darstellt und die „praktischen Prüfungen“ nach der Systematik der BremPolAPV nicht zu den „Modulprüfungen“ gehören, auf die sich § 19 Abs. 1 BremPolAPV (neben der Bachelorarbeit) bezieht. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Zusammenspiel von § 18 Abs. 1, 3 bis 5 BremPolAPV, wonach Modulprüfungen mit Punkten von 0 bis 15 benotet werden und diese Noten in die Gesamtnote eingehen, mit § 20 Abs. 1 BremPolAPV, wonach praktische Prüfungen nur mit „erfolgreich teilgenommen“ oder „nicht erfolgreich teilgenommen“ bewertet werden. Richtig ist auch, dass § 20 Abs. 3 Satz 1 BremPolAPV für den Fall der nicht erfolgreichen Teilnahme an den Sportabnahmen von den für Modulprüfungen geltenden Regelungen nur § 19 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 für entsprechend anwendbar erklärt, nicht jedoch § 19 Abs. 1 BremPolAPV. Dies lässt jedoch nicht den vom Verwaltungsgericht gezogenen Umkehrschluss zu, für die Wiederholung von Sportabnahmen gebe es keine zahlenmäßige Begrenzung. Denn § 19 Abs. 5 BremPolAPV regelt ausdrücklich, dass nicht nur bei der Bachelorarbeit und den Modulprüfungen, sondern auch bei praktischen Prüfungen die nicht erfolgreiche Teilnahme an „der Wiederholung“ zum endgültigen Nichtbestehen der Bachelorprüfung führt. Da der zweite Prüfungsversuch eine „Wiederholung“ ist, beschränkt § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAPV a.F. die Zahl der zulässigen Prüfungsversuche (auch) bei praktischen Prüfungen auf zwei. Angesichts dieses Befundes hätte es zur Beschränkung der Wiederholungsmöglichkeit bei Modulprüfungen und der Bachelorarbeit neben § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAPV a.F. dem § 19 Abs. 1 BremPolAPV a.F. überhaupt nicht bedurft. Dass der Verordnungsgeber für diese Prüfungsformen eine doppelte Regelung getroffen hat, ist überflüssig, aber unschädlich.

bb) Auch § 20 Abs. 3 Satz 2 BremPolAPV lässt es nicht zu, bei der Auslegung des § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAPV a.F. im Wege eines Umkehrschlusses von dessen eindeutigem Wortlaut abzuweichen. § 20 Abs. 3 Satz 2 BremPolAPV regelt, dass „[b]ei nicht erfolgreicher Teilnahme an anderen praktischen Prüfungen [als Sportabnahmen] [...] die oder der Studierende die entsprechenden Teilbereiche des Moduls zum nächstmöglichen Zeitpunkt einmal wiederholen [kann]“. Die von der Antragsgegnerin vertretene Auslegung, dass § 20 Abs. 3 Satz 2 BremPolAPV nicht in erster Linie die Wiederholung der Prüfung regle, sondern die Wiederholung des „Moduls“ (bzw. seiner Teilbereiche), d.h. die Wiederholung von Lehrveranstaltungen, lässt sich mit dem Wortlaut von § 20 Abs. 3 Satz 2 BremPolAPV zwanglos vereinbaren. So verstanden gibt es zwischen § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAPV a.F. und § 20 Abs. 3 Satz 2 BremPolAPV keine systematischen Friktionen, zu deren Überwindung § 19 Abs. 5 Satz 1 BremPolAPV abweichend vom natürlichen Sinn seines Wortlauts ausgelegt werden müsste. Die einzige Folge daraus, dass § 20 Abs. 3 Satz 2 BremPolAPV nicht für Sportabnahmen, sondern nur für andere praktische

Prüfungen gilt, ist, dass bei nicht erfolgreicher Teilnahme an einer Sportabnahme kein Anspruch darauf besteht, bis zur Wiederholungsprüfung am Sportunterricht teilzunehmen.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG und berücksichtigt Ziff. 36.1, 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Dr. Maierhöfer

Traub

Lange