

HAMBURGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

3 Bs 147/22
2 E 2945/22

3. Senat

Beschluss vom 18. Januar 2023

HmbHG § 60 Abs. 2 Nr. 2

1. Gilt eine neue Prüfungsordnung auch für Studierende, die ihr Studium bereits vor Inkrafttreten dieser Prüfungsordnung aufgenommen haben, handelt es sich um eine zulässige unechte Rückwirkung, wenn die als Gesamteinheit zu betrachtende Bachelorprüfung, die aus Modulprüfungen und der Bachelorarbeit besteht, noch nicht abgeschlossen ist.
2. § 60 Abs. 2 Nr. 2 HmbHG stellt eine hinreichende Ermächtigung zum Erlass einer Regelung zur Sanktionierung von Prüflingen dar, die in Bezug auf die Prüfungszulassungsvoraussetzungen vorsätzlich zu Unrecht erwirkt haben, die Prüfungsleistung ablegen zu können. Denn aus der Verpflichtung der Hochschule, Zulassungsvoraussetzungen für Prüfungen in ihren Prüfungsordnungen zu regeln, folgt im Umkehrschluss auch die Ermächtigung, die Konsequenzen von vorsätzlich gegen die prüfungsrechtlichen Zulassungsvorschriften verstoßendem Verhalten zu regeln.

3. Da die Ausbildung und die Kontrolle ihres Erfolgs zusammengehören, darf die Prüfungsordnung die Zulassung zur Hochschulprüfung davon abhängig machen, dass der Prüfling bei dieser Hochschule eingeschrieben ist. Dem steht nicht entgegen, dass im Hochschulbereich zwischen einerseits dem mit der Zulassung zum Studium sowie der Immatrikulation bei einer bestimmten Hochschule begründeten Statusverhältnis und andererseits dem mit der dortigen Zulassung zur Prüfung entstehenden besonderen Prüfungsrechtsverhältnis zu unterscheiden ist.
-



Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

3 Bs 147/22
2 E 2945/22

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 3. Senat, am 18. Januar 2023 durch

die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht
die Richterin am Oberverwaltungsgericht
den Richter am Verwaltungsgericht

beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 7. September 2022 geändert.

Der vom Antragsteller gestellte Antrag wird auch insoweit abgelehnt, als das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen den Bescheid vom 11. Januar 2018 wiederhergestellt und die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet hat, dem Antragsteller ein vorläufiges Prüfungszeugnis sowie eine vorläufige Bachelorurkunde im Studiengang Sozialökonomie auszustellen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des gesamten Verfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,-- Euro festgesetzt.

G r ü n d e:

I.

Der Antragsteller begehrt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes zum einen die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen einen Exmatrikulationsbescheid, der auch die Rücknahme der Zulassung zum Studium beinhaltet. Darüber hinaus begehrt er die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen einen Bescheid, mit dem sämtliche Prüfungsleistungen und die Bachelorprüfung in dem von ihm absolvierten Studiengang Sozialökonomie für nicht bestanden erklärt und ein Antrag auf Ausstellung eines Zeugnisses abgelehnt wurden. Weiter begehrt er, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihm vorläufig ein Prüfungszeugnis sowie eine Bachelorurkunde im absolvierten Studiengang Sozialökonomie auszustellen.

Der am 4. Februar 1981 geborene Antragsteller bewarb sich zum Sommersemester 2011 bei der Antragsgegnerin um einen Studienplatz im Bachelorstudiengang Sozialökonomie und legte dafür ein gefälschtes Zeugnis über die allgemeine Hochschulreife vor. Mit Bescheid vom 11. Februar 2011 ließ die Antragsgegnerin den Antragsteller zum Studium ab dem Sommersemester 2011 zu, woraufhin sich dieser im Februar 2011 immatrikulierte. Ausweislich einer Leistungsübersicht absolvierte der Antragsteller bis zum 16. März 2017 mehr als die erforderlichen 180 Leistungspunkte für das Bestehen der Bachelorprüfung; seine Bachelorarbeit, die er im Wintersemester 2016/2017 schrieb, war mit der Note 1,7 bewertet worden.

Nachdem die Antragsgegnerin durch einen anonymen Hinweis von der gefälschten Hochschulzugangsberechtigung des Antragstellers erfahren hatte, nahm sie mit Bescheid vom 19. April 2017 seine Zulassung zum Studium vom 11. Februar 2011 mit Wirkung für die Vergangenheit zurück, exmatrikulierte den Antragsteller ebenfalls mit Wirkung für die Vergangenheit und ordnete die sofortige Vollziehung an. Über den dagegen vom Antragsteller eingelegten Widerspruch ist bislang nicht entschieden.

Mit Bescheid vom 13. September 2017 teilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller mit, dass er die zwischen dem 4. und 8. September abgelegte Aufnahmeprüfung bestanden habe und damit eine fachgebundene Hochschulzugangsberechtigung für den B.A. Sozialökonomie erworben habe. Daraufhin schlug der Antragsteller eine vergleichsweise Lösung vor, die aber nicht zustande kam.

Vielmehr erklärte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 11. Januar 2018 sämtliche Prüfungsleistungen sowie die Bachelorprüfung gemäß § 21 Satz 2 der Prüfungsordnung der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften für Studiengänge mit dem Abschluss „Bachelor of Arts“ (B.A.) vom 15. Juni 2016 (richtig: „Bachelor of Science“ [B.Sc.], Amtliche Bekanntmachung Nr. 60 v. 4.10.2016; im Folgenden: PO) für nicht bestanden und lehnte den Antrag auf Ausstellung eines Zeugnisses ab. Die Entscheidung wurde für sofort vollziehbar erklärt. Über den dagegen vom Antragsteller eingelegten Widerspruch ist bislang auch noch nicht entschieden.

Am 14. Juli 2022 hat der Antragsteller um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 7. September 2022 die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 11. Januar 2018 wiederhergestellt und die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, dem Antragsteller ein vorläufiges Prüfungszeugnis sowie eine vorläufige Bachelorurkunde im Studiengang Sozialökonomie auszustellen. Soweit das Verwaltungsgericht den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz im Hinblick auf den Bescheid vom 19. April 2017 abgelehnt hat, begründet es dies mit dessen Unzulässigkeit.

Soweit der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz Erfolg gehabt hat, hat das Verwaltungsgericht zur Begründung ausgeführt, die Antragsgegnerin habe nicht mit Bescheid vom 11. Januar 2018 nach § 21 Satz 2 PO das Nichtbestehen der Prüfungen feststellen dürfen, weil es ihr dafür an der Normsetzungskompetenz gefehlt habe. Das Hamburgische Hochschulgesetz treffe keine Regelung über das Nichtbestehen von Prüfungen bei Täuschungen im Verfahren der Zulassung zum Studium, der Immatrikulation oder der Prüfungszulassung. Ein derart einschneidender Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG wie hier bedürfe einer gesonderten, ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Eine in einer Rechtsverordnung oder Satzung getroffene Regelung reiche insoweit nicht aus. Dem Hamburgischen Hochschulgesetz sei auch keine Ermächtigungsgrundlage zu entnehmen, die sich durch Auslegung ermitteln lasse. Dies gelte insbesondere für die Norm des § 60 HmbHG, die in Absatz 1 vorsehe, dass Hochschulprüfungsordnungen Prüfungsanforderungen und Prüfungsverfahren regelten. § 60 Abs. 2 Nr. 4 HmbHG sei nur als Ermächtigung zu Regelungen betreffend die Bewertung erbrachter Prüfungsleistungen zu verstehen, wobei auch Täuschungen und Täuschungsversuche bei der Leistungserbringung einer Bewertung unterlägen. Die Vorschrift des § 21 Satz 2 PO stelle dahingegen keine leistungsbezogene Bewertungsregelung dar, sondern vielmehr eine von der erbrachten Leistung unabhängige Sanktionsvorschrift für Täuschungen bei der Zulassung zum Studium, der Immatrikulation oder der Zulassung zu Prüfungen. Auch systematische Erwägungen sprächen gegen eine nicht ausdrücklich geregelte Ermächtigung des Satzungsgebers, diese Sanktion vorzusehen.

Da der Antragsteller glaubhaft gemacht habe, dass er alle Leistungsanforderungen für das Bestehen des Bachelorstudiengangs erfüllt habe und der Bescheid vom 11. Januar 2018 über das Nichtbestehen der Modulprüfungen und das Nichtbestehen des

Bachelorstudiengang sich wegen der fehlenden gesetzlichen Rechtsgrundlage als rechtswidrig erweise, habe der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, die Antragsgegnerin zur Ausstellung eines vorläufigen Zeugnisses zu verpflichten, Erfolg.

Dagegen richtet sich die Beschwerde der Antragsgegnerin.

II.

Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin führt auch in der Sache zum Erfolg.

1. Die Antragsgegnerin hat mit den in ihrer Beschwerdebegründung vom 11. Oktober 2022 dargelegten Gründen, auf deren Prüfung das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO zunächst beschränkt ist, die entscheidungstragenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts mit beachtlichen Gegenargumenten erschüttert.

Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid vom 11. Januar 2018 nach summarischer Prüfung für rechtswidrig erachtet, weil es der Antragsgegnerin an der Normsetzungskompetenz zum Erlass der Sanktionsnorm des § 21 Satz 2 PO gefehlt habe. Eine ausdrückliche Ermächtigung dazu gebe es nicht. Aber auch den allgemeinen Vorgaben des Hamburgischen Hochschulgesetzes lasse sich keine Ermächtigung entnehmen. Da § 21 Satz 2 PO keine leistungsbezogene Bewertungsregelung, sondern vielmehr eine von der erbrachten Leistung unabhängige Sanktionsvorschrift für Täuschungen bei der Zulassung zum Studium, der Immatrikulation oder der Prüfungszulassung darstelle, könne eine Ermächtigung nicht aus § 60 Abs. 2 Nr. 4 HmbHG folgen, bei dem es ausschließlich um Leistungsbewertungen der Prüfung gehe (BA S. 10 ff.). Dem tritt die Antragsgegnerin mit den hinreichend substantiierten Einwänden entgegen, dass die Ermächtigung zum Erlass der Regelung des § 21 Satz 2 PO aus § 60 Abs. 2 Nr. 2 HmbHG folge, der statuiere, dass in Hochschulprüfungsordnungen insbesondere

Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Zulassung zu Prüfungen aufzunehmen seien. Sei der Satzungsgeber dazu verpflichtet, Zulassungsanforderungen zu regeln, müsse er im Umkehrschluss auch dazu ermächtigt sein, Folgen von Täuschung und Verstößen gegen die prüfungsrechtlichen Zulassungsvorschriften zu regeln. Diesen Einwand erhebt die Antragsgegnerin zu Recht.

2. Die dem Beschwerdegericht danach ohne Bindung an die dargelegten Gründe eröffnete umfassende Prüfung der Sach- und Rechtslage ergibt, dass das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 11. Januar 2018 zu Unrecht wiederhergestellt (hierzu unter a]) und die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu Unrecht zur Ausstellung eines vorläufigen Zeugnisses sowie einer vorläufigen Bachelorurkunde verpflichtet hat (hierzu unter b]).

a) Der nach § 80 Abs. 5 Satz 1, 2. Var. VwGO statthafte und zulässige Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers ist unbegründet. Die sofortige Vollziehung ist in dem Bescheid vom 11. Januar 2018 formell ordnungsgemäß angeordnet worden (hierzu unter aa]). In der vorzunehmenden Interessenabwägung überwiegt das öffentliche Vollzugsinteresse das Suspensivinteresse des Antragstellers (hierzu unter bb]).

aa) Zutreffend hat das Verwaltungsgericht angenommen, dass die Antragsgegnerin das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung der Entscheidung nach § 21 Satz 2 PO insgesamt in einer dem formellen Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 80 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 VwGO genügenden Weise schriftlich begründet hat. § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO soll einer gleichsam automatischen Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit vorbeugen und verpflichtet die Behörde grundsätzlich, mit einer auf den konkreten Fall abgestellten und nicht lediglich „formelhaften“ schriftlichen Begründung das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung darzulegen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.4.1995, 1 VR 9/94, NJW 1995, 2505, juris Rn. 4; OVG Hamburg, Beschl. v. 14.8.2008, 3 Bs 92/08, n.v.). Darauf, dass die genannten Erwägungen materiell ausreichen, um das Überwiegen des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung zu begründen, kommt es

demgegenüber nicht an (vgl. auch OVG Hamburg, Beschl. v. 5.7.2022, 3 Bs 259/21, n.v.). Vorliegend hat die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 11. Januar 2018 die Anordnung der sofortigen Vollziehung ausdrücklich und inhaltlich hinreichend mit dem Hinweis darauf begründet, die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs würde dazu führen, dass der Antragsteller eine Leistungsübersicht oder gar ein Zeugnis erwirken und damit im Rechtsverkehr den irrigen Eindruck erwecken könne, dass das Studium ganz oder teilweise erfolgreich bestanden sei. Dadurch würde sich der rechtswidrig verursachte Zustand nur noch weiter verfestigen. Durch die arglistige Täuschung sei dem Antragsteller bekannt gewesen, dass er kein Recht auf die Anmeldung zu und das Ablegen von Prüfungen gehabt habe. Er habe jederzeit damit rechnen müssen, dass die Fälschung der Hochschulzugangsberechtigung hätte aufgedeckt werden können.

bb) Das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt vorliegend das Suspensivinteresse des Antragstellers.

Im Rahmen eines Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO trifft das Gericht aufgrund der sich im Zeitpunkt seiner Entscheidung darstellenden Sach- und Rechtslage eine eigene Ermessensentscheidung darüber, ob die Interessen, die für einen sofortigen Vollzug des angefochtenen Verwaltungsakts sprechen, oder diejenigen, die für die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung streiten, höher zu bewerten sind. Bei dieser Interessenabwägung sind auch die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache zu berücksichtigen. Diese sind ein wesentliches, aber nicht das alleinige Indiz für und gegen den gestellten Antrag. Wird der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf bei der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur möglichen summarischen Prüfung voraussichtlich erfolgreich sein, so wird regelmäßig nur die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Betracht kommen (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 5.7.2022, 3 Bs 259/21, n.v.; OVG Schleswig, Beschl. v. 20.12.2017, 1 MB 18/17, juris Rn. 12, Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 80 Rn. 158 f.). So verhält es sich hier. Die mit Bescheid vom 11. Januar 2018 getroffene Anordnung erweist sich nach summarischer Prüfung als rechtmäßig (hierzu unter [1]) und das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt auch im Übrigen (hierzu unter [2]).

(1) Der Bescheid vom 11. Januar 2018 erweist sich als rechtmäßig. Die hier streitgegenständliche Rechtsgrundlage des § 21 Satz 2 PO findet auf den Antragsteller Anwendung (hierzu unter [a]) und stellt sich als gesetzmäßig dar (hierzu unter [b]). Die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 21 Satz 2 PO sind erfüllt (hierzu unter [c]). Ermessensfehler sind nicht ersichtlich (hierzu unter [d]).

(a) Vorliegend finden die Regelungen der Prüfungsordnung der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften für Studiengänge mit dem Abschluss „Bachelor of Science“ (B.Sc.) vom 15. Juni 2016 gemäß § 23 Abs. 2 PO auf den Antragsteller Anwendung. Danach gilt die Prüfungsordnung mit Wirkung zum Wintersemester 2016/2017 ebenfalls für Studierende, die ihr Studium vor Inkrafttreten dieser Prüfungsordnung aufgenommen haben. Das trifft auf den Antragsteller zu, der sein Studium zum Sommersemester 2011 aufgenommen und im Wintersemester 2016/2017 auch noch nicht abgeschlossen hatte (vgl. Sachakte).

Die Regelung des § 21 Satz 2 PO, nach der die Prüfungsleistung für „nicht ausreichend“ (5,0) und die Bachelorprüfung für „nicht bestanden“ erklärt werden kann, wenn der Prüfling vorsätzlich zu Unrecht erwirkt hat, dass er die Prüfungsleistung ablegen konnte, ist auch nicht deshalb auf den Antragsteller unanwendbar, weil damit eine unzulässige Rückwirkung verbunden wäre. Im Gegensatz zu einer in der Regel unzulässigen echten Rückwirkung, die anzunehmen ist, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift, ist eine in der Regel zulässige unechte Rückwirkung gegeben, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirkt und damit zugleich eine Rechtsposition nachträglich entwertet (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.3.2006, 1 BvR 1750/01, VR 2006, 287, juris Rn. 37; OVG Hamburg, Beschl. v. 1.12.2009, 3 Bf 191/08.Z, DVBl 2010, 204, juris Rn. 22). Hier liegt eine unechte Rückwirkung vor, da maßgeblich auf die Bachelorprüfung des Antragstellers abzustellen ist (vgl. zur unechten Rückwirkung bei Änderung einer Prüfungsordnung: Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 64), die im Wintersemester 2016/2017 gemäß § 4 Abs. 4 PO noch nicht abgeschlossen war. Nach dieser Regelung besteht die Bachelorprüfung aus Modulprüfungen und der Bachelorarbeit bzw. einem Abschlussmodul. Damit sind die Modulprüfungen „nur“ ein Teil der als

Gesamtheit zu betrachtenden Bachelorprüfung. Der Antragsteller hatte zwar bereits zu Beginn des Wintersemesters 2016/2017 viele Modulprüfungen erfolgreich abgelegt, ausweislich der Sachakte hat er aber im Wintersemester 2016/2017 noch diverse Prüfungsleistungen – u.a. seine Bachelorarbeit – erbracht. Eine solche unechte Rückwirkung ist zulässig, es sei denn, die Betroffenen können sich auf ein schutzwürdiges Vertrauen berufen. Das ist hier jedoch nicht der Fall, weil kein schutzwürdiges Vertrauen des Antragstellers besteht. Sein gesamtes Studium beruht auf einer Täuschung über seine Hochschulzugangsberechtigung bei seiner Immatrikulation. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass bereits die vorherige Prüfungsordnung mit § 43 Abs. 2 der Neufassung der Ordnung für die Bachelorprüfung im Interdisziplinären Bachelorstudiengang Sozialökonomie und die Masterprüfung in den konsekutiven Masterstudiengängen Europastudien, International Business Administration, Entrepreneurship, Human Resource Management – Personalpolitik und Ökonomische und Soziologische Studien vom 15. Juli 2009 (im Folgenden: PO 2009) die Möglichkeit vorsah, vorsätzlich zu Unrecht erwirkte Zulassungen zu Prüfungen zu ahnden, wobei in § 17 Abs. 1 PO 2009 auch schon geregelt war, dass zur Bachelorprüfung nur zugelassen wurde, wer die Berechtigung zum Studium für den Bachelorstudiengang besaß und für diesen Studiengang immatrikuliert war.

(b) Entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts stellt die Regelung des § 21 Satz 2 PO eine tragfähige Rechtsgrundlage für die streitige Entscheidung dar, die gesamten Prüfungsleistungen mit „nicht ausreichend“ und die Bachelorprüfung für „nicht bestanden“ zu erklären. Im Hinblick auf den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts begegnet die Regelung, die das Verhalten des Prüflings sanktioniert, keinen Bedenken.

Sanktionsnormen im Rahmen berufsbezogener Prüfungen als Ermächtigungen für Eingriffe in die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Freiheit der Berufswahl unterliegen strengen Anforderungen (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.2.2019, 6 C 3/18, BVerwGE 164, 379, juris Rn. 14). Berufsbezogene Prüfungen sollen Aufschluss darüber geben, ob die Prüflinge über diejenigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, die einen Erfolg der Berufsausbildung und eine einwandfreie Berufsausübung erwarten lassen. Auf Grund des Gesetzesvorbehalts des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG obliegt es dem zuständigen Normgeber, den Prüfungsstoff,

das Prüfungssystem, das Prüfungsverfahren sowie die Bestehensvoraussetzungen festzulegen. Dem Gesetzesvorbehalt unterfällt insbesondere auch jede Form der Sanktionierung des Fehlverhaltens eines Prüflings (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.2.2019, a.a.O., juris Rn. 15; Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 30).

Gesetzliche Grundlage für die streitgegenständliche Regelung in der Prüfungsordnung ist vorliegend – wie von der Beschwerde zutreffend vorgetragen – § 60 Abs. 2 Nr. 2 HmbHG, der bestimmt, dass in Hochschulprüfungsordnungen insbesondere Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung aufzunehmen sind. Diese Regelung genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber, in grundlegenden normativen Bereichen, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und, sofern Einzelregelungen einer Verordnung überlassen bleiben, die Tendenz und das Programm schon so weit zu umreißen, dass sich der Zweck und der mögliche Inhalt der Verordnung bestimmen lassen. Diese Anforderungen, die sich für Verordnungen aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben, gelten in ähnlicher Weise für die Satzungsgebung, in der ein bestimmter Kreis von Bürgern innerhalb eines durch Wesen und Aufgabenstellung der Körperschaft begrenzten Bereichs ermächtigt wird, durch demokratisch gebildete Organe die eigenen Angelegenheiten zu regeln wie hier im Bereich der Hochschulen (vgl. § 2 Abs. 2 HmbHG). Allerdings müssen sich die gesetzlichen Vorgaben nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm ergeben; es genügt, dass sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des Gesetzes (vgl. OVG Weimar, Beschl. v. 2.4.2019, 4 ZKO 331/17, ThürVBI 2020, 172, juris Rn. 7; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 30.11.2011, OVG 10 N 48.09, juris Rn. 7; Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 22).

§ 60 Abs. 2 Nr. 2 HmbHG stellt eine hinreichende Ermächtigung zum Erlass einer Regelung zur Sanktionierung von Prüflingen dar, die in Bezug auf die

Prüfungszulassungsvoraussetzungen vorsätzlich zu Unrecht erwirkt haben, die Prüfungsleistung ablegen zu können. Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass die Bestimmung lediglich den ausdrücklichen Regelungsauftrag zur Normierung der Zulassungsvoraussetzungen von Prüfungen, aber keine näheren Regelungen zu Folgen von Täuschung und Verstößen gegen prüfungsrechtliche Zulassungsvorschriften enthält. Denn das Prüfungsrecht wird durch Grundsätze beherrscht, die sich unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben, so dass der Gestaltungsraum des Satzungsgebers hinreichend begrenzt ist. Es ist insoweit ausreichend, wenn sich die gesetzlichen Vorgaben unter Zuhilfenahme anerkannter Auslegungsgrundsätze erschließen lassen. Die detaillierten Regelungen der Prüfung – hier der Zulassungsvoraussetzungen dafür – gehören dann nicht mehr zu den dem Parlamentsgesetzgeber vorbehaltenen Leitentscheidungen, sondern dürfen der Regelung durch Hochschulsatzung vorbehalten bleiben, wobei der Gesetzgeber erwarten kann, dass der Satzungsgeber bewährte Prüfungsordnungen in Betracht zieht und die allgemeinen prüfungsrechtlichen Grundsätze beachtet (vgl. Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 22 ff.). Vorliegend ergibt sich bei der Auslegung der Regelung des § 60 Abs. 2 Nr. 2 HmbHG, dass im Umkehrschluss zur Verpflichtung des Satzungsgebers, Zulassungsvoraussetzungen für Prüfungen in seinen Prüfungsordnungen zu regeln, auch die Ermächtigung folgen muss, die Folgen von vorsätzlich gegen die prüfungsrechtlichen Zulassungsvorschriften verstoßendem Verhalten zu regeln. Würden Umgehungen der Zulassungsvoraussetzungen keine Folgen haben, würden diese ins Leere gehen und damit nicht dem Grundsatz der Chancengleichheit gerecht werden. Dieses Verständnis des § 60 Abs. 2 Nr. 2 HmbHG wird durch den Vergleich mit Sanktionsregeln, die Verstöße und Täuschungen der Prüflinge bei der Leistungserhebung ahnden, gestützt. Denn in diesen Fällen ist es allgemein anerkannt, dass das förmliche (Parlaments-)Gesetz nicht explizit eine solche Sanktionsmöglichkeit vorsehen muss, sofern sich diese hinreichend aus dem Wortlaut der parlamentsgesetzlichen Ermächtigung – in Hamburg § 60 Abs. 2 Nr. 4 HmbHG – im Zusammenhang mit dem Ziel und dem Zweck des ermächtigenden Gesetzes insgesamt unter Beachtung tragender Grundsätze des Prüfungsrechts wie der Chancengleichheit ergibt (vgl. Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 29).

Die Regelung in § 21 Satz 2 PO über die Sanktionierung vorsätzlich zu Unrecht abgelegter Prüfungsleistungen bewegt sich innerhalb des von der Ermächtigung in § 60 Abs. 2 Nr. 2

HmbHG vorgegebenen Rahmens, soweit es um den vorsätzlichen Verstoß gegen die vom Satzungsgeber aufgestellten prüfungsrechtlichen Zulassungsvorschriften geht. Dieses Verständnis zugrunde gelegt stellt die Vorschrift des § 21 Satz 2 PO entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts keine von der Systematik des Hamburgischen Hochschulgesetzes abweichende, über das Prüfungsrechtsverhältnis hinausgehende Sanktionsnorm dar (BA S. 11). Vielmehr bewegt sie sich allein im Rahmen des Prüfungsrechtsverhältnisses. Welche Voraussetzungen der Prüfling für die Begründung des Prüfungsrechtsverhältnisses erfüllen muss, regelt § 9 PO. Haben die in dieser Norm aufgestellten Voraussetzungen bei der Anmeldung zur Prüfung nicht vorgelegen und hat der Prüfling trotzdem vorsätzlich zu Unrecht erwirkt, dass er zugelassen wurde und die Prüfung ablegen konnte, greift § 21 Satz 2 PO ein. Der Grundsatz der Chancengleichheit, der das gesamte Prüfungsrecht beherrscht, gebietet es, dass für vergleichbare Prüflinge so weit wie möglich vergleichbare Prüfungsbedingungen gelten. Dieser Grundsatz ist verletzt, wenn ein Prüfling trotz fehlender Zulassungsvoraussetzungen ermöglicht durch eine Täuschungshandlung eine Prüfung abgelegt hat, die andere Prüflinge mangels Zulassungsvoraussetzungen nicht ablegen konnten. Die Möglichkeit, die entsprechende Prüfungsleistung, für die die Zulassungsvoraussetzungen vorsätzlich umgangen wurden, als nicht bestanden zu bewerten, stellt dabei eine adäquate verfahrensrechtliche Regelung dar (vgl. OVG Bautzen, Beschl. v. 2.8.2011, 2 A 721/09, juris Rn. 10; Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 162), die vergleichbar mit der allgemein anerkannten Folge einer Täuschungshandlung bei der Ablegung der Prüfungsleistung ist. Demnach gehört die entsprechende Vorschrift in der hier in Rede stehenden Prüfungsordnung zu den Bestimmungen, die sich der Gesetzgeber bei Erlass der Ermächtigungsnorm des § 60 Abs. 2 Nr. 2 HmbHG vorgestellt hat. Es bedurfte daher keiner weitergehenden ausdrücklichen Entscheidung des Gesetzgebers über die Sanktionierung vorsätzlich zu Unrecht abgelegter Prüfungsleistungen.

(c) Die formellen Voraussetzungen für eine Entscheidung nach § 21 Satz 2 PO (hierzu unter [aa]) sowie die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des § 21 Satz 2 PO sind erfüllt (hierzu unter [bb]).

(aa) Vorliegend hat die Entscheidung nach § 21 Satz 2 PO der dafür zuständige Prüfungsausschuss getroffen. Dessen Zuständigkeit folgt aus § 7 Abs. 1 Satz 1 PO, wonach für die Einhaltung der Bestimmungen der Prüfungsordnung Prüfungsausschüsse gebildet werden. Ausweislich des Protokolls der „PA-Sitzung“ vom 8. November 2017 hat er mit der erforderlichen Mehrheit (§ 7 Abs. 3 Satz 4 PO) beschlossen, die Prüfungsleistungen des Antragstellers für „nicht ausreichend“ und die Bachelorarbeit für „nicht bestanden“ zu erklären. Zwar ist der Bescheid vom Mitarbeiter des Studienbüros unterschrieben worden, dies aber ausdrücklich „i.A. des Prüfungsausschusses“, so dass auch deutlich wird, dass es sich um die Entscheidung des Ausschusses handelt. Zudem durfte die Entscheidung des Prüfungsausschusses gemäß § 7 Abs. 9 PO vom Studienbüro umgesetzt werden.

Der Antragsteller ist auch vor Erlass der Entscheidung gemäß § 21 Satz 3 PO mit Schreiben vom 18. Mai 2017 angehört worden.

(bb) Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 21 Satz 2 PO sind erfüllt. Denn der Antragsteller hat zu Unrecht erwirkt, dass er die gesamten Prüfungsleistungen ablegen konnte. Dabei hat er vorsätzlich gehandelt.

Der Antragsteller erfüllte im Zeitpunkt der nach § 9 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 PO erforderlichen Zulassungen zu den jeweiligen Prüfungsleistungen die Voraussetzung des § 9 Abs. 3 Satz 1 PO nicht. Darin ist festgelegt, dass eine Anmeldung zu den Modulprüfungen die Immatrikulation für den jeweiligen Studiengang voraussetzt. Diese Regelung gilt gemäß § 14 Abs. 3 PO entsprechend für die Zulassung zur Bachelorarbeit.

Verfassungsrechtliche Bedenken begegnet die Regelung des § 9 Abs. 3 Satz 1 PO nicht. Zwar ist im Hochschulbereich zu unterscheiden zwischen einerseits dem mit der Zulassung zum Studium sowie der Immatrikulation bei einer bestimmten Hochschule begründeten Statusverhältnis und andererseits dem mit der dortigen Zulassung zur Prüfung entstehenden besonderen Prüfungsrechtsverhältnis, wobei beide Rechtsverhältnisse selbstständig sind und daher unabhängig voneinander gelten. Aber normative

Beschränkungen dieser Unabhängigkeit beider Rechtsverhältnisse sind nicht unzulässig, soweit sie sachlich gerechtfertigt sind. So verhält es sich hier mit § 9 Abs. 3 Satz 1 PO. Da die Ausbildung und die Kontrolle ihres Erfolgs zusammengehören, darf die Prüfungsordnung die Zulassung zur Hochschulprüfung davon abhängig machen, dass der Prüfungsbewerber bei dieser Hochschule eingeschrieben ist. Eine solche normative Regelung ist mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, da sie den Prüfling nicht unverhältnismäßig belastet (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 9.8.2006, 3 Bf 372/05, NVwZ-RR 2007, 532, juris Rn. 9; Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 16).

Zu Recht ist die Antragsgegnerin bei der hier streitgegenständlichen Entscheidung nach § 21 Satz 2 PO davon ausgegangen, dass der Antragsteller die Zulassungsvoraussetzung des § 9 Abs. 3 Satz 1 PO nicht erfüllt hat. Er war bei den Anmeldungen zu den jeweiligen Prüfungen für den Bachelorstudiengang Sozialökonomie nicht immatrikuliert. Dies ergibt sich aus der mit Bescheid vom 19. April 2017 von der Antragsgegnerin mit Wirkung für die Vergangenheit verfügten Exmatrikulation, für die zudem die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet wurde. Da der einstweilige Rechtsschutzantrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des von ihm hiergegen erhobenen Widerspruchs vom Verwaltungsgericht abgelehnt worden ist (BA S. 2, 7) und er dagegen keine Beschwerde erhoben hat, kann die Exmatrikulation, auch wenn sie noch nicht unanfechtbar ist, gleichwohl vollzogen werden (vgl. nur § 3 Abs. 3 Nr. 2 HmbVwVG). Ihre Rechtswirkungen treten unmittelbar ein (vgl. Gersdorf, in: BeckOK VwGO, Posser/Wolff, 63. Edition, Stand: 1.7.2021, § 80 Rn. 114).

Der Antragsteller hat auch vorsätzlich zu Unrecht erwirkt, dass er die Prüfungsleistungen ablegen konnte. Indem er bei der Immatrikulation eine gefälschte Hochschulzugangsberechtigung – was zwischen den Beteiligten unstreitig ist – vorlegte, musste ihm bewusst sein, nicht zum Studium und damit auch generell nicht zur Ablegung von Prüfungsleistungen berechtigt zu sein. Gleichwohl meldete er sich immer wieder in diesem Wissen zu den Prüfungen an.

(d) Ermessensfehler der Antragsgegnerin sind nicht ersichtlich.

Gemäß § 21 Satz 2 PO steht die Entscheidung, die Prüfungsleistung für „nicht ausreichend“ (5,0) und die Bachelorprüfung für „nicht bestanden“ zu erklären, im Ermessen des Prüfungsausschusses. Im Rahmen der Ermessensausübung ist das öffentliche Interesse an der Herstellung des gesetzmäßigen Zustands mit dem Interesse des Betroffenen an der Aufrechterhaltung des Verwaltungsakts abzuwägen, wobei grundsätzlich auch etwaige Vertrauensschutzgesichtspunkte zu berücksichtigen sind. In die Abwägung sind auch die für den Betroffenen damit verbundenen beruflichen Erschwernisse einzustellen, die als vorhersehbare und in Kauf genommene Nebenfolgen den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berühren.

Diesen rechtlichen Anforderungen wird die nach § 114 Satz 1 VwGO nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbare Entscheidung des Prüfungsausschusses gerecht. Ermessensfehler sind nicht ersichtlich.

Es liegt entgegen den Ausführungen des Antragstellers kein Fall des Ermessensnichtgebrauchs vor. Zwar ist in der Entscheidung vom 11. Januar 2018 formuliert. „Eine andere Rechtsfolge als die Erklärung der Prüfungsleistung für „nicht ausreichend“ (5,0) und die Bachelorprüfung für „nicht bestanden“ scheidet aus“ (Sachakte, S. 4 d. Bescheids v. 11.1.2018). Die sich an diese Formulierung anschließende Abwägung des öffentlichen Interesses an der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände mit dem Interesse des Antragstellers zeigt aber eindeutig auf, dass der Prüfungsausschuss sein Ermessen erkannt und ausgeübt hat, sich jedoch aufgrund des Ergebnisses der Abwägung – einer Ermessensreduzierung auf Null – gezwungen gesehen hat, die Rechtsfolge des § 21 Satz 2 PO auszusprechen.

Auch ein Ermessensdefizit liegt nicht vor. Der Prüfungsausschuss hat alle nach Lage des Falles entscheidenden Belange in seine Abwägung eingestellt. So ist er zu Recht von einer gravierenden Täuschung des Antragstellers ausgegangen, die einen Vertrauensschutz entfallen lässt und hat in nicht zu beanstandender Weise zudem darauf abgestellt, dass die Rechtsfolge des § 21 Satz 2 PO aus generalpräventiven Gründen, von der Erwirkung der

Immatrikulation zum Studium mittels arglistiger Täuschung abzuschrecken, geboten und alternativlos erscheint. Insbesondere hat er auch eine Abwägung mit den Interessen des Antragstellers vorgenommen, indem er die beruflichen Folgen für den Antragsteller, die mit der Feststellung des Nichtbestehens der Prüfungen und der Bachelorprüfung einhergehen, berücksichtigt hat (S. 5 d. Bescheids v. 11.1.2018), diesen jedoch gegenüber dem Interesse der Allgemeinheit, jegliche aus der Täuschung entstandenen Vorteile zu unterbinden, geringeres Gewicht beigemessen. Dies ist nicht zu beanstanden.

Soweit der Antragsteller meint, es sei ermessensfehlerhaft, dass der Prüfungsausschuss bei seiner Entscheidung zu seinen Lasten unberücksichtigt gelassen habe, dass er am 13. September 2017 eine fachgebundene Hochschulzugangsberechtigung erlangt habe, trifft dies schon in tatsächlicher Hinsicht so nicht zu. Denn der Prüfungsausschuss ist davon ausgegangen, dass sicherlich im Falle einer erneuten Bewerbung auf einen Studienplatz weiterhin ein Prüfungsanspruch bestünde. Darin kommt hinreichend zum Ausdruck, dass er den nachträglichen Erwerb einer Hochschulzugangsberechtigung durch den Antragsteller sehr wohl gesehen hat. Wenn er im Anschluss hieran gleichwohl den öffentlichen Interessen an der Herstellung rechtmäßiger Zustände den Vorrang eingeräumt hat, so ist auch dies nicht zu beanstanden.

Die vom Antragsteller zur Begründung eines Ermessensfehlers zitierte Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 19. Juni 2017 (9 S 168/15, VBIBW 2018, 36, juris) führt ebenso wenig zu einem anderen Ergebnis, da der hier zu entscheidende Fall anders liegt. Denn im vorliegenden Fall liegen keine besonderen Umstände des Einzelfalls vor, die die den Vertrauensschutz ausschließende Täuschung des Antragstellers überwiegen. Zum einen beträgt der seit der letzten Täuschung (ausweislich der Sachakte letzte Klausur am 22.2.2017) vergangene Zeitraum bis zum Erlass des Bescheids am 11. Januar 2018 weniger als ein Jahr. Zum anderen ging es in dem vom Verwaltungsgerichtshof Mannheim entschiedenen Fall um eine Rücknahme nach § 48 VwVfG, bei der die prüfungsrechtlichen Besonderheiten zu berücksichtigen waren, wohingegen es hier unmittelbar um die Anwendung der prüfungsrechtlichen Vorschrift des § 21 Satz 2 PO geht, die konkret den Fall einer aufgrund einer Täuschung erwirkten Prüfungszulassung behandelt. Die Täuschung, die bereits den Tatbestand des § 21 Satz 2 PO begründet, wirkt sich im

Rahmen der Ermessensentscheidung zudem ermessensprägend aus (vgl. Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, Werkstand: 43. EL August 2022, § 114 Rn. 35).

(2) Auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der vorgenannten Anordnungen ist gegeben und dieses überwiegt das private Aussetzungsinteresse des Antragstellers. Die Erklärung der Antragsgegnerin in der Verfügung vom 11. Januar 2018, dass die Prüfungsleistungen des Antragstellers mit „nicht ausreichend“ und die Bachelorprüfung mit „nicht bestanden“ bewertet werden, sind darauf gerichtet, unverzüglich zu verhindern, dass der Antragsteller aus seiner – unstreitig – arglistigen Täuschung über die Hochschulzugangsberechtigung und dem darauffolgenden rechtswidrigen Ablegen der Prüfungen einen Vorteil ziehen kann. Das Interesse des Antragstellers, vor einer Bestandskraft der vorgenannten Anordnungen von deren beschwerender Wirkung verschont zu bleiben, ist angesichts der von ihm ausgegangenen Täuschung nicht schutzwürdig. Er musste in dem Bewusstsein studieren, dass die Täuschung über die Hochschulzugangsberechtigung jederzeit aufgedeckt und mit Sanktionen belegt werden kann.

b) Die Antragsgegnerin ist im Wege der einstweiligen Anordnung nicht zur Ausstellung eines vorläufigen Zeugnisses zu verpflichten.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf das streitige Rechtsverhältnis möglich, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Voraussetzung hierfür ist gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO, dass der Antragsteller Umstände glaubhaft macht, aufgrund derer er dringend auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung angewiesen ist (Anordnungsgrund) und aus denen er in der Hauptsache einen Anspruch herleitet (Anordnungsanspruch).

Die von dem Antragsteller erstrebte Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Ausstellung eines vorläufigen Zeugnisses stellt sich – jedenfalls vorübergehend – jedoch als eine Vorwegnahme der Hauptsache dar. Das einstweilige Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO dient grundsätzlich nur der vorläufigen Regelung eines Rechtsverhältnisses; einem Antragsteller soll hier regelmäßig nicht bereits das gewährt werden, was er nur in einem Hauptsacheverfahren erreichen kann. Daher kann in Fällen der hier vorliegenden Art dem Eilantrag nach § 123 VwGO nur stattgegeben werden, wenn dies zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG schlechterdings unabweisbar ist. Dies setzt hohe Erfolgsaussichten, also eine weit überwiegende Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs in der Hauptsache voraus (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 21.12.2022, 3 Bs 128/22, n.v.; VGH München, Beschl. v. 18.12.2017, 19 CE 17.1541, KommunalPraxis BY 2018, 108 [Ls.], juris Rn. 12; VGH Mannheim, Beschl. v. 11.3.2008, 13 S 418/08, VBIBW 2009, 149, juris Rn. 7; OVG Lüneburg, Beschl. v. 2.2.2007, 13 ME 362/06, juris Rn. 9).

Gemessen daran hat der Antragsteller entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts (BA S. 14 f.) einen Anordnungsanspruch nicht hinreichend glaubhaft gemacht. Es ist bereits nicht ersichtlich, dass die Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 Satz 1 PO vorliegen. Danach soll über die bestandene Bachelorprüfung unverzüglich ein Zeugnis ausgestellt werden. Vorliegend fehlt es allerdings an einer bestandenen Bachelorprüfung. Dies ergibt sich – wie oben dargelegt – aus dem für sofort vollziehbar erklärten Bescheid vom 11. Januar 2018, mit dem die Bachelorprüfung für „nicht bestanden“ erklärt worden ist. Da der einstweilige Rechtsschutzantrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des von ihm erhobenen Widerspruchs – wie soeben ausgeführt – keinen Erfolg hat, kann die Entscheidung, auch wenn sie noch nicht unanfechtbar ist, gleichwohl vollzogen werden. Ihre Rechtswirkungen treten unmittelbar ein.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht für die Beschwerde gegen die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 11. Januar 2018 auf §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 und 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 36.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, weil es vorliegend um das Bestehen berufseröffnender

Prüfungen geht. Der der Nr. 36.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprechende Wert in Höhe von 15.000,-- Euro ist jedoch im Hinblick auf das vorliegende Eilverfahren zu halbieren (vgl. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit). Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wirkt sich insoweit nicht streitwerterhöhend aus, da der Antragsteller mit diesem und seinem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ein wirtschaftlich identisches Interesse verfolgt.