

Michael Eule

Erstellung und Auswahl von (schriftlichen) Prüfungsaufgaben nach § 36 Satz 1 BBiG und § 33 Abs. 1 Satz 1 HwO –

Prüfungsausschüsse contra zuständige Stelle

1. Problemstellung

Nach § 36 Satz 1 Berufsbildungsgesetz (BBiG) und § 33 Abs. 1 Satz 1 Handwerksordnung (HwO) errichten die zuständigen Stellen (bzw. die Handwerkskammer) für die Abnahme der Abschlußprüfung (bzw. der Gesellenprüfung) Prüfungsausschüsse. Aus dem Wortlaut des Berufsbildungsgesetzes und der Handwerksordnung ergibt sich nicht eindeutig, ob die Zuständigkeit der Prüfungsausschüsse die Erstellung und die Auswahl von schriftlichen Prüfungsaufgaben umfaßt oder ob dies eine Aufgabe der (Verwaltung der) zuständigen Stelle ist. Diese Frage hat nicht nur Bedeutung insbesondere für die Vereinheitlichung der Prüfungsaufgaben; von ihrer Beantwortung hängt ab, ob der Prüfungsausschuß ihm ungeeignet erscheinende Prüfungsaufgaben ablehnen oder ändern darf.

2. Stand der Rechtsprechung

In der Rechtsprechung gibt es, soweit ersichtlich, bisher nur drei einander widersprechende Entscheidungen des Verwaltungsgerichts München (Beschluß vom 02.06.1976 [1]), des Oberverwaltungsgerichts Hamburg (Urteil vom 22.12.1977 [2]) und des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (Urteil vom 29.01.1982 – Aktenzeichen 15 K 3673/81).

2.1 Verwaltungsgericht München:

Prüfungsausschüsse nicht zuständig

Der Beschluß des Verwaltungsgerichts München war eine Entscheidung im Eil-Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Verwaltungsgerichtsordnung. Entscheidungen im Eilverfahren beruhen auf einer „zwangsläufigen summarischen Überprüfung“ [3].

In diesem Verfahren hatte der Vorsitzende eines Prüfungsausschusses beantragt, der Industrie- und Handelskammer aufzugeben, „die Prüfung nicht ohne sein Einvernehmen durchzuführen und die vorgesehenen programmierten Prüfungsaufgaben nicht zu verwenden, da sie nicht geeignet seien, ein ausreichendes Bild vom Kenntnisstand der Prüflinge zu vermitteln“ [4].

Die Kammer des Verwaltungsgerichts war der Auffassung, daß es nicht zum (notwendigen) Aufgabenbereich der Prüfer gehöre, die Prüfungsaufgaben zu erstellen oder auszuwählen: § 14 der Prüfungsordnung gebe der Industrie- und Handelskammer die Möglichkeit, überregional erstellte Prüfungsaufgaben zu übernehmen. Es gebe kein höherrangiges Recht, daß die Aufgaben nicht durch andere Personen als Prüfer erstellt werden dürften. Es gebe keinen allgemeinen Prüfungsgrundsatz, daß die Prüfer auch die Prüfungsaufgaben selbst auszuwählen hätten, vielmehr überwögen im schriftlichen Prüfungswesen die Fälle, in denen Prüfungsfragen und die Bewertung der Lösungen von verschiedenen Personen erarbeitet bzw. vorgenommen würden, ohne daß dies in oberstgerichtlichen Entscheidungen in Frage gestellt worden wäre. Das Berufsbildungsgesetz enthalte keine ausdrückliche Regelung. Die in der Kommentierung zu § 36 BBiG vertretenen Auffassungen zum Aufgabenbereich der Prüfer träfen nur den Fall, wenn keine überregionalen Aufgaben vorhanden seien.

Dem Beschluß ist insofern zu folgen, als es keinen allgemeinen bundesrechtlichen Rechtssatz und keinen allgemeinen Prüfungsgrundsatz gibt, daß die schriftlichen Prüfungsaufgaben nur durch den Prüfungsausschuß selbst oder durch Prüfer erstellt oder ausgewählt werden dürfen. Der Beschluß des Verwaltungsgerichts München sollte im übrigen nicht überbewertet werden, da er nur

aufgrund einer summarischen Prüfung in einem Eilverfahren erging. Die Entscheidung enthält außer der Feststellung, daß das Berufsbildungsgesetz keine ausdrückliche Regelung enthalte, keine Auseinandersetzung mit Sinn und Zweck von § 36 BBiG. Die Argumentation, daß der die Prüfungsfragen erarbeitende Ausschuß nach § 37 Abs. 2 BBiG besetzt sei, ist wenig überzeugend. Eine Besetzung des (externen) Aufgabenerstellungsausschusses nach § 37 Abs. 2 BBiG könnte eine nach § 36 BBiG rechtswidrige Zuständigkeitsverteilung zwischen Prüfungsausschuß und zuständiger Stelle nicht heilen.

2.2 Oberverwaltungsgericht Hamburg: *Prüfungsausschüsse zuständig*

In dem vom Oberverwaltungsgericht Hamburg entschiedenen Rechtsstreit hatte ein Berufsschullehrer als Mitglied des von der Industrie- und Handelskammer gebildeten „Ausschusses zur Verabschiedung der Prüfungsaufgaben für den Großhandel“ eine Entschädigung für die von ihm erstellten Prüfungsaufgaben verlangt. Das Oberverwaltungsgericht verurteilte die Industrie- und Handelskammer zur Zahlung einer geringen Entschädigung. Die Nichtzulassungsbeschwerde des Klägers wurde vom Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen [5]; das Urteil ist daher rechtskräftig. Der Senat des Oberverwaltungsgerichts argumentierte zur Frage der Zuständigkeit für die Erstellung und Festlegung von Prüfungsaufgaben wie folgt:

„Eine bloße Wortinterpretation in der Weise, daß der Prüfungsablauf in Vorbereitung, Abnahme und Nachbereitung untergliedert und in diesem Schema die Erarbeitung von Prüfungsaufgaben der Vorbereitung zugeschlagen wird, verfehlt den Sinn des Gesetzes. § 36 Satz 1 BBiG kann nur aus dem Regelungszusammenhang verstanden werden, in dem er steht. Im 4. Abschnitt des Berufsbildungsgesetzes ist das gesamte Prüfungswesen in der Berufsbildung den ‚zuständigen Stellen‘ im Sinne des § 75 BBiG ... aufgetragen ...

In ihren Bereich gehört insbesondere auch die gesamte Abwicklung der Abschlußprüfungen einschließlich sämtlicher vorbereitenden und abschließenden Maßnahmen. Als einzige Institutionen, die im Prüfungswesen bei und von den zuständigen Stellen zu bilden sind, sieht das Gesetz die Prüfungsausschüsse vor. Das Gesetz kennt keine Institutionalisierung von Funktionen der Vorbereitung und der Nachbereitung außerhalb der Ausschüsse, etwa bei Prüfungssämtern. Daraus folgt, daß auch diese Funktionen im Grundsatz von den Prüfungsausschüssen wahrgenommen werden müssen. Sicherlich kann die technische Abwicklung des Prüfungsverfahrens weitgehend unter Verantwortung der zuständigen Stellen außerhalb der Prüfungsausschüsse geschehen; zu denken ist hier z. B. an die Erstellung von Übersichten über die Prüfungsleistungen, die Zuteilung von Prüfungsräumen, die Fertigung der Prüfungszeugnisse und dergleichen. Die Verantwortung für den Prüfungsinhalt jedoch liegt bei den Prüfungsausschüssen. Ihnen obliegen alle diesbezüglichen Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen. In diesem Sinne ist somit der Begriff ‚Abnahme‘ in § 36 Satz 1 BBiG zu verstehen.

Zu dem umschriebenen Aufgabenkreis der Prüfungsausschüsse gehört insbesondere auch die Wahl der Aufgaben, die von den Prüflingen bearbeitet werden sollen. Diese sich aus dem Gesetz ergebende Verpflichtung ist in § 14 Abs. 1 (der Prüfungsordnung) so formuliert, daß der jeweilige Prüfungsausschuß die Prüfungsaufgaben ‚beschließt‘. ... Ist ein Gremium für eine Ent-

scheidung zuständig, so schließt das – wenn nicht ausnahmsweise anderes bestimmt sein sollte – immer die Befugnis, in der Regel auch die Pflicht mit ein, die Grundlagen für die Beschlußfassung – hier also Entwürfe von Prüfungsaufgaben – vorher zu erstellen ...“ Zur Möglichkeit, Prüfungsaufgaben durch eine andere Stelle erarbeiten zu lassen, führt das Oberverwaltungsgericht aus [6]: „Erst recht ist damit (mit dem Erlaß des Berufsbildungsgesetzes, d. Verf.) ausgeschlossen, daß in einem Land die durch Gesetz bestimmte für die Ausbildung ‚zuständige Stelle‘ ihr zugewiesene Funktionen an eine andere Körperschaft überträgt. Das wäre nur zulässig, wenn das Gesetz eine entsprechende Ermächtigung enthielte. Daran fehlt es jedoch für das Prüfungswesen. Somit gibt es keine rechtliche Handhabe, die Erarbeitung der Aufgaben für die schriftliche Prüfung im Wege der ‚Übertragung‘ zu einer Angelegenheit der Beigeladenen (die Schulbehörde, d. Verf.) zu machen. Ebenso ist es nicht erlaubt, daß eine Bindung der Prüfungsausschüsse an anderweitig erarbeitete Aufgaben ... vorgesehen wird, wenn diese nicht binnen einer bestimmten Frist Änderungen beschließen.“ Hiervon trennt das Oberverwaltungsgericht die Frage, ob sich die Industrie- und Handelskammer bei der Erarbeitung von Prüfungsaufgaben der Hilfe anderer Personen bedienen kann, was es für zulässig hält. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Hamburg hat erhebliche Bedeutung für die Auslegung des § 36 Satz 1 BBiG. Der eigentliche Streitpunkt war zwar der Entschädigungsanspruch für die Aufgabenerstellung. Der entscheidende Senat stützte sich in seinem Urteil aber gerade auf die weite Zuständigkeit der Prüfungsausschüsse nach § 36 Satz 1 BBiG. Dieses Urteil muß daher auch bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Prüfungsausschüsse und der zuständigen Stellen berücksichtigt werden.

2.3 Verwaltungsgericht Düsseldorf:

Prüfungsordnung contra Berufsbildungsgesetz

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat eine Klage von Prüfungsausschußmitgliedern und einer Gewerkschaft auf Einsichtnahme in die Prüfungsaufgaben vor der Beschlußfassung über die Aufgaben abgewiesen, weil die Aktivlegitimation fehle [7].

Das Urteil enthält dennoch wichtige Ausführungen: Nach § 14 der anwendbaren Prüfungsordnung (entspricht § 14 der Musterprüfungsordnung) beschließt der Prüfungsausschuß die Prüfungsaufgaben, wobei er gehalten ist, überregional erstellte Aufgaben zu übernehmen. Die Kammer des Verwaltungsgerichts geht davon aus, daß zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung dieser Aufgabe eine Einsicht des Prüfungsausschusses in die vorgesehenen Prüfungsaufgaben erforderlich sei; anderenfalls hätte der Prüfungsausschuß z. B. nicht die Möglichkeit, die Übereinstimmung der Aufgaben mit den in der Ausbildungsordnung geregelten Prüfungsfächern zu überprüfen.

Die Kammer hat jedoch gleichzeitig Bedenken, ob § 14 Prüfungsordnung mit § 36 Satz 1 BBiG vereinbar ist: Nach dem Berufsbildungsgesetz obliege es der zuständigen Stelle, für die Abnahme der Abschlußprüfung Prüfungsausschüsse zu errichten. Es erscheint der Kammer höchst zweifelhaft, ob bei der schriftlichen Prüfung die „Abnahme“ der Prüfung die Erstellung und Auswahl der Prüfungsaufgaben mit umfasse oder nicht nur die Bewertung der Prüfungsarbeiten. Im Prüfungswesen sei es allgemein üblich, daß schriftliche Prüfungsaufgaben von einem Prüfungsausschuß ausgegeben werden. An diesen Rechtszustand, der auch im Bereich der beruflichen Bildung einschließlich des Handwerks geherrscht habe, habe der Gesetzgeber bei Erlaß des Berufsbildungsgesetzes ohne sachliche Änderung angeknüpft. Es spreche viel dafür, daß für die Stellung der schriftlichen Aufgaben die „zuständige Stelle“ zuständig und § 14 der Prüfungsordnung daher wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht unwirksam sei. Die materielle Rechtsfrage ist von der Kammer nicht entschieden worden.

3. Pro und kontra in der Literatur

Die Zuständigkeit des Prüfungsausschusses für die Auswahl und Erstellung von Prüfungsaufgaben nach § 36 Satz 1 BBiG und

§ 33 Abs. 1 Satz 1 HwO ist bisher unzureichend behandelt. Gedon-Spiertz [8] und Eyermann-Fröhler-Honig [9] äußern sich zu der Frage nicht. Haase – Richard – Wagner äußern sich ohne Begründung dahingehend, daß der Prüfungsausschuß die Prüfungsaufgaben bestimme und sich von dritter Seite erstellter Prüfungsaufgaben bedienen könne [10]. Klebe in Siegert-Musielak [11] gibt ohne Begründung nur einen Hinweis, daß bei Verwendung programmierter Prüfungsteile diese zunächst vom Prüfungsausschuß als Prüfungsaufgaben beschlossen werden müßten. Rischar [12] teilt die „Durchführung“ der Abschlußprüfungen in die Phasen Vorbereitung, Durchführung und Nacharbeit auf. Zur Vorbereitung zählt er Ausschreibung, Festlegung des Termins, die Beschaffung der notwendigen Prüfer und Räume sowie „das Erstellen der Aufgaben durch den Prüfungsausschuß“, wobei er auf das oben genannte Urteil des OVG Hamburg verweist. Zur Durchführung rechnet Rischar die Ermittlung und die Bewertung der Prüfungsergebnisse, zur Nacharbeit die Mitteilung der Ergebnisse, das Verfassen und Überreichen der Zeugnisse. Rischar hält bei der Auswahl von Prüfungsaufgaben eine Beteiligung von Personen für unzulässig, die nicht Mitglieder des Prüfungsausschusses sind, und bezieht sich dabei auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 29.01.1976 [13]. Diese Entscheidung kann jedoch nicht ohne weiteres verallgemeinert werden. Das Verwaltungsgericht Freiburg hatte eine Meisterprüfung für rechtswidrig erklärt, weil zur Bestimmung des Meisterstücks ein Dritter (der Leiter des Vorbereitungskurses) hinzugezogen worden war, der nicht der Verschwiegenheitspflicht nach § 3 der einschlägigen Prüfungsordnung unterlag. Wegen der möglichen Verletzung der Verschwiegenheitspflicht sah das Verwaltungsgericht die Chancengleichheit nicht gewährleistet. In allen Prüfungsordnungen dürfte zwar die Verschwiegenheitspflicht für Prüfungsausschußmitglieder festgelegt sein [14]. Eine generelle Unzulässigkeit der Aufgabenauswahl durch Dritte, die nicht dem Prüfungsausschuß angehören, kann daraus nicht geschlossen werden. Im Rahmen der technischen Durchführung erhalten ohnehin auch andere Personen Kenntnis von den schriftlichen Prüfungsaufgaben, z. B. bei der Vervielfältigung. Es ist nur eine allgemeine Schlußfolgerung möglich, daß eine Beteiligung solcher Personen bei der Aufgabenerstellung oder -auswahl nicht zulässig ist, die nicht der Schweigepflicht unterliegen.

Weber [15] schließt sich in Ergebnis und Argumentation voll dem Urteil des OVG Hamburg [16] an, wonach durch den Begriff der „Abnahme“ in § 36 Satz 1 BBiG auch die Wahl der Aufgaben und die Befugnis zum Erstellen von Prüfungsaufgaben abgedeckt seien.

Für die Aufgabenerstellung bzw. -auswahl durch die zuständige Stelle sprechen sich aus Hess-Löns [17], Knopp-Kraegeloh [18], Schieckel-Oestreicher [19] sowie Herkert [20].

Hess-Löns [21] vertreten ohne Begründung und unter Bezug auf den Beschluß des Verwaltungsgerichts München vom 02.06.1976 die Auffassung, daß der Prüfungsausschußvorsitzende keinen Anspruch darauf hat, die Prüfungsaufgaben selbst auszuwählen. Knopp-Kraegeloh [22] weisen zu § 36 Satz 1 BBiG nur darauf hin, daß es „nicht typischerweise zur Abnahme der Abschlußprüfung (gehört), die schriftlichen Prüfungsaufgaben durch den Prüfungsausschuß selbst auswählen zu lassen“ und daß in der Praxis „vielfach auf überregional erstellte schriftliche Prüfungsaufgaben zurückgegriffen (wird)“.

Schieckel-Oestreicher [23] verweist ohne eigene Stellungnahme auf den o. g. Beschluß des Verwaltungsgerichts München vom 02.06.1976 und ohne Hinweis auf den Widerspruch zwischen beiden Entscheidungen darauf, daß nach dem o. g. Urteil des OVG Hamburg vom 22.12.1977 zur Tätigkeit im Prüfungsausschuß auch die Erarbeitung von Prüfungsaufgaben gehört. Herkert [24] sieht für die Aufgabenerstellung und -auswahl ein „originäres Recht“ der zuständigen Stelle. Herkert stützt sich auf die Gegenüberstellung des Gesetzeswortlautes von § 34 Abs. 1 Satz 1 („Abschlußprüfungen durchzuführen“) und § 36 Satz 1 BBiG („Abnahme der Abschlußprüfung“). Das „Durchführen“

teilt Herkert auf in die „gesamte Vorbereitung in formeller und materieller Hinsicht (z. B. Ausschreibung, Terminbestimmungen, Raumbeschaffung sowie Prüfungsaufgabenerstellung), die Abnahme (Ermittlung und Bewertung der Prüfungsleistungen) sowie die Nachbereitung (z. B. Mitteilung der Ergebnisse sowie Erstellung der Zeugnisse einschließlich ihrer Aushändigung)“ [25]. Als „Abnahme“ sieht Herkert im Rahmen der Prüfungsdurchführung den zwischen der Vor- und Nachbereitung liegenden Teil der Prüfung an [26]. Herkert weist darauf hin, daß es ständiger Handhabung entspreche, daß die Abnahme der Abschlußprüfung durch die Prüfungsausschüsse nicht ohne weiteres die Erstellung und Auswahl der Prüfungsaufgaben für die schriftliche und praktische Prüfung umfasse. Hieran habe der Gesetzgeber angeknüpft. Diese Auslegung des Begriffs Abnahme sei auch in anderen Bereichen üblich. Bei einer anderen Auslegung sei der Prüfungsausschuß tatsächlich und zeitlich überfordert, und es bestehe die Gefahr, daß ganz unterschiedliche Aufgaben erstellt würden oder daß der Prüfungsausschuß keine Aufgabe erarbeite oder mangels Mehrheit keine beschließen könne [27]. Er verweist unter Ablehnung des oben genannten Urteils des OVG Hamburg [28] auf den Beschluß des VG München [29].

4. Stellungnahme

Für die Entscheidung der Frage, ob schriftliche Prüfungsaufgaben vom Prüfungsausschuß erstellt oder zumindest ausgewählt werden müssen, können allgemeine Grundsätze des Prüfungsrechts nicht herangezogen werden (s. o.). Maßgebend ist allein die Interpretation der §§ 34, 36 BBiG (und §§ 31, 33 HwO) und der Vorschriften der jeweiligen Prüfungsordnung.

4.1 Verantwortung der zuständigen Stelle

Für das gesamte Prüfungswesen im vierten Abschnitt des zweiten Teils des Berufsbildungsgesetzes und der Handwerksordnung sind die zuständigen Stellen (für das Handwerk nach § 74 BBiG, für die anderen Gewerbebetriebe nach § 75 BBiG die Industrie- und Handelskammern) verantwortlich. Diese Verantwortung umfaßt auch die Abnahme der Abschlußprüfung nach § 36 Satz 1 BBiG (entsprechend § 33 Abs. 1 Satz 1 HwO); dies folgt daraus, daß die erforderlichen Prüfungsausschüsse im Bedarfsfalle von der zuständigen Stelle eingerichtet und ihre Mitglieder nach § 37 BBiG berufen werden müssen. Daraus folgt jedoch noch nicht, daß die Geschäftsführung der zuständigen Stelle die Prüfungsaufgaben erstellen oder auswählen müßte. Die Prüfungsausschüsse sind besondere Organe der zuständigen Stelle. Ihrer Verpflichtung zur Durchführung von Abschlußprüfungen kommt die zuständige Stelle im wesentlichen gerade durch ihre Prüfungsausschüsse nach.

4.2 Auslegung nach dem Wortlaut und Prüfungspraxis

Die Auffassung, nach der grundsätzlich die Geschäftsführung der zuständigen Stelle die Prüfungsaufgaben zu erstellen und auszuwählen hat, stützt sich insbesondere auf den Wortlaut von § 34 Abs. 1 Satz 1 und § 36 Satz 1 BBiG. Diese Auslegung entspricht nicht der Zielrichtung der Vorschriften.

§ 34 Abs. 1 Satz 1 BBiG regelt nur, daß überhaupt Abschlußprüfungen in allen anerkannten Ausbildungsberufen durchgeführt werden müssen, so daß es Ausbildung ohne Prüfung durch die zuständige Stelle nicht geben darf. § 34 BBiG betrifft insgesamt Verpflichtungen gegenüber dem Prüfling, dagegen enthält § 34 BBiG keine Zuständigkeitsregelung. Eine Zuständigkeitsregelung für die Abschlußprüfung enthält nur § 36 BBiG.

Der unterschiedliche Regelungszweck der §§ 34 und 36 BBiG darf beim Rückgriff auf den Wortlaut nicht unberücksichtigt bleiben.

Ein Hinweis auf die anderweitige Praxis, wonach die schriftlichen Prüfungsaufgaben überwiegend nicht durch die Prüfungsausschüsse erstellt oder ausgewählt werden, kann wenig überzeugen. Für die meisten anderen Prüfungen sind ausdrücklich durch Rechtsnormen gesonderte Prüfungsämter eingerichtet (z. B. Lehrer, Juristen, Mediziner) [30].

Die Rechtslage nach dem Berufsbildungsgesetz unterscheidet sich wesentlich von solchen Prüfungen. Die Geschäftsführung der zuständigen Stelle ist kein (verselbständigt) Prüfungsamt. Als einzige Institution für den Bereich Prüfungswesen sieht das Berufsbildungsgesetz die Prüfungsausschüsse vor [31] (entsprechend auch Handwerksordnung).

Ein weiteres Argument ist die angebliche Anknüpfung des Gesetzgebers an die ständige Handhabung [32]. Hierfür finden sich in den Gesetzesmaterialien keinerlei Hinweise [33]. Die Gesetzesmaterialien äußern sich überhaupt nicht zur Zuständigkeitsabgrenzung bei Abschlußprüfungen.

4.3 Vereinheitlichung der Prüfungen und Praktikabilität

Die von Herkert gesehenen Gefahren tatsächlicher und zeitlicher Überforderung, unterschiedlicher Prüfungsaufgaben, fehlender Prüfungsaufgaben oder der Unmöglichkeit der Beschlußfassung [34] erfordern nicht notwendigerweise eine Aufgabenerstellung oder -auswahl außerhalb des Prüfungsausschusses.

Soweit keine überregionalen Prüfungsaufgaben vorliegen, werden häufig ohnehin die Prüfungsaufgaben von den Prüfungsausschußmitgliedern erstellt. An dieser Stelle kann jedoch nicht auf die Bedingungen eingegangen werden, die für die Erstellung angemessener Prüfungsaufgaben durch Prüfungsausschüsse und ihre Mitglieder erforderlich sind.

Die Möglichkeit zur Vereinheitlichung der Prüfungen besteht auch bei der Auswahl der Aufgaben durch die Prüfungsausschüsse. Die Prüfungsausschüsse haben ebenso wie die Geschäftsführungen der zuständigen Stellen die Möglichkeit, überregionale oder kammer einheitliche Prüfungsaufgaben zu übernehmen oder auch abzulehnen.

Das Argument der Vereinheitlichung bedarf auch näherer Prüfung. Die Vereinheitlichung soll eine Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse erreichen. Eine vollständige Vergleichbarkeit könnte nur erreicht werden, wenn Aufgabenstellung und Bewertung vollkommen gleich wären. Aber schon von einem Abschlußprüfungstermin zum nächsten Abschlußprüfungstermin und (ohne überregionale Aufgaben) zwischen den einzelnen Prüfungsbezirken können Abweichungen nicht ausgeschlossen werden [35]. Hinsichtlich der Bewertung sind verbindliche Bewertungsrichtlinien, Anleitungen oder Hinweise nicht zulässig; Bewertungsmaßstäbe dürfen nach § 41 Satz 2 BBiG (entspr. § 38 Abs. 1 Satz 2 HwO) nur in der Prüfungsordnung selbst vorgesehen werden [36]. Die Prüfungsordnungen gelten in der Regel für alle Berufe gleichermaßen und können berufsbezogene oder gar konkrete Bewertungsmaßstäbe nicht enthalten.

Durch die Aufgaben können ohnehin immer nur Ausschnitte der in der Ausbildungsordnung festgelegten Prüfungsanforderungen abgeprüft werden. Für die Vereinheitlichung sollte daher weniger auf gleiche oder gleichartige, sondern auf gleichwertige Prüfungsaufgaben geachtet werden [37]. Für die Gleichwertigkeit von Prüfungsaufgaben ist es nicht erforderlich, daß überregionale Prüfungsaufgaben zum gleichen Zeitpunkt in der Prüfung angewandt werden. Es wäre z. B. ausreichend, wenn ein Aufgabenpool mit gleichwertigen Aufgaben zur Verfügung stände, aus dem der Prüfungsausschuß die Aufgaben auswählen kann.

Durch die Vielfalt der Prüfungsaufgaben an sich ist die Chancengleichheit der Prüflinge noch nicht beeinträchtigt. Die Prüfungsaufgaben dürfen vor der Prüfung nicht bekannt sein. Dies bedeutet, daß auch im Falle überregionaler Prüfungsaufgaben von Prüfungstermin zu Prüfungstermin unterschiedliche Aufgaben gestellt werden müssen [38]. Ein Verstoß gegen die Chancengleichheit kann erst dann angenommen werden, wenn die Prüfungsaufgaben im Hinblick auf die Prüfungsanforderungen nicht mehr gleichwertig sind.

Eine Befugnis der Prüfungsausschüsse, Prüfungsaufgaben zu erstellen oder auszuwählen, muß nicht dazu führen, daß möglicherweise überhaupt keine Prüfungsaufgaben erstellt werden, wie es von Herkert befürchtet wird [39]. Diese Befugnis der Prüfungsausschüsse schließt nicht aus, daß die Geschäftsführung der

zuständigen Stelle überregionale Prüfungsaufgaben zur Auswahl bereitstellt oder in Zusammenarbeit mit den Schulbehörden oder einzelnen Berufsschullehrern Prüfungsaufgaben erstellt und dem Prüfungsausschuß vorschlägt [40]. Dies entspräche der Verantwortung der zuständigen Stelle, die auch die Unterstützung der Prüfungsausschüsse als ihrer Organe umfaßt.

Der Prüfungsausschuß ist durch das Stichentscheidungsrecht des Vorsitzenden nach § 39 Abs. 2 Satz 2 BBiG (entsprechend § 35 Satz 5 HwO) entscheidungsfähig und aufgrund seiner Aufgabenstellung zu einer Entscheidung verpflichtet. Sollte es im kaum vorstellbaren Ausnahmefall nicht zu Beschlüssen über die Aufgaben kommen, wären die Mitglieder des Prüfungsausschusses gegebenenfalls nach § 37 Abs. 3 Satz 5 BBiG (entsprechend § 34 Abs. 6 Satz 1 HwO) abzuberaufen. Die von Herkert angegebenen Gefahren stehen daher einer Aufgabenerstellung oder -auswahl durch die Prüfungsausschüsse nicht entgegen.

4.4 Paritätische Beschlußfassung über die Aufgaben

Für die Aufgabenerstellung und -auswahl durch die Prüfungsausschüsse und deren Verantwortung für den Prüfungsinhalt spricht auch die Struktur der Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz. Durch die Prüfungsaufgaben werden die Prüfungsanforderungen der Ausbildungsordnung in Breite, Tiefe und Aktualität der jeweils verlangten Fertigkeiten und Kenntnisse konkretisiert. Die Erstellung von Prüfungsaufgaben kommt in ihrer inhaltlichen Bedeutung der Festlegung von Bewertungsmaßstäben in Prüfungsordnungen nach § 41 Satz 2 BBiG und Regelungen für die Berufsbildung nach § 46 Abs. 1 Satz 2, § 47 Abs. 2 Satz 2 i. V. mit § 46 Abs. 1 Satz 2, § 48 Abs. 2, § 49 i. V. mit § 48 Abs. 2 BBiG nahe, in denen auch Prüfungsanforderungen festgelegt werden. Diese Regelungen werden nach § 58 Abs. 2 Satz 1 BBiG von dem paritätisch besetzten Berufsbildungsausschuß beschlossen [41]. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeauftragte haben jeweils die Hälfte der Stimmen, § 56 Abs. 1 Satz 2 BBiG. Die Geschäftsführung der zuständigen Stelle wird dagegen nicht von paritätisch besetzten Organen gewählt oder berufen. Der Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer wird von der Vollversammlung der Kammerzugehörigen bestellt, § 7 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern [42] (IHKG). Kammerzugehörige sind nur die selbständigen Gewerbetreibenden, § 2 IHKG. Es wäre ein Bruch in der Systematik, wenn die inhaltlichen Regelungen einschließlich Bewertungsgrundsätzen und Prüfungsanforderungen (soweit sie nicht in staatlichen Regelungen enthalten sind) sowie die Bewertung von Prüfungsleistungen paritätisch besetzten Organen übertragen wären und nur die Aufgabenfestlegung nicht. Der Paritätsgedanke war bei Erlaß des Berufsbildungsgesetzes einheitliche Vorstellung aller Parteien:

Im Entwurf eines Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetzes der SPD [43] war in den §§ 40 bis 42 für die „Ausschüsse für Berufsausbildung“ Drittparität (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, öffentliche Körperschaften) vorgesehen. Im Entwurf eines Berufsausbildungsgesetzes der CDU/CSU und FDP [44] war in § 43 für die Arbeitsausschüsse für Berufsausbildung der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern sowie im „Bundeskuratorium für betriebliche Berufsausbildung“ nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Halbparität vorgesehen.

Das für das Berufsbildungsgesetz Gesagte gilt in ähnlicher Weise für die Handwerksordnung mit der Besonderheit der Drittelvertretung der Gesellen in der Vollversammlung nach § 93 Abs. 1 Satz 2 HwO und der Beschlußfiktion nach § 44 Abs. 3 Satz 1 HwO.

4.5 Überregionale Aufgabenerstellungsausschüsse

Auf die Beschlußfassung über die Prüfungsaufgaben durch den in gleicher Zahl mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeauftragten sowie mit Lehrern besetzten Prüfungsausschuß kann nicht deshalb verzichtet werden, weil ein überregionaler Aufgabenerstellungsausschuß zahlenmäßig ebenso besetzt ist. Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Prüfungswesen auf Stellen

außerhalb der zuständigen Stelle ist im Berufsbildungsgesetz und in der Handwerksordnung nicht vorgesehen und wegen der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung auch nicht zulässig [45]. Die Zuständigkeiten und das Berufungsverfahren nach §§ 36, 37, BBiG dürfen nicht umgangen werden; dies gilt insbesondere für das Vorschlagsrecht der Gewerkschaften und selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zielsetzung, die im Bezirk der zuständigen Stelle bestehen, und für das Berufungsrecht der Geschäftsführung der zuständigen Stellen, die insoweit die Arbeitgeber des Bezirks vertritt [46]. Da die Entscheidungskompetenz über Prüfungsaufgaben nicht auf externe Stellen übertragen werden darf, sondern nur Aufgabenvorschläge eingeholt werden dürfen, kann dem Erfordernis einer Entscheidung durch ein paritätisches Gremium nur durch den dafür vorgesehenen Prüfungsausschuß entsprochen werden. Für die Interpretation von § 36 Satz 1 BBiG ist es unerheblich, ob statt der gesetzlichen Regelung zur Erreichung der Paritätsvorstellung aus §§ 36, 37 BBiG auch eine andere Lösung wie z. B. paritätisch besetzte überregionale Aufgabenerstellungsausschüsse mit Entscheidungskompetenz möglich gewesen wären; diese Lösungen sind nur de lege ferenda möglich.

Aus § 36 Satz 1 BBiG und § 33 Abs. 1 Satz 1 HwO ergibt sich daher, daß die Festlegung der schriftlichen Prüfungsaufgaben Teil der Abnahme der Abschlußprüfung durch den Prüfungsausschuß sind. Der Prüfungsausschuß muß daher die schriftlichen Prüfungsaufgaben beschließen, er kann aus vorgelegten Vorschlägen auswählen oder diese ändern. Dies gilt entsprechend für Zwischenprüfungen nach § 42 Satz 2 i. V. mit § 36 Satz 1 BBiG und § 39 Satz 2 i. V. mit § 33 Abs. 1 Satz 1 HwO.

4.6 § 14 Prüfungsordnung

Eine Berücksichtigung der Prüfungsordnungen führt zum selben Ergebnis. Nach § 14 der Musterprüfungsordnung beschließt der Prüfungsausschuß auf der Grundlage der Ausbildungsordnung die Prüfungsaufgaben; er ist gehalten, überregional erstellte Prüfungsaufgaben zu übernehmen. Die Formulierung „ist gehalten“ schließt die Beschlußfassung des Prüfungsausschusses nicht aus, sondern setzt die Entscheidung des Prüfungsausschusses gerade voraus. Es handelt sich um eine Soll-Vorschrift, von der bei Vorliegen wichtiger Gründe abgewichen werden kann. Die Verantwortung für den Prüfungsinhalt bleibt dennoch beim Prüfungsausschuß [47]. Der Prüfungsausschuß muß überprüfen, ob die Prüfungsaufgaben der Ausbildungsordnung entsprechen [48].

Anmerkungen

- [1] Abgedruckt in Fredebeul: Berufliche Bildung vor Gericht, Entscheidungssammlung. Bielefeld 1981, Band 2, Nr. 114, S. 471 und in Hurlebaus: Entscheidungssammlung zum Berufsbildungsrecht, Loseblattsammlung, Neuwied und Darmstadt 1981, PO-AP „Prüfungsaufgaben“ Nr. 4.
- [2] Abgedruckt in Fredebeul a.a.O., Nr. 118, S. 492 und in Hurlebaus a.a.O., Nr. 5; dort jedoch nur mit den Leitsätzen.
- [3] So das Verwaltungsgericht selbst, a.a.O., S. 471.
- [4] In Fredebeul a.a.O., S. 471.
- [5] S. in Fredebeul a.a.O., S. 497.
- [6] Nach Fredebeul a.a.O., S. 496.
- [7] Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts steht der Anspruch auf Einsichtnahme nur dem Prüfungsausschuß zu, nicht aber den Prüfungsausschußmitgliedern gegen die zuständige Stelle. Den Prüfungsausschußmitgliedern steht nur ein Anspruch gegen den Prüfungsausschuß zu, daß dieser seine Aufgaben wahrnimmt und sie daran mitwirken können. Der Gewerkschaft fehlt schon die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO.
- [8] Gedon-Spiertz: Berufsbildungsrecht, Kommentar. In Reihe: „Der Wirtschaftskommentator Nr. 44“. Frankfurt/Main, Loseblattsammlung, Stand Dezember 1981.
- [9] Eyer mann-Fröhler-Honig: Handwerksordnung, Kommentar. 3. Auflage, München 1973, Anmerkungen zu §§ 31 ff HwO.
- [10] Haase-Richard-Wagner: Berufsbildungsgesetz (BBiG) mit schriftlichem Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und mit Erläuterungen, 3. Auflage, Köln 1979, § 35 Anmerkung „zu 1“.
- [11] Siegart-Musielaek: Das Recht des Handwerks. Loseblattsammlung, München, Stand April 1976, § 33 HwO Rdnr. 2.

- [12] Rischer: Berufsausbildung in Recht und Praxis, München 1981, S. 81.
- [13] VG Freiburg, Urteil vom 29.01.1976: In Fredebeul a.a.O., S. 616; die außerdem zitierte Entscheidung des VG Düsseldorf, Urteil vom 16.03.1976 (richtig muß es heißen 16.09.1976) von Rischer zitiert nach „Rechtsprechung zur Berufsbildung“, herausgegeben vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, ausgewertet von Fredebeul, Koblenz 1978, S. 197, ist nicht einschlägig in dem abgedruckten Teil; vgl. auch Fredebeul a.a.O., S. 635.
- [14] Vgl. § 6 Musterprüfungsordnung, Beschluß des Bundesausschusses für Berufsbildung vom 9. Juni 1971 in der Fassung vom 16. März 1976.
- [15] Weber: Berufsbildungsgesetz, Kommentar. Köln, Loseblattsammlung, Stand Januar 1982, § 37, Anm. [4].
- [16] A.a.O., S. 492 ff, s. Anm. [2].
- [17] Hess-Löns: Berufsbildungsrecht, Grundriß und Gesetzestexte, 2. Aufl., Heidelberg 1978, S. 83.
- [18] Knopp-Kraegeloh: Berufsbildungsgesetz, Ausbildungsplatzförderungsgesetz. Köln, Berlin, Bonn, München 1978, § 36 BBiG Rdnr. 3.
- [19] Schieckel-Oestreicher: Berufsbildungsgesetz, Kommentar, Percha am Starnberger See. Loseblattsammlung, Stand 01.03.1980, § 36 BBiG „Rechtsprechung“.
- [20] Herkert: Berufsbildungsgesetz. Regensburg, Loseblattsammlung, Stand April 1980, § 34 Rdnr. 9, § 36 Rdnr. 9 ff.
- [21] A.a.O., S. 83.
- [22] A.a.O., Rdnr. 3.
- [23] A.a.O., § 36 „Rechtsprechung“.
- [24] A.a.O., § 36 Rdnr. 10, 11.
- [25] A.a.O., § 34 Rdnr. 9.
- [26] A.a.O., § 36 Rdnr. 9.
- [27] A.a.O., § 36 Rdnr. 10.
- [28] Herkert a.a.O., § 36 Rdnr. 11a.
- [29] Herkert a.a.O., § 36 Rdnr. 10.
- [30] Z. B. §§ 14 ff JAG Berlin (Gesetz über die juristische Ausbildung vom 29.4.1966, GVBl. S. 735, i.d.F. vom 9.6.1972, GVBl. S. 1000); §§ 9 ff Lehrerbildungsgesetz (Berlin) vom 16.10.1958, GVBl. S. 1925 i.d.F. vom 25.1.1971, GVBl. S. 341, zuletzt geändert 12.12.1978, GVBl. S. 2361; §§ 8, 9, Approbationsordnung für Ärzte vom 28.10.1970 (BGBl. I S. 1458) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung vom 3.4.1979 (BGBl. I S. 425).
- [31] S. OVG Hamburg a.a.O., S. 493.
- [32] Herkert a.a.O., § 36 Rdnr. 10.
- [33] Vgl. den Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit, Bundestagsdrucksache V/4260.
- [34] Herkert a.a.O., § 36 Rdnr. 10.
- [35] Herkert a.a.O., § 35 Rdnr. 5.
- [36] Bay. VGH, Urteil vom 22.7.1976: In Fredebeul a.a.O., S. 631, 634; s. a. Hess/Löns a.a.O., S. 78 und Weber a.a.O., § 34 Anm. 1.
- [37] Vgl. Lennartz: In BWP Heft 3, 1981.
- [38] Herkert a.a.O., § 35 Rdnr. 9.
- [39] Herkert a.a.O., § 36 Rdnr. 10.
- [40] S. a. OVG Hamburg a.a.O., S. 496.
- [41] S. Herkert a.a.O., § 58 Rdnr. 13.
- [42] Gesetz vom 18.12.1956, BGBl. I S. 920, zuletzt geändert durch Art. 95 Nr. 5 EGAO 1977 vom 14.12.76, BGBl. I S. 3341.
- [43] Vom 30.08.1966, Bundestags-Drucksache V/887.
- [44] Vom 25.10.1966, Bundestags-Drucksache V/1009.
- [45] OVG Hamburg a.a.O., S. 496.
- [46] Vgl. Herkert a.a.O., § 37 Rdnr. 30 und Knopp/Kraegeloh a.a.O., § 37 Rdnr. 9.
- [47] OVG Hamburg a.a.O., S. 493.
- [48] Urteil des VG Düsseldorf vom 29.01.1982, s. o.

Wilfried Reisse

Erarbeitung eines „Prüfungsrahmens“ für die Abschlußprüfung der Gärtner

Ein Erfahrungsbericht

Der Erfahrungsbericht beschreibt am Beispiel der Abschlußprüfung für Gärtner, wie Prüfungsinhalte mit Hilfe eines „Prüfungsrahmens“ präzisiert werden können. Eine Präzisierung ist erforderlich, da man im Regelfall die Prüfungsaufgaben nicht unmittelbar aus den rechtlichen Vorgaben ableiten kann. Durch diesen Ansatz wird es möglich, die Entwicklung von Prüfungsaufgaben zu vereinfachen. Im Bericht werden für diesen Anwendungsfall die einzelnen Arbeitsschritte bei der Erstellung des Prüfungsrahmens skizziert und dessen Aufbau dargestellt. Auszüge daraus sollen verdeutlichen, wie die darin enthaltenen Prüfungsziele, Musteraufgaben, Angaben über Prüfungsniveaus usw. die Vorbereitung der Prüfung erleichtern können.

Es wird vorgeschlagen, im Rahmen von Modellversuchen unter kontrollierten Bedingungen zu untersuchen, inwieweit die Erfahrungen aus diesem Einzelfall allgemein anwendbar sind.

1. Einleitung
2. Zur Konzeption des Prüfungsrahmens
3. Die einzelnen Arbeitsschritte
4. Das Ergebnis
5. Einige Folgerungen

1. Einleitung

Anfang 1979 plante das Berufsamt Berlin*) als zuständige Stelle für die Berufsausbildung in den Betrieben der Landwirtschaft in Berlin, Fortbildungsmaßnahmen für Prüfer in der Abschlußprüfung für Gärtner durchzuführen. Zunächst war an eine herkömmliche Prüferschulung mit Betonung der Verfahren (z. B. „Methodik mündlicher Prüfungen“) gedacht, auf Vorschlag des Verfassers wurde aber die Festlegung der Prüfungsinhalte in den Mittelpunkt der Bemühungen gestellt. Die Aktivitäten, die – mit Unterbrechungen – bis zum Herbst 1981 dauerten, führten schließlich zu einem „Prüfungsrahmen“ für einen Teil der Abschlußprüfung. Über die dabei gewonnenen Erfahrungen soll hier zusammenfassend referiert werden. Dies mag vielleicht auch deswegen von Interesse sein, weil es für diese Maßnahmen zwar keine Auflagen oder Planungszwänge gab, aber dafür ein vermutlich härteres Kriterium: die Bereitschaft der Prüfer, in ihrer Freizeit ohne Vergütung dieses Vorhaben über einen längeren Zeitraum hinweg überhaupt durchzuführen.

2. Zur Konzeption des Prüfungsrahmens

Ausgangspunkt war die Überlegung, daß man mit den Prüfungsinhalten beginnen muß, wenn man berufliche Prüfungen

*) Berufsamt Berlin, Geneststr. 5, 1000 Berlin 62