

§ 36 BBiG, § 14 der Musterprüfungsordnung für die Durchführung von Abschlußprüfungen

Der bei einer Industrie- und Handelskammer eingerichtete Prüfungsausschuß für die Abschlußprüfung in einem anerkannten Ausbildungsberuf kann nicht verlangen, daß ihm überregional erstellte Prüfungsaufgaben vor der Prüfung zur Einsichtnahme und zur Beschlußfassung vorgelegt werden.

OVG NW, Urteil vom 1. 9. 1989 — 15 A 2584/86 — (rechtskräftig);
I. Instanz: VG Münster — 1 K 2059/85 —.

Zum Sachverhalt: Die Beteiligten streiten über die Kompetenzen der Organe einer Industrie- und Handelskammer im Bereich der beruflichen Bildung. Entsprechend der überwiegenden bundesweiten Handhabung läßt der beklagte Geschäftsführer der Kammer die Prüfungsaufgaben für die Abschlußprüfung in den Ausbildungsberufen jeweils von überregionalen Instituten ausarbeiten. Demgegenüber vertritt der klagende Prüfungsausschuß die Auffassung, er sei im Kammerbereich umfassend zuständig für die Abnahme der Abschlußprüfung. Die Aufforderung des Klägers, ihm vor der Prüfung die Aufgabentexte zur Einsichtnahme und Beschlußfassung vorzulegen, lehnte der Beklagte ab. Das Verwaltungsgericht gab der Feststellungsklage des Prüfungsausschusses statt; die Berufung des Beklagten hiergegen hatte Erfolg.

Aus den Gründen: Die Klage ist nur in geringem Umfang begründet.

Zugunsten des Klägers ist festzustellen, daß die Bescheide vom . . . rechtswidrig waren. Denn der Beklagte hatte die Ablehnung der Anträge — wie die Rechtsmittelbelehrung zeigt — in die Gestalt von Verwaltungsakten gekleidet, die die Rechtsfolge einer möglichen Bestandskraft in Anspruch nahmen. Dafür ist beim Streit zwischen Organen um Kompetenzen im innerorganisatorischen Bereich schon mangels einer unmittelbaren Rechtswirkung nach außen (vgl. § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz) kein Raum.

Weitergehende Feststellungen kann der Kläger nicht beanspru-

chen, denn eine Befugnis zur Einsichtnahme in überregional erstellte Prüfungsaufgaben und zur Beschlußfassung darüber steht ihm nach geltendem Recht nicht zu. Weder das Berufsbildungsgesetz noch die Prüfungsordnung der vom Beklagten vertretenen Industrie- und Handelskammer enthalten eine entsprechende, im innerorganisatorischen Bereich unverzichtbare Kompetenzzuweisung.

Das Berufsbildungsgesetz institutionalisiert zwar im Vierten Abschnitt die Prüfungsausschüsse, regelt aber — mit einer hier nicht interessierenden Ausnahme in § 39 Abs. 2 Satz 2 BBiG — nicht deren Kompetenzen. Das gilt auch für § 36 Satz 1 BBiG. Danach errichtet die zuständige Stelle für die Abnahme der Abschlußprüfung Prüfungsausschüsse. Die neutrale Bezeichnung „Abnahme“ besagt lediglich, daß, nicht jedoch in welchem Umfang die Prüfungsausschüsse tätig werden sollen. Ein Unterschied zu dem an anderer Stelle verwandten Begriff „durchzuführen“ (vgl. § 34 Abs. 1 Satz 1 BBiG) ist nicht zu erkennen. Die Fassung des § 36 BBiG stützt daher weder die vom Beklagten vertretene Auffassung, bereits das Berufsbildungsgesetz beschränke die Zuständigkeit der Prüfungsausschüsse auf die Prüfungsabschnitte „Bewerten der Prüfungsleistung und Feststellung des Prüfungsergebnisses“ und schon deshalb sei deren Mitwirkung an den Prüfungsaufgaben ausgeschlossen (vgl. Knopp/Kraegeloh, Berufsbildungsgesetz, Komm., 2. Aufl. 1982, Erl. 3 zu § 36; Hurlbaus, Gewerkschaftliche Bildungspolitik 1984, 44 ff.; Herkert, Berufsbildungsgesetz, Komm., Stand März 1989, Rdn. 9

und 10 zu § 36 —), noch die Annahme des Klägers, der Prüfungsausschuß sei als allein zur Abnahme der Prüfung berufenes Gremium für **alle** die Abschlußprüfung betreffenden Fragen zuständig (vgl. Walter/Hausmann, Gewerkschaftliche Bildungspolitik 1984, 40, 43; Düring/Wohlgemuth, DB 1986, Beil. 28, S. 10; Hamb. OVG, Urteil vom 22. 12. 1977 — Bf II 93/76 —, Hamb. JVBl. 1978, 37). Der zuletzt genannten Auslegung stünde im übrigen die Systematik des Berufsbildungsgesetzes entgegen.

Das Prüfungswesen in den anerkannten Ausbildungsberufen gehört zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Industrie- und Handelskammer (vgl. § 1 Abs. 2 IHKG). Demgemäß führt sie die Prüfungen als eigene Angelegenheit aus (vgl. BVerwG, Urt. vom 20. 7. 1984 — 7 C 28.83 —, BVerwGE 70, 4, 7 = DVBl. 1985, 57, 58), hat dabei aber die bindenden Vorgaben des Vierten Abschnitts des Berufsbildungsgesetzes zu beachten. Danach ist ihr die Verpflichtung auferlegt, einen Prüfungsausschuß zu errichten und diesen am Prüfungsverfahren zu beteiligen. Ferner hat sie die Zusammensetzung und die Berufung des Ausschusses sowie Fragen des Vorsitzes, der Beschlußfähigkeit und der Abstimmung in Übereinstimmung mit §§ 37 und 38 BBiG zu regeln und muß dem Ausschuß gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 BBiG die abschließende Entscheidung über die Prüfungszulassung einräumen. Über diese Mindestregelung hinaus überläßt jedoch das Berufsbildungsgesetz die Ausgestaltung des Einsatzes des Prüfungsausschusses und damit auch die Abgrenzung seiner Kompetenzen der Regelung durch die Industrie- und Handelskammer in der Prüfungsordnung.

Die weitreichende Gestaltungsermächtigung zugunsten der Industrie- und Handelskammer kommt etwa darin zum Ausdruck, daß ihr sogar die Festlegung der Bewertungsmaßstäbe in der Prüfungsordnung übertragen ist (vgl. § 41 Satz 2 BBiG).

Vor diesem Hintergrund kann dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht (Hamburg: JVB1. 1978, 37) auch nicht darin gefolgt werden, daß die Prüfungsausschüsse die einzigen im Prüfungswesen zu bildenden Institutionen seien. Denn die Industrie- und Handelskammer kann, soweit sie nicht dem Prüfungsausschuß Funktionen zuweist, Aufgaben des Prüfungswesens auch durch ihren Hauptgeschäftsführer erfüllen lassen.

Aufgrund der Ermächtigung hat der Berufsbildungsausschuß der vom Beklagten vertretenen Industrie- und Handelskammer die „Prüfungsordnung für die Durchführung von Abschlußprüfungen in anerkannten Ausbildungsberufen“ (PrO) beschlossen. Diesem Ausschuß obliegt es als mit umfassender Regelungskompetenz ausgestattetes Organ der Kammer (vgl. BVerfG, Beschluß vom 14. 5. 1986 — 2 BvL 19/84 —, BVerfGE 72, 278, 291 f.; Düring/Wohlgemuth, a. a. O., S. 3 ff.) nach § 58 Abs. 2 BBiG, die aufgrund des Berufsbildungsgesetzes von der Kammer zu erlassenden Rechtsvorschriften für die Durchführung der Berufsbildung zu beschließen. Dazu zählen auch die Prüfungsordnungen (vgl. Knopp/Kraegeloh, a. a. O., Erl. 2 zu § 58).

Die hier maßgebliche Vorschrift der Prüfungsordnung lautet — in Übereinstimmung mit der Musterprüfungsordnung des Bundesausschusses für Berufsbildung (abgedruckt bei Knopp/Kraegeloh, a. a. O., Anh. III, Nr. 2, Anl. 1 a) — wie folgt:

§ 14 Prüfungsaufgaben

(1) Der Prüfungsausschuß beschließt auf der Grundlage der Ausbildungsordnung die Prüfungsaufgaben.

(2) Der Prüfungsausschuß ist gehalten, überregional erstellte Prüfungsaufgaben zu übernehmen, soweit diese von Gremien erstellt oder ausgewählt worden sind, die im Einvernehmen mit der beteiligten Stelle entsprechend § 37 Abs. 2 BBiG zusammengesetzt worden sind.

Danach kann nur in den Fällen, in denen der Prüfungsausschuß selbst die Prüfungsaufgaben formuliert und „beschließt“, dem Anliegen des Klägers Rechnung getragen werden; denn die Beschlußfassung erfordert, wenn sie sinnvoll sein soll, die Möglichkeit einer vorhergehenden umfassenden Beschäftigung des Ausschusses mit dem Prüfungsstoff. Die — im vorliegenden Falle allein streitige — Behandlung überregional erstellter oder ausgewählter Prüfungsaufgaben ist dagegen ausdrücklich (nur) in § 14 Abs. 2 PrO geregelt, der eine Beschlußfassung durch den Prüfungsausschuß nicht vorsieht. Damit entfällt auch das daran anknüpfende, die Beschlußfassung vorbereitende Einsichtsrecht.

Die strikte Bindung des Prüfungsausschusses an überregional erstellte oder ausgewählte Aufgaben kommt in den Formulierungen „ist gehalten“ und „übernehmen“ zum Ausdruck. Beide Wendungen verdeutlichen, daß dem Prüfungsausschuß kein eigener Spielraum für die Entscheidung verbleibt, inwieweit die von der Prüfungsordnung intendierte Rechtsfolge, die Abnahme der Abschlußprüfung auf der Grundlage überregional erstellter Prüfungsaufgaben, eintreten soll. Das Wort „gehalten“ bedeutet in diesem Zusammenhang dasselbe wie „verpflichtet“ (ebenso Hurlebaus, a. a. O., S. 46; a. A. [„Soll-Vorschrift“] Eule, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 1982, 1, 4, und Walter/Hausmann, a. a. O., S. 41). Es handelt sich um die Partizipialform des heute nur noch wenig geläufigen Tätigkeitswortes „halten“ im Sinne von „zu etwas anhalten“. Allgemein wird es in der Verbindung „zu etwas gehalten sein“ gleichgesetzt mit den Formulierungen „auferlegt bekommen haben; verpflichtet, gebunden oder verbunden sein“ (vgl. Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Band 3, 1977; Grimm, Deutsches Wörterbuch, Nachdr. 1984, Band 5, S. 2319). Das Wort „übernehmen“ verstärkt — gerade im Vergleich zu der in § 14 Abs. 1 PrO verwandten Wendung „beschließt“ — die beabsichtigte

Bindung des Prüfungsausschusses. Bei einer Verpflichtung zur Übernahme von Prüfungsaufgaben bleibt kein Raum für die Untersuchung, ob etwa ein atypischer Fall vorliegt, der abweichende Rechtsfolgen rechtfertigen könnte. Hätte der Berufsbildungsausschuß mit § 14 Abs. 2 PrO lediglich eine Richtlinie für typische Fälle geben wollen, von der „aus wichtigen Gründen“ zur Fehlerkorrektur oder zum Ausgleich regionaler Besonderheiten abgewichen werden dürfte, so hätte er auf Formulierungen wie „soll“ oder „in der Regel“ zurückgreifen müssen, die in der Rechtsprache seit jeher für eine differenzierte Gebundenheit der Rechtsanwendung stehen (vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Auflage 1974, § 31 II b). Im übrigen bedarf es zur Fehlerkorrektur keines Einsichtsrechts; denn der Prüfungsausschuß kann von ihm für fehlerhaft erachtete Aufgaben im Rahmen der allein ihm obliegenden Bewertung der Prüfungsleistungen berücksichtigen und ausgleichen.

Angeichts des eindeutigen Wortlauts des § 14 Abs. 2 PrO können Zweckmäßigkeitserwägungen (vgl. Düring/Wohlgemuth, a. a. O., S. 11: Beachtung regionaler Besonderheiten, Beseitigung möglicher Anfechtungsgründe im Vorfeld der Prüfung; vgl. ferner Berufsbildungspolitische Ausschuß des DGB, Thesen zur Arbeit der Aufgabenerstellungsausschüsse, Gewerkschaftliche Bildungspolitik 1984, 44), entsprechende Befugnisse des Prüfungsausschusses nicht begründen (vgl. BVerwG, a. a. O., [DVBl. 1985, S. 58]).

Die von der Prüfungsordnung in Übereinstimmung mit dem Berufsbildungsgesetz versagte Kompetenz läßt sich auch nicht aus sonstigen Rechtsvorschriften herleiten.

Es gibt insbesondere keinen allgemein anerkannten Grundsatz des Prüfungsrechts, nach dem ein Prüfungsausschuß neben der Leistungsbewertung auch die Aufgabenerstellung durchführen muß. Vielmehr ist das Prüfungswesen

geprägt durch eine Vielzahl nebeneinander bestehender Prüfungssysteme, die sowohl eine eingeschränkte wie eine umfassende Mitwirkung des Prüfungsausschusses kennen. Im schriftlichen Prüfungsverfahren überwiegen jedoch die Fallgestaltungen, in denen die Erarbeitung der Prüfungsfragen und die Bewertung der Lösung — wie hier — durch verschiedene Personen erfolgt.

Auch der Grundsatz der Chancengleichheit im Prüfungswesen gebietet eine Einsichtnahme und eine Beschlußfassung durch den Prüfungsausschuß nicht. Es dient vielmehr in besonderem Maße der Chancengleichheit, wenn die Aufgaben und damit der Schwierigkeitsgrad der Prüfungsanforderungen für alle Prüflinge möglichst gleich sind. Denn die Abschlußprüfung ist nach dem System des Berufsbildungsgesetzes überregional ausgestaltet. Nach § 35 BBiG ist ihr die jeweilige Ausbildungsordnung zugrunde zu legen. Diese wiederum wird nach § 25 BBiG bundesweit erlassen. Dem liegt die Zielsetzung zugrunde, den Auszubildenden eine möglichst breite Berufsausbildung zu ermöglichen und ihnen zur Förderung ihrer beruflichen Mobilität eine Qualifikation unabhängig von den Bedürfnissen des Einzelbetriebes zu vermitteln (vgl. Walter/Hausmann, a. a. O., S. 42). Der Chancengleichheit der Prüflinge dient die Bindung des Prüfungsausschusses an überörtlich gestellte Prüfungsaufgaben im übrigen auch unter dem Gesichtspunkt der Geheimhaltung der Aufgaben vor der Prüfung. Es liegt — auch bei Würdigung der Verschwiegenheitspflicht der Ausschußmitglieder gemäß § 6 PrO — auf der Hand, daß der Prüfungsstoff bei der ausschließlichen Befassung eines überörtlichen Gremiums besser gegen eine vorzeitige Bekanntgabe geschützt werden kann, als dies bei der Einsichtnahme durch eine Vielzahl örtlicher Prüfungsausschüsse möglich wäre.

Der folgende Beitrag von Magdalena Joos ist im Rahmen eines Praktikums entstanden, das die Autorin als Studentin der Verwaltungswissenschaften im BIBB abgeleistet hat und während dessen sie zeitweise im Forschungsprojekt „Berufsbildungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik“ tätig war. Im Zuge der Bearbeitung des Projekts sollte vor allem die Frage geklärt werden, warum sich die Berufsbildungsbeteiligung der hier lebenden Ausländer trotz insgesamt besserer Lernvoraussetzungen über einen Zeitraum von zehn Jahren nur wenig erhöht hat. Bezogen auf die Berufsausbildung wurde die Hypothese aufgestellt, daß die früher ermittelten Einflußfaktoren — Einreisealter, Deutschkenntnisse, Schulabschlüsse — langsam an Gewicht verlieren. Welche anderen Faktoren treten an ihre Stelle? Ein solcher Faktor sind die Kontakte.

Allerdings sind Kontakte zwischen Ausländern und Deutschen gleichermaßen Indikatoren wie Determinanten der Integration. Es schien daher geraten, vorhandenes Erhebungsmaterial aus diesem Bereich und dem der Vorurteile auszuwerten.

Interaktionen und Ressentiments bestimmen sich wesentlich aus der ökonomischen Situation. Deshalb lag es nahe, das Material aus zwei Bundesländern mit deutlich unterschiedlicher wirtschaftlicher Lage zu vergleichen. Die günstigen Bedingungen in Baden-Württemberg kontrastieren für Analysezwecke ausreichend mit den in Nordrhein-Westfalen.

Die Darstellung mag auf den ersten Blick etwas zugespitzt und eingeschränkt erscheinen. Der Nutzen der Fragestellung liegt in einer gewissen Verallgemeinerungsfähigkeit der Aussagen. Die Ergebnisse finden Verwendung in der weiteren Projektarbeit.

(Die Redaktion)

Ressentiments gegen Ausländer — Ergebnisse einer Befragung Jugendlicher in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen

Im Rahmen eines BIBB-Forschungsprojektes zur Berufsbildungssituation ausländischer Jugendlicher wurde unter anderem auch der Frage der Ausländerfeindlichkeit unter Jugendlichen nachgegangen. Auf der Basis einer 1985 durchgeführten repräsentativen Mehrthemen-Befragung der 14- bis 29-jährigen Jugendlichen in der Bundesrepublik einschließlich Berlin (West) wurden die Einstellungen der Jugendlichen gegenüber Ausländern untersucht. Die Studie war als Ländervergleich zwischen Baden-Württemberg (BW) und Nordrhein-Westfalen (NRW) angelegt, um mögliche Unterschiede in den Einstellungen, die sich auf Faktoren wie Arbeitslosigkeit, beruflicher Status und Gemeindegröße zurückführen lassen, zu ermitteln.

Ausgangspunkt der Überlegungen bildete die Frage, ob zwischen Arbeitslosigkeit und Ausländerfeindlichkeit ein statistischer Zusammenhang nachgewiesen werden könne. Dabei wurde insbesondere die Frage untersucht, ob unter den arbeitslosen Jugendlichen in NRW eine häufigere ablehnende Haltung festgestellt werden könne als in BW, da in NRW die Arbeitslosenquote in NW mit 10,6 % doppelt so hoch ausfällt wie in BW (5,1 %).

Des weiteren wurde untersucht, ob Facharbeiter gegenüber Ausländern relativ ablehnend eingestellt seien. Da in Baden-Württemberg 21 % der Befragten Facharbeiter sind (gegenüber 10 % in Nordrhein-Westfalen), müßten hier — so die Annahme — die negativen Aussagen gegenüber ausländischen Mitbewohnern höher liegen als in Nordrhein-Westfalen.

Außerdem wurde die Frage geprüft, ob sich zwischen der Wohnortgröße und der Einstellung gegenüber Ausländern ein statistischer Zusammenhang nachweisen lasse. Dieser Fragestellung liegt die Annahme zugrunde, daß sich der spezifische Lebensraum — neben zahlreichen anderen Faktoren — prägend auf bestimmte Lebenshaltungen auswirken könne; insbesondere in Großstädten — so die Annahme — sei die Möglichkeit zum Abbau von Vorurteilen gegenüber Ausländern eher gegeben, weil sich häufigere Gelegenheit zum Kontakt mit Ausländern ergäbe. Da in BW der größte Teil der Jugendlichen in mittelgroßen und kleinen Gemeinden und demgegenüber in NRW jeder zweite Jugendliche in Kernstädten mit über 500 000 Einwohnern lebt, müsse die ablehnende Haltung in BW stärker als in NRW ausgeprägt sein.

Ergebnisse

Wie die Untersuchungsergebnisse zeigen, hat jeweils die Hälfte der Jugendlichen in beiden Ländern „regelmäßig“ bzw. „häufig“ Kontakt zu Ausländern; ebenso viele kommen dagegen „selten“ oder

„praktisch nie“ mit ausländischen Mitbürgern in Kontakt. Weiter berichten die Jugendlichen, daß sie „eher gute“ (90 % NRW; 80 % BW) als „eher schlechte“ Erfahrungen (9 % NRW; 14 % BW) im Umgang mit Ausländern gemacht haben.