

von: Clive Hewlett (Abteilungsleiter a.D.) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Clive Hewlett: Neuordnung des Prüfungswesens durch die angekündigte BBiG-Novelle

Die duale Berufsausbildung war bis vor wenigen Jahren die häufigste Qualifizierungswahl junger Leute. Das hat sich nachhaltig geändert: Inzwischen entscheidet sich – mit zunehmender Tendenz – über die Hälfte eines Schulabgängerjahrgangs für die Aufnahme eines Hochschulstudiums. Die Bundesregierung hält es daher für geboten, berufliche Bildung heute (wieder) verstärkt als attraktives Angebot für junge Menschen zu präsentieren, um dem sich weiter verstärkenden Mangel an beruflich qualifizierten Fachkräften zu begegnen. Ein Baustein zur Attraktivitätssteigerung soll die Modernisierung des Berufsbildungsrechts sein. Dazu hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) auch zur Erledigung eines entsprechenden Auftrags aus der Vereinbarung zur Großen Koalition der 19. Legislaturperiode im Dezember 2018 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung - Berufsbildungsmodernisierungsgesetz (BBiMoG) vorgelegt. Danach sei „vorrangiges Ziel der Novelle ... die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der dualen beruflichen Bildung bei potentiellen Auszubildenden und Betrieben gleichermaßen“. Am 11.06.2019 leitete die Bundesregierung den nur geringfügig geänderten Gesetzentwurf dem Bundestag zu (BT-Drs. 19/10815). Auf der Grundlage dieser Drucksache untersucht der nachfolgende Beitrag, ob und welche Auswirkungen die BBiG-Novelle auf das insgesamt bewährte Prüfungsrecht in der Berufsbildung hätte.

Vorbemerkung

Die Durchführung von Berufsabschlussprüfungen ist aufwändig. Personal (Prüfer), Material und Räume müssen zur Verfügung stehen. Das kostet Zeit und Geld. Die zuständigen Stellen (Kammern), die für die Organisation und Durchführung von Berufsabschlussprüfungen verantwortlich sind, haben aus diesem Grund ein erhebliches Interesse an möglichst kostengünstigen Prüfungen. Von „Prüfungsökonomie“ ist dann die Rede. Ökonomie in diesem Kontext betrachtet eigentlich das Verhältnis von Prüfungsaufwand und -ergebnis, also die Nutzen-Kosten-Relation. Der Nutzen zeigt sich in der Qualität der Prüfung, d.h., ob und inwieweit die Prüfung aussagekräftig, zuverlässig und objektiv ist. Betrachtet werden aber meist allein die Kosten.

Kostengünstige Prüfungen erreicht man dadurch, dass der Zeit- und Personalaufwand auf ein Minimum beschränkt wird. Das wird vor allem dadurch möglich, dass Prüfungen in großen Gruppen (alle Prüflinge machen parallel dasselbe) durchgeführt werden. Um auch die Zeit für die Auswertung gering zu halten, werden Prüfungsaufgaben (schriftlich wie praktisch) bevorzugt, die schnelles und unkompliziertes Auswerten ermöglichen. Dies soll vor allem dadurch erreicht werden, indem im schriftlichen Teil durch gebundene Aufgaben (Mehrfachwahlaufgaben) die Bewertungsspielräume derart eingeengt werden, dass die eine richtige Antwort von den Prüfern, noch besser von Computern, zweifelsfrei erkannt werden kann. Diese Prüfungspraxis hat aus Sicht der zuständigen Stellen zudem den Vorteil, dass die Auswertung zeitsparend ist und auf Fachkenntnisse der Bewerber problemlos verzichten kann.

Zu beachtender rechtlicher Rahmen des Prüfungswesens

Die berufliche Bildung unterhalb der Hochschulebene wurde erstmals im Jahre 1969 durch das

von: Clive Hewlett (Abteilungsleiter a.D.) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Berufsbildungsgesetz (BBiG) umfassend und bundesweit einheitlich geregelt. Die prüfungsrechtlichen Regelungen waren spärlich, auch um der Prüfungspraxis möglichst weite Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Dagegen waren die Vorgaben des Gesetzes zur Zusammensetzung und zu den Kernaufgaben der Prüfungsausschüsse schon damals recht stringent. Ihre Aufgabe besteht darin, (berufsrelevante) Prüfungen abzunehmen. Sie sind streng paritätisch mit derselben Anzahl von Beauftragten der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerseite zu besetzen, u.a. soll damit die gemeinsame Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern dokumentiert werden.

Die Bewertung von Prüfungsleistungen ist eine zentrale Aufgabenstellung im Prüfungswesen. Sie gehört daher zum Kernbereich der Prüfungsabnahme, die das BBiG den Prüfungsausschüssen zugewiesen hat. Der Prüfungsausschuss trifft damit Entscheidungen, die das Grundrecht der Berufsfreiheit im Sinne von Artikel 12 Grundgesetz der Prüflinge berühren können. Deshalb hatte die Bundesregierung in ihrer Begründung zum § 42 BBiG des am 1. April 2005 in Kraft getretenen Berufsbildungsreformgesetzes (Bundestagsdrucksache 15/3980) auch zutreffend darauf hingewiesen, dass solche Entscheidungen „durch den Prüfungsausschuss in seiner Gesamtheit getroffen werden müssen“. Weiter heißt es dort: „Dieser muss unter Mitwirkung aller seiner Mitglieder entscheiden (sog. Kollegialprinzip).“ Folgerichtig bestimmen zum einen das Gesetz selbst in § 42 Abs. 1 BBiG, dass zu Bewertungsentscheidungen der Prüfungsausschuss in seiner Gesamtheit tätig werden muss, und zum anderen § 25 Abs. 1 der Musterprüfungsordnung (MPO), dass jede Prüfungsleistung von den Mitgliedern des Prüfungsausschusses getrennt und selbständig zu beurteilen und zu bewerten ist. Das Erfordernis einer eigenständigen Bewertung verlangt die Anwesenheit aller Prüfungsausschussmitglieder (vgl. § 25 Abs. 1 MPO), d.h. die bloße Beschlussfähigkeit des Ausschusses im Sinne von § 41 Abs. 2 BBiG reicht nicht aus.

Im Hinblick auf die umfassende Verantwortung des Prüfungsausschusses für den rechtmäßigen Ablauf der Prüfung kann es vom Kollegialprinzip keine Ausnahme geben. Dies ist auch mit der BBiG-Novelle von 2005 bestätigt worden. So stellt die dort eingeführte Möglichkeit, zur Bewertung einzelner Prüfungsleistungen gutachterliche Stellungnahmen (fachkundiger) Dritter einzuholen (§ 39 Abs. 2 BBiG), keine Durchbrechung des Kollegialprinzips dar, da diese dritten Personen gleichsam als Korrekturassistenten lediglich einen Bewertungsvorschlag abgeben, an den der Prüfungsausschuss nicht gebunden ist. Auch das seinerzeit eingeführte Berichterstatteprinzip stellt keine Ausnahme vom Kollegialgrundsatz dar, da das Gesetz den Berichterstatte eine umfassende Dokumentationspflicht auferlegt. So sind die wesentlichen Prüfungsabläufe zu dokumentieren und die für die Bewertung erheblichen Tatsachen festzuhalten. Dies dient vorrangig dazu, dass der Prüfungsausschuss in seiner Gesamtheit seine in § 42 Abs. 1 BBiG definierten Aufgaben sachgerecht wahrnehmen kann – ein viel zu großer Aufwand, der die erhoffte Arbeiterleichterung für Prüfungsausschüsse nicht bringen konnte. Beide gut gemeinten Neuregelungen erlangten daher keine Bedeutung in der Prüfungspraxis. Die vorstehend beschriebenen strengen rechtlichen Vorgaben dürften der wesentliche Grund dafür sein, dass die erst mit dem BBiG 2005 eingeführten Möglichkeit, zwei Mitglieder des Prüfungsausschusses mit der Bewertung einzelner, nicht mündlich zu erbringender Prüfungsleistungen, zu beauftragen, ebenso gescheitert ist wie die Möglichkeit, für diesen Zweck Gutachter (z.B. Berufsschullehrer) zu beauftragen. Im Referentenentwurf zum BBiMoG (dort S. 67) hat das BMBF eingeräumt, dass die Rechtsprechung an die Dokumentationspflichten hohe Anforderungen gestellt hat, da sie die ungeprüfte Übernahme von Vorkorrekturen für unzulässig erklärt hat.

von: Clive Hewlett (Abteilungsleiter a.D.) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Vorschläge zur Änderung des Prüfungsrechts mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitserleichterungen für Prüfungsausschüsse sollten den vorstehend erläuterten Grundsätzen standhalten.

Ziele des BBiMoG-Gesetzentwurfs 2019 für das Prüfungswesen

Zu Beginn der laufenden 19. Legislaturperiode hat das BMBF vier Handlungsfelder für einen Reformbedarf des BBiG identifiziert. Das Handlungsfeld 3 unterstand dem Leitmotiv „Verbesserung der Rahmenbedingungen: Modernisierung der Prüfungsvorschriften und Sicherung des Ehrenamtes im Prüfungswesen - modern, effektiv, rechtssicher –“. Bemerkenswert erscheint, dass sich dieses Handlungsfeld keineswegs aus der in der 18. Legislaturperiode beauftragten Evaluation des BBiG ableitet. Vielmehr stellte bereits der am 23. März 2016 veröffentlichte Evaluationsbericht im Ergebnis fest, dass sich das BBiG grundsätzlich bewährt habe; rechtlicher Änderungsbedarf betraf allenfalls einige Marginalien wie die Beseitigung von Rechtsunsicherheiten aus dem Gesetzesvollzug und Anregungen zur Verwaltungsvereinfachung. Mehr nicht, obwohl man zu diesem Zeitpunkt längst wusste, dass der Prüfungsaufwand und die Anforderungen an das Prüfungspersonal in den letzten Jahren erheblich gestiegen sind. Dennoch wurde im Evaluationsbericht die Frage nach (rechtlich) zulässigen Entlastungsmöglichkeiten für das Prüfungspersonal nicht gestellt.

Umso überraschender waren daher die weitreichenden Vorschläge zur Änderung des Prüfungsrechts, wie sie mit dem Referentenentwurf zum BBiMoG Ende 2018 bekannt wurden. Sie wurden unter dem Rubrum der „Modernisierung und Flexibilisierung des Prüfungsrechts im BBiG“ veröffentlicht und sollten „mit Augenmaß“ zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten für eine zeitgemäße, rechtskonforme und rechtssichere Prüfung ohne Minderung der Qualität“ schaffen (so noch die Version des Referentenentwurfs vom 10.05.2019, S. 46). Diese vollmundige Behauptung fehlt im dem Bundestag zugeleiteten Gesetzentwurf.

Das BMBF rechtfertigte seine massiven Eingriffe ins Prüfungsverfahrenrecht zunächst mit einem angeblichen Auftrag, den es aus den lapidaren Zeilen 1235 f. im Koalitionsvertrag „Verbesserung der Rahmenbedingungen“ herausliest. Das Prüfungsrecht hatten die Koalitionspartner jedoch gar nicht im Blick: Zieht man nämlich den Gesamtkontext heran, also auch die Aussagen zur Berufsbildung auf S. 65 des Koalitionsvertrags, dann sind offenkundig reine Ausbildungssachverhalte gemeint, wie z.B. (die zu Recht) vorgeschlagene nunmehr vor-aussetzungslose Teilzeitberufsausbildung als Gesetzesanspruch. Wirft man darüber hinaus einen Blick auf die im Jahre 2017 vom DIHK vorgelegten Vorschläge zur Änderung des Prüfungsrechts, dann wird einem rasch klar, auf wen die prüfungsrelevanten Vorschläge im Referentenentwurf zurückgehen. Im Gesetzentwurf heißt es daher nur noch schlicht, dass die Bundesregierung neben der Umsetzung des Koalitionsvertrags u.a. das Ziel verfolge, die Prüfungsverfahren zu modernisieren (BT-Drs. 19/10815, S. 43).

Der einzige Vorschlag, den der Gesetzentwurf zur Entlastung der Prüfungsausschüsse enthält, geht dahin, dass selbständig bewertbare Prüfungsbestandteile zur abschließenden Abnahme und Bewertung für delegierbar erklärt werden; während in der Version vom Dezember 2018 noch allein der Prüfungsausschuss darüber entscheidet, ob und wieweit delegiert wird, bringt der dem Bundestag vorlegte Gesetzentwurf die weitere Rechtsverschlechterung, dass die zuständige Stelle im Einvernehmen mit den Mitgliedern des Prüfungsausschusses die Entscheidung trifft (siehe dort § 39 Abs. 2 Satz 1 BBiG). Der Praktiker weiß, dass damit im Ergebnis die Kammergeschäftsführungen entscheiden, ob und wieweit

von: Clive Hewlett (Abteilungsleiter a.D.) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

delegiert wird, da die Prüfungsausschussmitglieder leicht unter Druck gesetzt werden können, wenn sie nicht „spüren“. Zwei Varianten der Delegation werden im Gesetzentwurf angeboten:

- Delegation auf paritätisch zu besetzende Prüferdelegationen.
- Weitergehende Übertragung der abschließenden Bewertung „nichtflüchtiger“ Prüfungsleistungen durch einen Prüfungsausschuss oder eine Prüferdelegation an lediglich zwei Prüfende.

Damit wird die Besetzung von Stationen bei einer Stationsprüfung oder von beiden Teilen einer gestreckten Abschlussprüfung mit unterschiedlichen Prüferdelegationen ermöglicht. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: „Die Flexibilität beim Einsatz von Prüfern und Prüferinnen im Prüfungsverfahren soll dadurch erhöht werden, dass auch Prüfer und Prüferinnen, die nicht Mitglied des Prüfungsausschusses sind, in einer paritätischen Delegation mit der Abnahme und Bewertung von Prüfungsleistungen beauftragt werden können. So sollen auch Personen als Prüfende gewonnen werden können, denen ihre Arbeit, ihr Unternehmen oder ihre Lebenssituation nur ein begrenztes Zeitbudget für Prüferaufgaben ermöglicht.“ Der Einsatz als unbeteiligter Dritter ist rechtlich problematisch (s.o.). Im Übrigen lässt sich dieser Personenkreis auch auf andere Weise für das Prüfungswesen gewinnen, indem die zuständige Stelle die Zahl parallel tätiger Prüfungsausschüsse deutlich erhöht, die dementsprechend geringer belastet werden.

Wer gedacht hat, dass die Delegationen (wie bisher) verpflichtet sind, die wesentlichen Abläufe und die für die Bewertung erheblichen Tatsachen für die abschließende Bewertung durch den delegierenden Prüfungsausschuss zu dokumentieren, sieht sich getäuscht. Die Delegationen entscheiden nach dem Referentenentwurf vielmehr abschließend, d.h. der delegierende Prüfungsausschuss hat die Bewertungen ungeprüft zu übernehmen. Damit beseitigt das BMBF mit einem Federstrich die Alleinverantwortung des Prüfungsausschusses für die Prüfungsabnahme.

Die Rechtsstellung des Prüfungsausschusses wird durch einen weiteren Aspekt abgewertet: Der neue § 42 Abs. 4 BBiG bestimmt, dass der Prüfungsausschuss die von Automaten erstellten Auswertungen von Multiple-Choice-Aufgaben („Antwort-Wahl-Aufgaben!“) ausnahmslos zu übernehmen hat; im Referentenentwurf des BMBF wurde diese Maßnahme noch als Entlastung des Prüfungsausschusses verkauft. Mit dieser neuen Bestimmung übernimmt der BMBF bzw. die Bundesregierung nicht nur eine alte Forderung des DIHK, sondern erklärt es gleichsam durch die Hintertür für zulässig, dass der Prüfungsausschuss völlig unbesehen die von einem Automaten ausgeworfene Zahl richtiger Antworten zu übernehmen hätte. Damit wird diesem Fachgremium die Verantwortung für den Bewertungsprozess gänzlich entzogen. Hinzu tritt, dass der Prüfungsausschuss von dritter Seite erarbeitete Multiple-Choice-Aufgaben auf deren fachliche Eignung und Richtigkeit überhaupt nicht mehr überprüfen kann. Schließlich ist dem Prüfungsausschuss jegliche Möglichkeit der Überprüfung verwehrt, ob die automatisierten Ergebnislisten fehlerbehaftet sind (z.B. durch Programmier- oder andere Fehler). Damit wird ihm auch in diesem Fall jegliche Möglichkeit der Verantwortungswahrnehmung genommen. Die Rechtsprechung hat daher zum Einsatz von Multiple-Choice-Aufgaben im Prüfungswesen richtungsweisende Entscheidungen getroffen. Danach kann sich die Aufgabe des Prüfungsausschusses nicht allein auf die Addition der richtigen Antworten beschränken, da dieser Vorgang keinen Raum für eine wertende Beurteilung von Prüfungsleistungen zulässt; daher müsse bei dieser Prüfungsart die eigentliche Prüfertätigkeit vorverlagert werden, die in der Auswahl des Prüfungsstoffes, der Ausarbeitung

von: Clive Hewlett (Abteilungsleiter a.D.) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

der Fragen und der Festlegung von Antwortmöglichkeiten besteht. Prüfer ist hierbei derjenige, der die Multiple-Choice-Aufgaben auswählt. Im Übrigen ist die ausdrückliche Nennung dieses hochumstrittenen Aufgabentyps im Gesetzestext ein unnötiges Ärgernis, da er damit als einziger Aufgabentyp gleichsam eine gesetzestechnische Weihe erhält. Dabei sind Antwort-Wahl-Aufgaben denkbar ungeeignet, um die Berufsqualifikation im Sinne von § 1 Abs. 3 BBiG eines Prüflings festzustellen. Denn es ist auf Folgendes hinzuweisen: Befürworter von Multiple-Choice-Aufgaben behaupten, dass dieser Typ der gebundenen Aufgabe sehr valide sei, weil vom Prüfling keine sprachliche Formulierungskunst gefordert werde. Das scheint nur auf den ersten Blick so zu sein. Tatsächlich erfordert die Lösung von Multiple-Choice-Aufgaben vor allem das Verstehen der Distraktoren (Falschantworten). Sie bestehen oftmals aus abstrakten und – da die Antworten falsch sein sollen – zum Teil kontextfremden Begriffen und Zusammenhängen oder aus Antwortmöglichkeiten mit schwer erkennbaren, leicht zu verwechselnden Ausdrücken. Diese als falsch auszusortieren, verlangt vom Prüfling viel Übung und vor allem hohe Sprachkompetenz. Das eigentlich zu prüfende Fachwissen tritt dagegen dahinter zurück. Aus diesen Gründen erscheint dieser Aufgabentyp in kompetenzorientierten Berufsabschlussprüfungen nicht geeignet.

Erfreulich ist, dass das BMBF von der ursprünglich geplanten Aushöhlung des Paritätsprinzips Abstand genommen hat. In der Fassung des Referentenentwurfs vom Dezember 2018 sollten an Stelle von Lehrkräften der berufsbildenden Schulen gleichrangig Lehrkräfte der überbetrieblichen Berufsausbildung in Prüfungsausschüsse berufen werden können; da dieser Einrichtungen meist von arbeitgeber- bzw. kammernahen Institutionen betrieben werden, ließen sich auf diese Weise vortrefflich arbeitgeberlastige Prüfungsausschüsse bilden. Das BMBF hat jedoch eingelenkt und diese Passage zum § 40 Abs. 3 BBiG im dem Bundestag geleiteten Gesetzesentwurf gestrichen.

Ein begrüßenswertes Anliegen des BMBF ist die vorgesehene Sicherung des Ehrenamtes im Prüfungswesen. Dazu findet man allerdings wenig. Es ist zwar zu begrüßen, dass die Transparenz für die Beteiligten bei der Berufung von Prüfungsausschüssen sowie Prüfer/innen mit der Neufassung des § 40 Abs. 5 BBiG erhöht werden soll. Das allein stärkt das Ehrenamt nicht maßgeblich. Vielmehr wäre es erforderlich, die Bedeutung und die näheren Voraussetzungen für die Wahrnehmung von Ehrenämtern in der Berufsbildung endlich gesetzlich zu regeln. Dies betrifft insbesondere die Gesichtspunkte, die in der Praxis erfahrungsgemäß Probleme bereiten (z.B. Freistellungs- und Vergütungspflichten; Benachteiligungsverbot).

Aus der Stellungnahme des Bundesrats zum Gesetzesentwurf vom 28. Juni 2019 (BR-Drs. 230/1/19) erscheinen zwei Gesichtspunkte erwähnenswert:

Zum einen verlangt dies Gremium allen Ernstes, die Delegationsmöglichkeiten – anders als im Gesetzentwurf ausgewiesen – auch noch auf praktische Prüfungen mit situativen Charakter (im Gesetzentwurf „flüchtige Prüfungsinstrumente“ genannt), auszuweiten, also auch auf Prüfungsleistungen, wo nicht nur das Ergebnis bewertungsrelevant ist. Das ist abzulehnen, weil solche „flüchtigen“ Prüfungsleistungen nur im Wege der persönlichen Inaugenscheinnahme bewertet werden können.

Zum anderen übernimmt der Bundesrat mit seinem Ergänzungsvorschlag zu § 39 BBiG eine alte DIHK-Forderung, wonach zuständige Stellen bei Bedarf Prüflinge auf andere zuständige Stelle „überstellen“

von: Clive Hewlett (Abteilungsleiter a.D.) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

dürfen. Die vom Bundesrat vorgebrachte Begründung für dies Vorhaben überzeugt nicht. Bei sehr kleinen Prüfungsteilnehmerzahlen, für die sich die Errichtung von Prüfungsausschüssen nicht lohnt, steht das Instrument des § 39 Absatz 1 Satz 2 BBiG zur Verfügung, wonach mehrere zuständige Stellen gemeinsame Prüfungsausschüsse bilden können. Im Übrigen würde mit dem Bundesratsvorschlag Missbrauch Tür und Tor geöffnet. Dazu sei daran erinnert, dass der diesbezügliche DIHK-Vorschlag darauf abzielte, einer zuständigen Stelle die Möglichkeit zu eröffnen, Prüflinge auf andere zuständige Stellen zu verteilen, wenn sie selbst (aus welchen Gründen auch immer) nicht genügend Prüfungsausschüsse errichtet hat, um dem Ansturm von Prüflingen Herr zu werden.

Der Bundesrats-Vorschlag als Regelfall ist entbehrlich: Jede zuständige Stelle kann anhand der eingetragenen Ausbildungsverhältnisse recht- und frühzeitig planen, wie viele Prüfungsausschüsse sie errichten muss, um die zu erwartende Zahl von Prüflingen ordnungsgemäß in eigener Zuständigkeit prüfen zu lassen. Eine Ausnahme ist m.E. nur vorstellbar, wenn ein Auszubildenden-Jahrgang zahlenmäßig vom langjährigen Durchschnitt exorbitant nach oben abweicht. Hier lohnt es nicht, zusätzliche (ja mehrjährig zu bestellenden) Prüfungsausschüsse zu errichten. Allerdings muss aber im Gesetzestext zwingend ergänzt werden, dass diese „Überstellung“ nur mit Zustimmung des Prüflings und seines Ausbildungsbetriebs erfolgen darf, da die Prüfungsabnahme an einem auswärtigen Ort eine zusätzliche Belastung darstellt, mit der Betrieb und v.a. Prüfling einverstanden sein müssen.

Fazit:

Zunächst ist festzuhalten, dass die zunehmende Komplexität und damit der zunehmende Aufwand im Prüfungsverfahren nicht auf veraltete Prüfungsstrukturen zurückzuführen sind, sondern auf immer höhere Anforderungen an die Ausbildungsberufsbilder und damit an die Prüfungsinhalte. Dieses Problem verlangt Lösungen, die selbstverständlich auch Änderungen des Prüfungsrechts umfassen können. Allerdings lässt der Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht klar erkennen, wie die Modernisierung des Prüfungsrechts im Einklang mit den einschlägigen Rechtsgrundsätzen gestaltet werden soll. Die in der Vorlage enthaltenen Allgemeinplätze, Worthülsen und Nebelkerzen helfen jedenfalls nicht weiter. Diese Art des Taktierens und die „Entstehungsgeschichte“ des Handlungsfelds 3 (Prüfungswesen) lassen darauf schließen, dass das BMBF lediglich als Erfüllungsgehilfe namentlich des DIHK tätig wird. Zum Teil werden Neuerungen als innovativ verkauft, die entweder alte Hüte darstellen oder wirkungslose Wortungetüme. Auch hört sich Vieles noch nicht stringent zu Ende gedacht an. Dies gilt gerade für das Vorhaben, das bewährte Prüfungswesen nachhaltig umzugestalten. Dabei bleiben so wichtige Fragen offen, ob nun die Gesamtverantwortung für die Prüfungsabnahme beim Prüfungsausschuss verbleibt oder nicht. Abgesehen davon, dass eine Aufweichung des bewährten Kollegialprinzips, das die Gesamtverantwortung für die Prüfung dem Gesamtgremium Prüfungsausschuss zuweist, im Lichte von Artikel 12 Grundgesetz (Berufsfreiheit) rechtlich problematisch erscheint, ist sie weder erforderlich noch gar wünschenswert, um das Prüfungsverfahren ökonomischer als in der Vergangenheit zu gestalten, ohne dass die Prüfungsqualität erkennbar abnimmt. Jedenfalls wird das erklärte Ziel, die „Rahmenbedingungen des BBiG insbesondere für rechtsbeständige und hochwertige Prüfungen sowie für ein attraktives Ehrenamt“ zu optimieren, mit diesem Gesetzentwurf deutlich verfehlt.

Bemerkenswerterweise entlarvt sich die Bundesregierung selbst, worum es ihr bei den Änderungen im Prüfungsverfahren tatsächlich geht. Im Besonderen Teil der Gesetzesbegründung (S. 61) bedauert

von: Clive Hewlett (Abteilungsleiter a.D.) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

sie, dass das mit dem BBiG 2005 erst neu eingeführte Berichterstatterprinzip bedeutungslos blieb. Die Rechtsprechung hat nämlich klargestellt, dass der Prüfungsausschuss seiner Verantwortung nur dann gerecht wird, wenn er sich selbst ein Bild von den Prüfungsleistungen macht. Die ungeprüfte Übernahme von Vorkorrekturen sei demnach unzulässig. Diese Vorgabe sei – so das BMBF – bei Teilen der „modernen flüchtigen Prüfungsinstrumente nicht praktikabel; daher müsse das Gesetz so geändert werden, dass der Prüfungsausschuss „künftig nicht mehr zwangsläufig selbst die Prüfung abnehmen muss, sondern primär für die Durchführung der Prüfung zuständig ist“ (Fassung vom 18.12.2018, S. 57). Da hierin ein Zirkelschluss liegt, hat das BMBF den „Sondern-Satz“ in der Version des Gesetzentwurfs getilgt (BT-Drs. 19/10815, S. 61, drittletzter Absatz).

Es geht dem BMBF also nicht um Modernisierung des Prüfungsverfahrens, sondern schlicht um den Versuch, alt hergebrachte, gerichtlich bestätigte Prüfungsgrundsätze per Gesetz auszuhebeln, indem u.a. das Prinzip der höchstpersönlichen Wahrnehmung von Prüfungsleistungen durch das Prüfungspersonal unterlaufen wird. Dabei hat das BMBF noch im Dezember 2018 betont, wie wichtig es ihm sei, dass „alles, was bisher möglich war, möglich bleibt. Prüfungsausschüsse können das Verfahren 1:1 nach den bisherigen Regeln durchführen und etwa alle Prüfungsleistungen selbst und gemeinsam abnehmen (Kollegialprinzip).“ Seit Inkrafttreten des BBiG 1969 gelten diese Verfahrensgrundsätze, ohne dass sie bzw. deren Qualität in Frage gestellt worden sind. Soweit ersichtlich sind diese Grundsätze auch von der Gerichtsbarkeit nie in Zweifel gezogen oder gar beanstandet worden.

Es gehört daher viel Mut dazu, den neuartigen Vorschlag der „Prüferdelegation“ als Modernisierung des Prüfungswesens zu verkaufen. Zwangsläufig erhöht sich die Zahl an einer Einzelprüfung beteiligter Personen auf der Prüferseite, da künftig nicht nur der ursprünglich tätige Prüfungsausschuss, sondern auch „Prüferdelegationen“ die Möglichkeit erhalten sollen, gutachterliche Stellungnahmen Dritter einzuholen. De facto heißt dies, dass mehrere Prüfungsgremien für die Abnahme einer einzigen Prüfung zuständig sein sollen. Das schafft zusätzlich Verwirrung und verlangt erheblich höhere Anforderungen an die Dokumentationspflichten der an einer Prüfung Beteiligten, da im Falle eines anschließenden gerichtlichen Nachprüfungsverfahrens transparent und eindeutig geklärt sein muss, wer was im Falle einer angefochtenen Bewertung einer Prüfungsleistung zu verantworten hat. Diesen wichtigen Gesichtspunkt hat das BMBF schlicht übersehen. Es hat eher den Anschein, dass mit der Möglichkeit der „Prüferdelegation“ lediglich das mit dem BBiG 2005 eingeführte, in der Praxis jedoch gescheiterte Berichterstatterprinzip gleichsam repariert werden soll.

Die von der Bundesregierung angestrebte „Stärkung des Ehrenamts“ wird nicht dadurch erreicht, dass Prüfungsausschüsse künftig Mehrarbeit übertragen erhalten, wenn sie für andere Prüfungsausschüsse im Wege der Delegation Prüferfunktionen übernehmen müssen. Auch bleibt unklar, wie bei diesen Neuerungen der entlastete Prüfungsausschuss „in jeder Phase Herr des Verfahrens und Herr des Gesamtergebnisses bleiben“ soll.

Das drängende Problem der zugenommenen Belastung des Prüfungspersonals muss zweifellos gelöst werden. Ein Ansatz besteht darin, die Prüfertätigkeit auf deutlich mehr Schultern zu verteilen als bisher. Anzusetzen wäre bei der Wirtschaft. Die Annahme eines Ehrenamts im Prüfungswesen wird noch viel zu häufig blockiert, indem Beschäftigten Nachteile zumindest unterschwellig angedroht werden. An dieser Stelle ist der Hebel gesetzlich anzusetzen, denn: Ebenso, wie es viel zu wenige Betriebe gibt, die

von: Clive Hewlett (Abteilungsleiter a.D.) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

ausbilden, obwohl sie die gesetzlichen Mindestvoraussetzungen erfüllen, gibt es auch viel mehr aufgrund ihres Fachwissens bzw. ihrer Erfahrung prüfungsgerechte Beschäftigte, die aber daran gehindert werden, ein Prüfungsamt aufzunehmen. Wenn also die Bundesregierung das Ehrenamt wirklich stärken will, muss sie – wie bereits ausgeführt – (endlich) arbeitsrechtlich die Freistellungs- und Vergütungspflichten von Arbeitgebern regeln. Dies wäre ohne weiteres im BBiG möglich, einem Spezialgesetz des Arbeitsrechts. Offenbar ist vielen Arbeitgebern deren Verantwortung für die Heranbildung qualifizierten Fachpersonals nicht bewusst. Daher müssen diese gesetzlichen Regelungen – ggf. sanktionsbewehrt – Arbeitgebern verdeutlichen, dass das Ehrenamt des Prüfers nicht anders zu behandeln ist als das des ehrenamtlichen Richters. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und in seiner Stellungnahme vom 28.06.2019 empfohlen, den § 40 Abs. 6 BBiG wie folgt zu ergänzen:

„Niemand darf in der Übernahme oder Ausübung des Amtes als Mitglied oder Stellvertreter eines Prüfungsausschusses oder einer Prüferdelegation beschränkt oder wegen der Übernahme oder Ausübung des Amtes benachteiligt werden. Mitglieder in Prüfungsausschüssen oder Prüferdelegationen und deren Stellvertreter sind für die Zeit ihrer Prüfertätigkeit von ihrem Arbeitgeber von der Arbeitsleistung freizustellen. Die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses wegen der Übernahme oder Ausübung des Amtes ist unzulässig.“

Es wäre wünschenswert, dass wenigstens diese Verbesserung übernommen wird. Im Übrigen dürfte man vergeblich darauf hoffen, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren die größten Mängel des Gesetzentwurfs noch behoben werden. Dazu gehört neben Prüfungsdelegationen im beliebigen Umfang auch die Streichung des unnötigen Hinweises auf den Einsatz der grundsätzlich unbrauchbaren Multiple-Choice-Aufgaben im § 42 Absatz 4 und in der Gesetzesbegründung. Die ersten Stellungnahmen der Opposition aus der Mitte des Bundestags stimmen pessimistisch. Zu anderen Neuerungen des Berufsbildungsrechts finden sich z.T. ablehnende Äußerungen, nicht jedoch zu den beabsichtigten Eingriffen ins Prüfungsrecht. Möglicherweise hat sich der eine oder die andere von der geschickten Wortwahl in der Gesetzesbegründung täuschen lassen, denn wer will schon Einwände erheben gegen größere Transparenz im Prüfungswesen oder Erleichterungen für das gebeutelten Prüfungspersonal. Damit wird das jahrzehntelang bewährte Kollegialprinzip mit einem Schlag beerdigt. Die möglichen negativen Folgen werden erst andere zu spüren bekommen – nach mehrjährigen praktischen Erfahrungen.