

Prüfungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht

Der prüfungsspezifische Bewertungsspielraum im Spiegel der Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht

Prof. Dr. Jochen Rozek*

Abstract: Der Beitrag beschäftigt sich mit der bundesverfassungs- und bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, die zur Begrenzung des im Prüfungsrecht vormals weiten administrativen Beurteilungsspielraums auf einen prüfungsspezifischen Bewertungsspielraum geführt hat. Eine bedeutende Funktion kommt dabei auch den vom Bundesverwaltungsgericht ausgeformten Verfahrensgewährleistungen zu, die – wie namentlich das sog. Überdenkungsverfahren – den Prüflingen einen Ausgleich für die nach wie vor nur eingeschränkte materielle Kontrolle von Prüfungsentscheidungen durch die Gerichte bieten.

A. Einleitung

Als hoheitliche Angelegenheit werden Prüfungen vom Staat und anderen Trägern hoheitlicher Gewalt (z.B. Hochschulen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Steuerberaterkammern) jährlich vieltausendfach im schulischen (z.B. Abitur), universitären (z.B. Bachelor, Master) und außeruniversitären Bereich (z.B. Staatsexamina, Laufbahnprüfungen, Prüfungen in Ausbildungsberufen) durchgeführt und Prüfungsentscheidungen getroffen. Charakteristisch für eine Prüfung ist die Ermittlung und sodann Bewertung von Kenntnissen und Fähigkeiten der Prüfungsteilnehmer. Die Feststellung der Qualifikation der Kandidaten durch die jeweilige Prüfungsinstanz ist regelmäßig – mittelbar oder unmittelbar – Voraussetzung für eine Berufszulassung.¹

Während der vorschriftsmäßige Ablauf eines Prüfungsverfahrens gerichtlich voll überprüfbar ist,² ist weithin anerkannt, dass Prüfungsentscheidungen inhaltlich, soweit es um die Bewertung der erbrachten Prüfungsleistung geht, nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen.³ Durch die Grundsatzbeschlüsse des

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Verfassungsgeschichte und Staatskirchenrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig.

¹ Vgl. allgemein nur *Guhl*, Prüfungen im Rechtsstaat, 1978, S. 16; *Rozeck*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. V, 2023, § 136, Rn. 1 ff. m.w.N.

² Dazu im Einzelnen *Rozeck*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, § 136, Rn. 19 ff.

³ Vgl. BVerwGE 165, 202 (207); 170, 1 (4 f.); *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, Rn. 362; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 7, Rn. 43;

Bundesverfassungsgerichts zur gerichtlichen Kontrolle berufsbezogener Prüfungsentscheidungen aus dem Jahr 1991⁴ ist dies nicht prinzipiell in Frage gestellt worden. Dennoch haben diese beiden bis heute maßgeblichen Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine langjährige Rechtsprechungspraxis des Bundesverwaltungsgerichts zum Prüfungsrecht⁵ einer grundrechtlich im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 S. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG notwendigen Korrektur unterworfen. Das Bundesverwaltungsgericht hat mittlerweile längst die Karlsruher Maßgaben aufgegriffen und weitere Präzisierungen getroffen, u.a. im Hinblick auf die Begründung von Prüfungsentscheidungen⁶, das Prüfungsverfahren⁷ und die Grenzen des Bewertungsspielraums.⁸ Man kann insoweit von einem durch die beiden Leitentscheidungen ausgelösten konstruktiven Dialog zwischen Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen, in dessen Rahmen das Bundesverwaltungsgericht die verfassungsgerichtlichen Vorgaben fortentwickelt hat. Dies besitzt eminente Bedeutung für die Praxis, stellt der prüfungsrechtliche Bewertungsspielraum doch einen praktisch besonders bedeutsamen Anwendungsfall eines administrativen Beurteilungsspielraumes im Rahmen der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe dar.⁹

B. Zur Legitimation eines administrativen Beurteilungsspielraums im Prüfungswesen

Beim prüfungsrechtlichen Bewertungsspielraum geht es um eine sektorale Ausnahme vom Grundsatz der uneingeschränkten Justitiabilität auch unbestimmter Rechtsbegriffe, die Konsequenz des Verfahrensgrundrechts des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG ist.¹⁰ Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährleistet gegenüber Akten der öffentlichen Gewalt nicht nur den Zugang zu den Gerichten. Der Bürger hat darüber hinaus auch Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle.¹¹ Aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes folgt daher grundsätzlich die Pflicht der Gerichte, Verwaltungsmaßnahmen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen, was eine Bindung an die im Verwaltungsverfahren getroffenen Feststellungen und Wertungen prinzipiell ausschließt.¹²

Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, 23. Aufl. 2022, § 40, Rn. 111, 116 ff.; *Ruthig*, in: Kopp/Schenke (Hrsg.), VwGO, 28. Aufl. 2022, § 114, Rn. 28, 31 ff.

⁴ BVerfGE 84, 34 ff.; 84, 59 ff.

⁵ Seit BVerwGE 8, 272 (273 ff.); vgl. zur früheren Rspr. des BVerwG ferner BVerwGE 38, 105 (110 f.); 57, 130 (144); 70, 4 (9 ff.); 70, 143 (144 ff.).

⁶ Vgl. BVerwGE 91, 262 ff.; 92, 132 ff.; 99, 185 ff.

⁷ Vgl. BVerwGE 92, 132 ff.; 94, 64 ff.; 98, 210 ff.; 99, 208 ff.; 106, 369 ff.; 107, 363 ff.

⁸ Vgl. BVerwGE 96, 126 ff.; 98, 324 ff.; 104, 203 ff.; 109, 211 ff.

⁹ Zur Typologisierung und zu den diskutierten Fallgruppen administrativer Beurteilungsspielräume vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 4, Rn. 187a; *Geis*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 40, Rn. 148 ff.; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 37 ff.; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 40, Rn. 90 ff.; zur umfangreichen verwaltungsgerichtlichen Spruchpraxis im Prüfungsrecht s. Rspr.Nachw. bei *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, passim.

¹⁰ BVerfGE 84, 34 (49 f.); 101, 106 (123); 103, 142 (156 f.); 129, 1 (20 f.); 133, 1 (24); BVerwGE 157, 366 (369 f.); 167, 33 (37).

¹¹ BVerfGE 93, 1 (13); 113, 297 (310); 117, 244 (268); 129, 1 (20); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 19, Rn. 58 m.w.N.

¹² BVerfGE 61, 82 (110 f.); 78, 214 (226); 101, 106 (123); 129, 1 (20); BVerwGE 155, 35 (39).

Das bedeutet indes nicht, dass die Einräumung eines Beurteilungsspielraumes samt der korrespondierenden Reduktion der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte ausnahmslos gegen Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verstoßen würde. Als Ausnahme von der Regel¹³ bedarf sie jedoch einer besonderen Legitimation, die sich erst aus einer Kombination formeller und materieller Rechtfertigungselemente ergibt.

I. Erfordernis einer normativen Ermächtigung

Notwendig für eine solche Legitimation ist in formeller Hinsicht zum einen, dass sich der jeweils einschlägigen Rechtsvorschrift, entweder ausdrücklich oder im Wege der Auslegung hinreichend deutlich, die Entscheidung des Gesetzgebers entnehmen lässt, die Verwaltung zu ermächtigen, über das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen eines unbestimmten Gesetzesbegriffs abschließend zu befinden (sog. normative Ermächtigungslehre).¹⁴ Es würde das Versprechen wirksamen Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verletzen, wenn ein Gericht die vollständige Überprüfung einer Behördenentscheidung unterlässt, weil es ein behördliches Letztentscheidungsrecht annimmt, das mangels gesetzlicher Grundlage nicht besteht.¹⁵

II. Erfordernis einer materiellen Rechtfertigung

Allerdings ist auch der Gesetzgeber nicht frei in der Einräumung behördlicher Beurteilungsspielräume. Vielmehr bedarf die Freistellung der behördlichen Rechtsanwendung von gerichtlicher Kontrolle eines hinreichend gewichtigen Sachgrunds, der am Grundsatz eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) auszurichten ist.¹⁶ Seine entscheidende materielle Rechtfertigung bezieht der Beurteilungsspielraum bei der Bewertung von Prüfungsleistungen daraus, dass die prüfungsspezifischen Wertungen mit Rücksicht auf die Chancengleichheit aller Prüflinge (Art. 3 Abs. 1 GG) im Gesamtkontext des Prüfungsverfahrens getroffen werden müssen und sich nicht ohne weiteres in späteren Verwaltungsstreitverfahren einzelner Prüfungskandidaten isoliert nachvollziehen lassen.¹⁷ Verantwortlich dafür zeichnet vor allem folgende Erwägung:¹⁸ Prüfer müssen bei ihrer Bewertung von Einschätzungen und Erfahrungen ausgehen, die sie im Laufe ihrer Prüfungspraxis bei vergleichbaren Prüfungen entwickelt haben und allgemein anwenden. Die Bewertung von Prüfungsleistungen darf infolgedessen nicht isoliert gesehen werden. Sie ist in ein komplexes Bezugssystem zu stellen, das durch die persönlichen Erfahrungen und Vorstellungen der Prüfer beeinflusst wird. Insofern handelt

¹³ Zum Regel-Ausnahme-Verhältnis von umfassender gerichtlicher Kontrolle einerseits und Spielräumen der Verwaltung andererseits vgl. BVerfGE 84, 34 (50 ff.); 88, 40 (56); 103, 142 (156 f.); 113, 273 (110); 129, 1 (22); BVerfGK 19, 229 (234).

¹⁴ BVerfGE 129, 1 (22); BVerfGK 19, 229 (234); BVerwGE 156, 75 (87 f.); 158, 387 (396); 167, 33 (38); *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 40, Rn. 85 f.; *Kment/Vorwalter*, JuS 2015, 193 (196 f.); kritisch *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 34.

¹⁵ BVerfGE 129, 1 (22).

¹⁶ BVerfGE 129, 1 (23).

¹⁷ Grundlegend BVerfGE 84, 34 (50).

¹⁸ BVerfGE 84, 34 (51 f.); dazu auch *Rozek*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, § 136, Rn. 8 ff.

es sich bei prüfungsspezifischen Wertungen zugleich um „höchstpersönliche Akte wertender Erkenntnis“.¹⁹

Im Verwaltungsprozess eines einzelnen Prüflings kann das Gericht die für die Gesamtheit vergleichbarer Prüflinge maßgeblichen Bewertungskriterien nicht nachvollziehen, zumal die konkrete Prüfungssituation nur bedingt rekonstruierbar ist. Das Gericht müsste demnach eigene Bewertungskriterien entwickeln und an die Stelle derjenigen der Prüfer stellen. Dies würde jedoch mit dem das gesamte Prüfungsrecht beherrschenden Grundsatz der Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) kollidieren.²⁰ Dieser gebietet, dass für vergleichbare Prüflinge so weit wie möglich vergleichbare Prüfungsbedingungen und Bewertungskriterien gelten.²¹ Es wäre mit dem Grundsatz der Chancengleichheit deshalb nicht vereinbar, wenn einzelne Prüfungskandidaten auf dem Wege über einen Verwaltungsprozess die Chance einer vom Vergleichsrahmen unabhängigen Bewertung erhielten. Die gleichmäßige Beurteilung aller vergleichbaren Kandidaten würde dadurch tiefgreifend beeinträchtigt,²² es droht folglich eine Verzerrung der Bewertungsmaßstäbe, sowie eine Verletzung der Chancengleichheit. Letztere ist bei der Beurteilung vor diesem Hintergrund nur erreichbar, wenn den von Prüfungsbehörden bestellten Prüfern bei prüfungsspezifischen Wertungen ein Entscheidungsspielraum verbleibt und die gerichtliche Kontrolle insoweit zurückgenommen wird.²³

C. Begrenzung des Beurteilungsspielraums auf prüfungsspezifische Wertungen

Erweist sich der Grundsatz der Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) als die entscheidende verfassungsrechtliche Legitimation des prüfungsrechtlichen Beurteilungsspielraums, so ergeben sich daraus auch die Grenzen dieses Bewertungsspielraums, die zugleich den Umfang der durch Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gebotenen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle determinieren. Die Letztentscheidungskompetenz des Prüfers ist restriktiv zu handhaben, d.h. auf prüfungsspezifische Wertungen zu begrenzen.²⁴ Davon abzugrenzen sind fachspezifische Erwägungen, die Fragen betreffen, die einer fachwissenschaftlichen Erörterung zugänglich sind, unabhängig davon, ob sie als fachwissenschaftlich geklärt gelten oder in der Fachwissenschaft kontrovers behandelt werden. Die Unterscheidung im Einzelfall kann sich freilich diffizil gestalten, insbesondere wenn prüfungsspezifische Wertungen mit fachspezifischen Erwägungen verflochten sind.²⁵ Des ungeachtet liegt die zentrale Bedeutung der beiden Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts darin, dass die Bewertung der Ausführungen des Prüflings zu fachwissenschaftlichen Fragen

¹⁹ Vgl. *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 40, Rn. 116: Prüfungsentscheidungen als „höchstpersönliche Akte wertender Erkenntnis“.

²⁰ BVerfGE 84, 34 (52); 85, 59 (77).

²¹ Vgl. auch BVerfGE 52, 380 (388); BVerwGE 152, 330 (333 f.); 171, 334 (339); *Rozek*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, § 136, Rn. 9, 27.

²² BVerfGE 84, 34 (52).

²³ BVerfGE 84, 34 (52).

²⁴ BVerfGE 84, 34 (53); 84, 59 (77).

²⁵ Zu dieser Problematik vgl. *Dieterich*, in: Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, 8. Aufl. 2022, Rn. 881 m.w.N.; *Geis*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 40, Rn. 153.

nicht mehr dem Beurteilungsspielraum der Prüfer unterliegt, sondern die betreffenden Ausführungen von den Verwaltungsgerichten vollständig auf ihre Richtigkeit bzw. Vertretbarkeit zu überprüfen sind.²⁶ Der vom Bundesverfassungsgericht insoweit eingeführte Begriff des „Antwortspielraums“²⁷ bringt sinnfällig zum Ausdruck, dass es in fachwissenschaftlichen Fragen eine Bandbreite fachlich vertretbarer Antworten geben kann, die nicht als falsch bewertet werden dürfen. Dementsprechend folgt bei berufsbezogenen Prüfungen aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG der allgemeiner Bewertungsgrundsatz, dass eine „vertretbare und mit gewichtigen Argumenten folgerichtig begründete Lösung“ nicht als falsch, sondern als zumindest vertretbar zu werten ist.²⁸

I. Paradigmenwechsel im Vergleich zur vormaligen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Darin liegt ein kardinaler Paradigmenwechsel im Vergleich zur Rechtsprechungspraxis des Bundesverwaltungsgerichts vor den beiden Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.²⁹ Danach sollte nämlich die Entscheidung darüber, was ein Prüfling richtig oder falsch gemacht hat, in den gerichtlich nicht korrigierbaren Beurteilungsspielraum fallen, solange nur der Bereich des wissenschaftlich Diskutablen und damit der Bereich der fachwissenschaftlichen Erkenntnis, innerhalb dessen dem Prüfer die Letztentscheidung zugestanden wurde, nicht verlassen war.³⁰ So sollte es auch keinen allgemeingültigen Bewertungsgrundsatz geben, der es verböte, Richtiges als falsch und vertretbare Auffassungen als unvertretbar zu bewerten.³¹ Die dann allein verbleibende Option einer Willkürkontrolle (Art. 3 Abs. 1 GG) wurde auf ausgesprochene Extremfälle beschränkt. Erst wenn die Bewertung „auf einer derart eklatanten und außerhalb jedes vernünftigen Rahmens liegenden Fehleinschätzung wissenschaftlich-fachlicher Gesichtspunkte beruht[e]“, dass sich das Prüfungsergebnis „dem Richter als gänzlich unhaltbar aufdrängen muss[te]“,³² oder wenn sie gar auf einem Verstoß gegen zwingende Denkgesetze basierte,³³ sollte die Willkürgrenze überschritten sein.

Dieser Verwaltungsrechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1991 zu Recht den Boden entzogen. Eine derart weitgehende Reduktion der gerichtlichen Kontrolle ist bei berufsbezogenen Prüfungen mit Art. 12 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG unvereinbar. Der Zweck einer Prüfung als Berufszugangsschranke, denjenigen Bewerbern den Berufszugang zu verwehren, die fachlichen Mindestanforderungen nicht mehr genügen, darf nur im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verfolgt werden, was nicht nur für den Umfang der zu erbringenden Qualifikationsnachweise, sondern auch für deren Bewertung von Bedeutung ist.³⁴ Daraus folgt, dass in umstrittenen

²⁶ *Rozek*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, § 136, Rn. 10.

²⁷ BVerfGE 84, 34 (55).

²⁸ BVerfGE 84, 34 (55).

²⁹ Dazu auch *Rozek*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, § 136, Rn. 66 f. m.w.N.

³⁰ Vgl. BVerwGE 70, 143 (149); BVerwG DÖV 1980, 380; NVwZ 1990, 66.

³¹ So auch BVerwG DÖV 1980, 380.

³² So auch BVerwG NVwZ 1991, 271 (272).

³³ So BVerwG Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 99.

³⁴ BVerfGE 84, 34 (50 f.).

fachwissenschaftlichen Fragen den Prüfern zwar einerseits ein Bewertungsspielraum zuzubilligen ist, dem jedoch andererseits ein angemessener Antwortspielraum des Prüfungskandidaten, über dessen Berufschancen entschieden wird, korrespondiert.³⁵ Soweit die Richtigkeit und Angemessenheit einer Lösung wegen der Eigenart der Prüfungsfrage nicht eindeutig bestimmbar ist, die Aufgabenstellung vielmehr unterschiedlichen Ansichten Raum lässt bzw. Raum lassen muss, darf eine vertretbare und mit gewichtigen Argumenten folgerichtig begründete Lösung nicht als falsch gewertet werden.³⁶ Eine in solcher Weise fundierte Stellungnahme in einer umstrittenen Fachfrage darf nicht zu beruflichen Nachteilen führen, nur weil ein Prüfer oder Prüfungsgremium anderer Ansicht ist als der Prüfling.³⁷ Es handelt sich dabei um einen allgemeinen Bewertungsgrundsatz. Die Verwaltungsgerichte haben dessen Einhaltung – erforderlichenfalls mit Hilfe von Sachverständigen – zu kontrollieren.³⁸ Fachwissenschaftliche Richtigkeitsentscheidungen sind seither nicht länger einer effektiven gerichtlichen Kontrolle entzogen, sollte der Prüfling die der Benotung zugrundeliegende Auffassung der Prüfer für unrichtig halten und deshalb nicht gewillt sein, den ungünstigen Prüfungsbescheid hinzunehmen. Vielmehr ist eine gerichtliche Vertretbarkeitskontrolle unabdingbar.³⁹ Allerdings ist zu beachten, dass auch eine vertretbare fachwissenschaftliche (Minderheiten-)Ansicht falsch oder unvollständig begründet und angewendet werden kann.⁴⁰

II. In den prüfungsrechtlichen Bewertungsspielraum fallende Wertungsfragen

In den Bewertungsspielraum der Prüfer fallen weiterhin die Wertungen, die sich damit befassen, wie die Prüfungsteilnehmer die Anforderungen der konkreten Prüfungsaufgabe innerhalb des entsprechenden prüfereigenen Bezugssystems bewältigt haben.⁴¹ Solche prüfungsspezifischen Wertungen betreffen namentlich die Bestimmung des Schwierigkeitsgrads der Aufgabe,⁴² die Bewertung der Überzeugungskraft der Argumente,⁴³ des Aufbaus der Darstellung und der Folgerichtigkeit des Begründungsgangs.⁴⁴ Zu den prüfungsspezifischen Wertungsfragen gehört ferner, welche Kenntnisse im jeweiligen Ausbildungsstadium zu fordern sind und welches Gewicht Wissenslücken und Fehlern zukommt.⁴⁵ Prüfungsspezifisch sind sodann die Gewichtungen der einzelnen fachlichen und prüfungsspezifischen Wertungen, d.h. die Bestimmung ihrer Bedeutung für die Notenvergabe.⁴⁶ Hierfür muss sich ein Prüfer darüber klar werden, welche durchschnittlichen Anforderungen er an eine Prüfungsleistung stellt. Die

³⁵ Grundlegend BVerfGE 84, 34 (55).

³⁶ BVerfGE 84, 34 (55); 84, 59 (79).

³⁷ BVerfGE 84, 59 (79).

³⁸ BVerfGE 84, 34 (55).

³⁹ Vgl. BVerfGE 84, 59 (79).

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 84, 34 (55).

⁴¹ BVerwG NJW 2018, 2142 (2143).

⁴² BVerfGE 84, 59 (79).

⁴³ BVerwG NJW 2018, 2142 (2143).

⁴⁴ BVerwG NJW 2018, 2142 (2143).

⁴⁵ BVerfGE 84, 59 (79 f.).

⁴⁶ BVerwG NJW 2018, 2142 (2143); Fischer, in: Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, Rn. 635.

prüfungsspezifischen Wertungen und Gewichtungen müssen nachvollziehbar sein. Sie dürfen insbesondere keine inhaltlichen Widersprüche enthalten.⁴⁷ Soweit fachwissenschaftliche Beurteilungen mit prüfungsspezifischen Wertungen verflochten sind, sind sie gleichsam herauszufiltern.⁴⁸ Die Prüfungsentscheidung ist rechtswidrig, wenn sich erweist, dass die Fachfrage entgegen der Ansicht des Prüfers richtig oder zumindest vertretbar beantwortet worden ist.⁴⁹

D. Verfahrensrechtliche Kompensationen für die eingeschränkte gerichtliche Kontrolle prüfungsspezifischer Wertungen

Das Bundesverfassungsgericht leitet bei berufsbezogenen Prüfungen unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG einen Anspruch des Prüflings auf effektiven Schutz seiner Berufsfreiheit durch eine entsprechende Ausgestaltung des Prüfungsverfahrens her.⁵⁰ Dazu gehört, dass der Prüfling die Möglichkeit erhält, Einwände gegen die Bewertung seiner Prüfungsleistungen bei der Prüfungsbehörde rechtzeitig und wirkungsvoll vorzubringen, um auf diese Weise ein Überdenken dieser Bewertungen unter Berücksichtigung seiner Einwände zu erhalten.⁵¹ Hieran hat die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in jüngerer Zeit vor allem unter zwei Aspekten angeknüpft – durch die Entwicklung spezifischer Begründungsanforderungen an die Bewertung (nachfolgend I.) und durch die richterliche Ausformung des sog. Überdenkensverfahrens (nachfolgend II.).

I. Spezifisches Begründungserfordernis von Prüfungsentscheidungen

Das Bundesverwaltungsgericht hat zunächst spezifische Begründungsanforderungen an die Bewertung von Prüfungsleistungen im Rahmen berufsbezogener Prüfungen entwickelt,⁵² die unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG unter dem Aspekt effektiven Grundrechtsschutzes hergeleitet werden. Danach gilt Folgendes:

Der effektive Grundrechtsschutz verlangt, dass der Prüfer bzw. die Prüfungskommission die Bewertung einer berufsrelevanten Prüfungsleistung begründet und die tragenden Erwägungen darlegt, die zu der Bewertung der Prüfungsleistung geführt haben.⁵³ Der Grundrechtsschutz umfasst einen Informationsanspruch des Prüflings, der sich auf eine angemessene Begründung der Prüfungsentscheidung richtet, d.h. auf die Bekanntgabe der wesentlichen Gründe, mit denen die Prüfer zu einer bestimmten Bewertung der Prüfungsleistungen gelangt sind.⁵⁴ Die maßgeblichen Gründe müssen zwar nicht in allen

⁴⁷ BVerwG NJW 2018, 2142 (2143); BVerwG, Beschl. v. 3.9.2020 – 6 B 16.20, BeckRS 2020, 23106 Rn. 15.

⁴⁸ BVerwG NVwZ 1998, 738; *Fischer*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 637.

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 84, 34 (55); BVerwGE 91, 262 (266).

⁵⁰ Grundlegend BVerfGE 84, 34 (45 ff.).

⁵¹ BVerfGE 84, 34 (45 ff.).

⁵² BVerwGE 91, 262 ff.; 92, 132 ff.; 96, 324 ff.; 165, 202 (210 f.); dazu auch *Rozek*, in: *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), *HVwR V*, § 136, Rn. 50 ff.

⁵³ BVerwGE 165, 202 (210).

⁵⁴ BVerwGE 165, 202 (210).

Einzelheiten, aber doch in den für das Ergebnis ausschlaggebenden Punkten erkennbar sein. Dieser Informationsanspruch soll den Prüfling in den Stand versetzen, diejenigen Informationen zu erhalten, die er benötigt, um feststellen zu können, ob die rechtlichen Vorgaben und Grenzen der Prüfung, insbesondere der Beurteilung seiner Leistungen, eingehalten worden sind.⁵⁵ Fehlt eine Begründung, so muss sie auf Verlangen des Prüflings nachgeholt und, falls substantiierte Gegenvorstellungen erhoben werden, ggf. auch ergänzt werden.⁵⁶ Das Begründungserfordernis gilt sowohl für schriftliche als auch für mündliche berufsbezogene Prüfungsleistungen.⁵⁷

1. Begründung der Bewertung schriftlicher Prüfungsleistungen

Bei schriftlichen Prüfungsleistungen ergeben sich die wesentlichen Gründe der Prüfungsentscheidung regelmäßig aus den abschließenden Prüfervoten und den (Rand-)Korrekturbemerkungen der Prüfer. Der Prüfling kann sich insoweit Kenntnis durch Einsicht in die Prüfungsakten verschaffen.⁵⁸ Darüber hinaus hat er auf der Basis von Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 i. V. m. Art. 12 Abs. 5 S. 1 DSGVO einen datenschutzrechtlichen Anspruch auf Überlassung einer unentgeltlichen Kopie der angefertigten schriftlichen Prüfungsleistungen samt der zugehörigen Prüfergutachten.⁵⁹ Soweit eine schriftliche Prüfungsleistung von mehreren Prüfern zu bewerten ist (Zwei-Prüfer-Prinzip), ist sowohl eine sog. offene als auch eine sog. verdeckte (isolierte) Zweitbewertung verfassungsrechtlich zulässig.⁶⁰ Es bleibt daher dem Normgeber der jeweiligen Prüfungsordnung überlassen, festzulegen, ob die Bewertung des Zweitprüfers ohne Kenntnis von Votum und Randbemerkungen des Erstprüfers zu erfolgen hat.⁶¹ Stimmt der Zweitprüfer der Benotung des Erstprüfers und dessen Begründung vollumfänglich zu, so kann er sich darauf beschränken, dies durch die Formulierung „einverstanden“ zum Ausdruck zu bringen.⁶² Einer eigenen Begründung bedarf es dann nicht, sie wäre eine bloße Wiederholung der Erstbewertung mit anderen Worten.

2. Begründung der Bewertung mündlicher Prüfungsleistungen

Bei mündlichen Prüfungsleistungen hängt der Informationsanspruch des Prüflings von einem entsprechend spezifizierten Begründungsverlangen ab.⁶³ Begehrt er – ungeachtet einer bereits im Anschluss an die Prüfung gegebenen mündlichen Begründung – die Abgabe einer schriftlichen Begründung der Bewertung, um konkrete Einwendungen gegen diese vorbringen zu können, so ist dem Informationsanspruch des Prüflings nachzukommen, damit er ein Überdenken der fachlichen Einschätzungen und Wertungen

⁵⁵ BVerwGE 165, 202 (210) m.w.N.; BVerwG Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 408, Rn. 6, m.w.N.

⁵⁶ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 39, Rn. 16.

⁵⁷ BVerwGE 165, 202 (211).

⁵⁸ Zum Anspruch auf Akteneinsicht siehe *Jeremias*, in: Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, Rn. 190 ff. m.w.N.

⁵⁹ BVerwG NVwZ 2023, 346.

⁶⁰ BVerwG NJW 2003, 1063; BVerwG, Beschl. v. 19.5.2016 – 6 B 1.16, BeckRS 2016, 47406, Rn. 12 m.w.N.; VGH Mannheim VBIBW 2021, 33.

⁶¹ Siehe hierzu *Fischer*, in: Fischer/Jeremias/Dieterich, Prüfungsrecht, Rn. 610.

⁶² BVerwGE 91, 262 (268 f.); BVerwG Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 416, Rn. 5; Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 417, Rn. 7; VGH Mannheim VBIBW 2021, 33.

⁶³ BVerwGE 99, 185 (191 f.); 165, 202 (211).

der Prüfer veranlassen kann. Da der genaue Ablauf mündlicher Prüfungen naturgemäß schwerer rekonstruierbar ist, setzt eine effektive Kontrolle voraus, dass Aufgaben bzw. Fragen, Prüfungsverlauf sowie Vorzüge und Mängel der erbrachten Leistung und deren Gewichtung durch die Prüfer in einem Prüfungsprotokoll⁶⁴ oder in sonst geeigneter Weise dokumentiert werden.⁶⁵

II. Überdenkensverfahren

Das bei berufsbezogenen Prüfungen grundrechtlich durch Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG geforderte Überdenken der Prüfungsbewertungen im Rahmen eines verwaltungsinternen Kontrollverfahrens stellt der Sache nach eine weitere (besondere) Verfahrensgewährleistung dar.⁶⁶ Beansprucht der Prüfling mit substantiierten Einwendungen ein solches Überdenken der prüfungsspezifischen Wertungen, ist ein sog. Überdenkensverfahren als eigenständiges verwaltungsinternes Kontrollverfahren durchzuführen.⁶⁷ Ebenso wie der durch Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährleistete Anspruch des Prüflings auf gerichtliche Kontrolle der Prüfungsbewertung dient dieses Nachprüfungsverfahren der effektiven Durchsetzung des materiell-rechtlichen, auf Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG gestützten Anspruchs des Prüflings auf eine rechtmäßige Prüfungsbewertung. Als verfahrensrechtliches Instrument der Fehlerkontrolle kommt ihm – im Hinblick auf den nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegenden Beurteilungsspielraum des Prüfers hinsichtlich prüfungsspezifischer Wertungen – im Rahmen des grundrechtlichen Schutzsystems eine unterstützende Funktion zu.⁶⁸ Der Anspruch des Prüflings auf Überdenken der Prüfungsentscheidung stellt einen verfahrensrechtlichen Ausgleich für die nur eingeschränkt mögliche verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen in Bezug auf prüfungsspezifische Wertungen dar und besteht zusätzlich zum Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz. Das Nachprüfungsverfahren ist Teil des Prüfungsverfahrens,⁶⁹ es kann entweder in das Widerspruchsverfahren (§§ 68 ff. VwGO) integriert oder als isoliertes, eigenständiges Verfahren ausgestaltet werden.⁷⁰

1. Anspruchs- und Durchführungsvoraussetzungen

Der Anspruch des Prüflings auf Durchführung des Überdenkensverfahrens besteht nicht voraussetzungslos. Es genügt nicht, dass er sich pauschal gegen eine bestimmte Bewertung seiner Prüfungsleistung als „zu streng“ oder „nicht überzeugend“ wendet;⁷¹ vielmehr hat

⁶⁴ Zur Protokollierungspflicht und zum notwendigen Inhalt eines Prüfungsprotokolls vgl. *Jeremias*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 455 ff. m.w.N.; *Ramsauer*, in: *Kopp/Ramsauer* (Hrsg.), VwVfG, § 39, Rn. 16a.

⁶⁵ Vgl. BVerwGE 91, 262 (269); 95, 237 (251); *Ramsauer*, in: *Kopp/Ramsauer* (Hrsg.), VwVfG, § 39, Rn. 16a.

⁶⁶ BVerwGE 91, 262 (266); 92, 132 (136); BVerwG NVwZ 2013, 83; NVwZ 2022, 551 (553 f.); siehe auch *Rożek*, in: *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), HVwR V, § 136, Rn. 72 ff.

⁶⁷ BVerwG NVwZ 2022, 551 (553 f.); *Fischer*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 786 m.w.N.

⁶⁸ BVerwGE 165, 202 (211); BVerwG NVwZ 2022, 551 (553 f.).

⁶⁹ BVerwGE 93, 132 (140); BVerwG NVwZ 2022, 551 (553).

⁷⁰ Vgl. BVerwG NVwZ 2013, 83; NVwZ 2022, 551 (553).

⁷¹ Vgl. BVerwGE 92, 132 (138); *Fischer*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 789.

der Prüfling konkret darzulegen, in welchen Punkten die Einschätzung der Prüfungsleistung nach seiner Auffassung Bewertungsfehler aufweist. Er muss substantiierte Einwände gegen die Bewertung erheben. Dafür reicht es aus, dass der Prüfling mit konkreten Einwendungen gegen einzelne prüfungsspezifische Wertungen die Begründung der Prüfer in Zweifel zieht.⁷² An das erforderliche Maß der Substantiierung dürfen indes keine überzogenen Anforderungen gestellt werden, weil andernfalls der durch das Überdenkensverfahren gewährleistete verfahrensrechtliche Grundrechtsschutz leerzulaufen droht.⁷³ Das Überdenkensverfahren scheidet aus, wenn der Prüfling Einwände gegen das vorangegangene Prüfungsverfahren erhebt, da insoweit kein prüfungsspezifischer Bewertungsspielraum besteht und die Einhaltung des Prüfungsverfahrens verwaltungsgerichtlich voll überprüfbar ist.⁷⁴

Das Verfahren des Überdenkens der Prüfungsentscheidung kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn die Prüfer ihre Bewertungen zuvor hinreichend begründet haben.⁷⁵ In Bezug auf mündliche Prüfungen ist ein Prüfling ferner gehalten, so zeitnah substantiierte Einwände gegen die Bewertung seiner mündlichen Prüfungsleistung vorzunehmen, dass die Prüfer noch in der Lage sind, ein Überdenkensverfahren durchzuführen.⁷⁶

2. Befassung der Prüfer mit den Einwendungen des Prüflings

Die Prüfungsbehörde hat sicherzustellen, dass die vom Prüfling erhobenen substantiierten Einwendungen unverzüglich denjenigen Prüfern zugeleitet werden, gegen deren Bewertung sich die Einwendungen richten. Die Prüfer sind ihrerseits verpflichtet, sich mit den Einwendungen unverzüglich auseinanderzusetzen, um Erinnerungslücken, die durch längeren Zeitablauf entstehen können, möglichst zu vermeiden. Die Prüfer haben keine vollständig neue Bewertung, sondern eine inhaltlich beschränkte Nachbewertung vorzunehmen.⁷⁷ Das Überdenken erfordert i.d.R. eine erneute eigenständige prüfungsspezifische Wertung, daher muss jeder Prüfer seine Bewertungen eigenständig überdenken.⁷⁸ Nicht ausgeschlossen ist mithin, dass die Prüfer in unterschiedlichem Umfang die vorgebrachten Einwendungen für begründet bzw. unbegründet erachten.⁷⁹

Das Überdenken der Bewertung und deren etwaige Korrektur sind grundsätzlich von den ursprünglich mit der Bewertung befassten Prüfern vorzunehmen.⁸⁰ Nur sie sind imstande, ihre eigenen Erwägungen durch Überdenken der dagegen gerichteten Einwendungen in Frage zu stellen. Für den Vorrang des Grundsatzes der Bewertung durch dieselben Prüfer spricht insbesondere einmal mehr das Gebot, die Chancengleichheit der Prüflinge (Art. 3 Abs. 1 GG) zu wahren:⁸¹ Das Prüfungsverfahren muss so gestaltet sein, dass alle

⁷² BVerwGE 165, 202 (212 f.) m.w.N.

⁷³ BVerwGE 165, 202 (212 f.).

⁷⁴ *Fischer*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 786; *Rozek*, in: *Kahl/Ludwigs* (Hrsg.), HVwR V, § 136, Rn. 73.

⁷⁵ BVerwGE 92, 132 (137); s.o. D. I.

⁷⁶ *Fischer*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 789 a.E.

⁷⁷ BVerwGE 165, 202 (211 f.).

⁷⁸ BVerwGE 92, 132 (137); 165, 202 (211 f.).

⁷⁹ BVerwGE 165, 202 (211 f.).

⁸⁰ BVerwG NVwZ 2022, 551 (554) m.w.N.

⁸¹ BVerwG NVwZ 2022, 551 (554).

Prüfungsteilnehmer in möglichst ungehindertem Wettbewerb die gleichen Möglichkeiten haben, die ihren Fähigkeiten entsprechenden Leistungen zu erbringen, und dass eine unterschiedliche Beeinflussung der Prüfungsleistung und des Prüfungsergebnisses durch außerhalb ihrer Person liegende Umstände möglichst verhindert wird. Ein Austausch der ursprünglichen Prüfer kommt daher nur ausnahmsweise in Betracht, wenn der Anspruch auf Überdenken nicht durch den Einsatz der ursprünglichen Prüfer erfüllt werden kann, z.B. weil deren Befangenheit zu besorgen ist.⁸²

3. Verschlechterungsverbot

Soweit Prüfungsleistungen im verwaltungsinternen Überdenkensverfahren neu zu bewerten sind, weil die Einwände des Prüflings gegen bestimmte prüfungsspezifische Wertungen berechtigt sind, darf das Prüfungsergebnis grundsätzlich nicht zum Nachteil des Prüflings geändert werden. Zur Wahrung der Chancengleichheit dürfen die Prüfer ihr Bewertungssystem, mit dessen Hilfe sie die einzelnen Prüfungsleistungen einem vorgegebenen Notensystem zuordnen, bei Neubewertungen prinzipiell nicht verändern.⁸³ Die nach dem Überdenken durch den Prüfer vollzogene Beseitigung eines für den Prüfungsteilnehmer nachteiligen Bewertungsfehlers kann und darf nicht zu einer Verschlechterung des Prüfungsergebnisses führen.⁸⁴ Nicht ausgeschlossen ist freilich, dass ein Prüfer auch nach Beseitigung des Bewertungsfehlers an der von ihm gegebenen Note festhält, weil seine Fehleinschätzung nicht so schwerwiegend war, dass ohne sie eine Verbesserung der Note angebracht erscheint. Ein das frühere Prüfungsergebnis abändernder Bescheid⁸⁵ ergeht also nur, sofern das Überdenkensverfahren zu einer geänderten Bewertung der Prüfungsleistung zugunsten des Prüflings führt.⁸⁶

4. Keine Garantie der Ergebnisrichtigkeit

Ist auf Antrag des Prüflings das verwaltungsinterne Kontrollverfahren abschließend durchgeführt worden, ist die zu seinen Gunsten bestehende Verfahrensgewährleistung allerdings auch dann erfüllt, wenn den Prüfern bei Überdenken ihrer Prüfungsbewertung (erneut) Korrekturfehler unterlaufen sein sollten.⁸⁷ Eine Ergebnisrichtigkeit dieses – zum gerichtlichen Rechtsschutz komplementären – verwaltungsinternen Kontrollverfahrens garantiert die Rechtsordnung dem Prüfling nicht. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährleistet dem Prüfling gerichtlichen Rechtsschutz hingegen dann, wenn die Prüfungsbehörde sich weigert, überhaupt ein verwaltungsinternes Kontrollverfahren durchzuführen, oder wenn die Prüfungsbehörde bei der Ausgestaltung des internen Kontrollverfahrens grundlegende Anforderungen in einer Weise missachtet, dass der Zweck des Kontrollverfahrens nicht erreicht wird.⁸⁸ Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährleistet insoweit dem Prüfling gerichtlichen

⁸² BVerwG NVwZ 2022, 551 (554) m.w.N.

⁸³ BVerwGE 165, 202 (221 f.).

⁸⁴ *Fischer*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 797.

⁸⁵ Zur Rechtsnatur der Ergebnismitteilung siehe *Fischer*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 798.

⁸⁶ *Fischer*, in: *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, Rn. 798 m.w.N.

⁸⁷ BVerwG NVwZ 2022, 551 (553).

⁸⁸ BVerwG NVwZ 2022, 551 (553 f.).

Rechtsschutz für die Einhaltung grundlegender Verfahrensanforderungen im Überdenkensverfahren.⁸⁹

E. Fazit

Im Anschluss an die verfassungsgerichtlichen Leitentscheidungen des Jahres 1991 hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung die für berufsbezogene Prüfungen geltenden grundrechtlichen Anforderungen aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG sukzessive konkretisiert und fortentwickelt. Dies hat insgesamt zu einer deutlichen Verbesserung der Rechtsstellung von Prüflingen gegenüber für sie nachteiligen Prüfungsentscheidungen geführt. Nicht nur ist der administrative Beurteilungsspielraum im Prüfungswesen folgerichtig auf prüfungsspezifische Wertungen begrenzt worden. Durch Begründungspflichten und das Überdenkensverfahren ist darüber hinaus auch hinsichtlich der Betätigung des verbliebenen Bewertungsspielraums der Prüfer ein spezifisch verfahrensrechtlicher Grundrechtsschutz von der Rechtsprechung ausgeformt worden. Auf die im Prüfungsrecht damit erbrachte judikative Konkretisierungsleistung darf das Bundesverwaltungsgericht in diesem Jubiläumsjahr allemal mit Befriedigung zurückblicken.

⁸⁹ BVerwG NVwZ 2022, 551 (554).