

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2D 24/2021

Urteil vom 5. November 2021

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichterin Aubry Girardin, Hänni,
Gerichtsschreiberin Ivanov.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Harry F. Nötzli,

gegen

Direktion der Hochschule für Gesundheit, Route des Arsenaux 16a, 1700 Freiburg,
Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Freiburg, BD de Pérolles 25, 1700 Freiburg.

Gegenstand
Nichtbestehen der Zertifikatsarbeit im Studienlehrgang CAS HES-SO in Pflege, Qualität und Beratung 2017-2018; Exmatrikulation,

Beschwerde gegen das Urteil der Interkantonalen Rekurskommission HES-SO vom 7. Mai 2021 (2020.3).

Sachverhalt:

A.
A. _____ absolvierte den Studiengang "CAS HES-SO in Pflege, Qualität und Beratung 2017-2018" an der Hochschule für Gesundheit Freiburg (Haute école de santé Fribourg; Heds FR; nachfolgend: Hochschule). Der Studiengang beinhaltet vier Module: Die Module 1 bis 3 werden jeweils mit einem Leistungsnachweis in Einzel- oder Gruppenarbeit (je 4 ECTS-Punkte) und der gesamte Studiengang mit der Zertifikatsarbeit (3 ECTS-Punkte) evaluiert.

Nachdem A. _____ die Module 1 bis 3 erfolgreich absolviert hatte, reichte sie ihre Zertifikatsarbeit ein. Mit Schreiben vom 29. November 2018 wurde ihr von der Dekanin Weiterbildung und Dienstleistungen der Hochschule mitgeteilt, dass sie die Zertifikatsarbeit nicht bestanden habe (Note F). Sie habe aber die Möglichkeit, diese einmal zu überarbeiten oder neu zu verfassen. Am 27. April 2019 reichte A. _____ eine überarbeitete Zertifikatsarbeit ein, worauf ihr mit Schreiben vom 14. Mai 2019 von der Direktorin der Hochschule mitgeteilt wurde, dass sie auch für die überarbeitete Zertifikatsarbeit die Note F erhalten und diese somit nicht bestanden habe.

Am 24. Mai 2019 ersuchte A. _____ um eine neue Beurteilung ihrer Zertifikatsarbeit durch eine "neutrale Stelle". Diesem Ersuchen wurde entsprochen und die Zertifikatsarbeit einer weiteren Expertin zur Stellungnahme unterbreitet. Mit Schreiben vom 29. August 2019 teilte die Hochschule A. _____ mit, dass sie die überarbeitete Zertifikatsarbeit, die mit der Note F beurteilt wurde, nicht bestanden habe.

B.

Auf Ersuchen von A._____ bestätigte die Direktorin der Hochschule mit formeller Verfügung vom 12. November 2019, dass sie die Zertifikatsarbeit "CAS HES-SO in Pflege, Qualität und Beratung" nicht bestanden habe (Note F) und exmatrikuliert werde. Die dagegen erhobenen Rechtsmittel wiesen die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Freiburg mit Entscheid vom 30. September 2020 und die Interkantonale Rekurskommission HES-SO (Haute école spécialisée de Suisse occidentale) mit Urteil vom 7. Mai 2021 ab.

C.

Gegen das Urteil der Interkantonalen Rekurskommission HES-SO vom 7. Mai 2021 reicht A._____ mit Eingabe vom 8. Juni 2021 subsidiäre Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht ein. Sie beantragt, das angefochtene Urteil und die Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 30. September 2020 sowie der Einspracheentscheid der Hochschule für Gesundheit Heds FR vom 12. November 2019 seien aufzuheben. Ferner beantragt sie, ihre Zertifikatsarbeit der CAS HES-SO Pflege, Qualität und Beratung 2017-2018 sei neu mit mindestens 23.4 Punkten (statt wie bisher mit 22.5 Punkten) zu bewerten und als genügend zu beurteilen. Eventualiter seien das angefochtene Urteil und die Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 30. September 2020 sowie der Einspracheentscheid der Hochschule für Gesundheit Heds FR vom 12. November 2019 aufzuheben und es sei die Streitsache zur Neuurteilung an die Hochschule für Gesundheit Heds FR zurückzuweisen.

Die Interkantonale Rekurskommission HES-SO verzichtet auf Vernehmlassung. Die Hochschule für Gesundheit Heds FR schliesst auf Abweisung der Beschwerde und verzichtet im Übrigen auf Vernehmlassung. Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Freiburg schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Der angefochtene Entscheid, der eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts beschlägt (Art. 82 lit. a BGG), wurde von einer interkantonalen oberen gerichtlichen Behörde erlassen, die nach Art. 35 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 2011 der Fachhochschule der Westschweiz (HES-SO; nachfolgend: Interkantonale Vereinbarung) eingesetzt wurde (vgl. Art. 191b Abs. 2 BV). Die Rekurskommission entscheidet (inter-) kantonal letztinstanzlich und gemäss Art. 35 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung in Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021; Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG; vgl. Urteile 2C 279/2019 vom 24. September 2019 E. 1; 2C 1149/2015 vom 29. März 2016 E. 1).

Gemäss Art. 83 lit. t BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung. Der vorliegend angefochtene Entscheid betrifft das Ergebnis einer schriftlichen Arbeit und somit eine Leistungsbewertung. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist daher ausgeschlossen. Folglich hat die Beschwerdeführerin zu Recht subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG erhoben (BGE 136 I 229 E. 1; Urteile 2C 502/2019 vom 30. Oktober 2019 E. 1.2; 2D 10/2019 vom 6. August 2019 E. 1.1; 2C 646/2014 vom 6. Februar 2015 E. 1.1.2).

1.2. Zur Verfassungsbeschwerde ist gemäss Art. 115 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a) und ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (lit. b). Die in Art. 115 lit. a BGG genannte Voraussetzung ist erfüllt. Die Beschwerdeführerin, die wegen zweimaligen Nichtbestehens der Zertifikatsarbeit exmatrikuliert wurde, verfügt über ein rechtlich geschütztes Interesse an der Überprüfung des der Exmatrikulation zugrunde liegenden Entscheids, weil sie bei Bestehen der Zertifikatsarbeit den Lehrgang bestanden hätte.

1.3. Im Übrigen wurde die Beschwerde form- und fristgerecht eingereicht, so dass darauf - vorbehaltlich E. 1.4 hiernach - einzutreten ist (Art. 42, Art. 117 i.V.m. Art. 100 Abs. 1 BGG).

1.4. Anfechtungsobjekt des bundesgerichtlichen Verfahrens kann nur das Urteil der Interkantonalen Rekurskommission HES-SO vom 7. Mai 2021 sein (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Soweit in der Beschwerde die Auf-

hebung der Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Freiburg vom 30. September 2020 sowie der Verfügung der Hochschule für Gesundheit vom 12. November 2019 beantragt wird, ist darauf nicht einzutreten. Diese Verfügungen wurden durch das Urteil der Rekurskommission ersetzt (Devolutiveffekt). Sie gelten als inhaltlich mitangefochten, können aber vor Bundesgericht nicht eigenständig beanstandet werden (BGE 134 II 142 E. 1.4; Urteil 2C 204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2).

2.

2.1. Mit der Verfassungsbeschwerde kann nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden (Art. 116 BGG), wobei eine entsprechende Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet werden muss (Art. 117 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sind (qualifizierte Rügepflicht, vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1; 136 I 229 E. 4.1).

Hat das Bundesgericht auf subsidiäre Verfassungsbeschwerde hin die Bewertung von Prüfungsleistungen zu beurteilen, so prüft es die Handhabung der einschlägigen kantonalen Verfahrensvorschriften - auf entsprechende, ordnungsgemäss begründete Rügen hin (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG) - nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür. In erster Linie prüft es dabei, ob das vorgeschriebene Verfahren unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Minimalgarantien durchgeführt worden ist. Eine besondere Zurückhaltung auferlegt es sich bei der materiellen Beurteilung, indem es erst einschreitet, wenn sich die Behörde von sachfremden oder sonst wie unhaltbaren Erwägungen hat leiten lassen, sodass ihr Entscheid unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als nicht mehr vertretbar und damit als willkürlich erscheint (BGE 136 I 229 E. 6.2; 131 I 467 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteil 2D 5/2021 vom 31. März 2021 E. 2.1).

2.2. Für das Bundesgericht massgebend ist der Sachverhalt, den die Vorinstanz festgestellt hat. Die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz kann es von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 116 BGG beruht (vgl. Art. 118 BGG).

3.

3.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sowohl die Vorinstanz als auch die Volkswirtschaftsdirektion hätten ihre Kognition unterschritten und dadurch ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) sowie das Willkürverbot (Art. 9 BV) verletzt. So hätten es beide Instanzen vollständig unterlassen, sich mit ihren detaillierten Rügen hinsichtlich der Beurteilung der einzelnen Prüfungskriterien auseinanderzusetzen und in keiner Weise geprüft, ob offensichtlich falsche Bewertungen vorgenommen worden seien. Stattdessen hätten sie unter pauschalem Hinweis auf die Auffassung der Expertinnen, welche die hier strittige Prüfung korrigiert hatten, erwogen, dass die Bewertung der Prüfung nicht willkürlich sei.

3.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die rechtserheblichen Vorbringen der Parteien hört und bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt (BGE 136 I 184 E. 2.2.1; 134 I 83 E. 4.1). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss kurz die Überlegungen nennen, von denen sich das Gericht hat leiten lassen und auf die sich sein Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist hingegen, dass sich der Entscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 142 III 433 E. 4.3.2; 141 III 28 E. 3.2.4). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 142 II 49 E. 9.2; 137 II 266 E. 3.2).

Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ferner darin liegen, dass eine Behörde ihre Kognition zu Unrecht einschränkt (BGE 131 II 271 E. 11.7.1; 115 Ia 5 E. 2b; Urteile 2D 5/2021 vom 31. März 2021 E. 5.1; 2C 212/2020 vom 17. August 2020 E. 3.2).

3.3. Die Vorinstanz hat die Grundzüge der CAS-Lehrgänge an der Hochschule sowie die Voraussetzungen für die Erlangung des CAS-Zertifikats in allgemeiner Weise erläutert. Zudem hat sie unter Hinweis auf die je-

weiligen Ausbildungsrichtlinien die Ziele und die Grundsätze für die Bewertung der Zertifikatsarbeit dargelegt. Sodann hat sie auf den Umstand hingewiesen, dass die Arbeit der Beschwerdeführerin von drei Expertinnen "anhand der massgebenden Kriterien, die ihrerseits wiederum in (mehrere) Indikatoren unterteilt [seien]", beurteilt und als ungenügend bewertet worden sei. Die Rekurskommission hat ferner ausgeführt, dass keine Anhaltspunkte dafür bestünden, dass sich die Expertinnen von sachfremden oder sonstigen ganz offensichtlich unhaltbaren Erwägungen hätten leiten lassen. Die Einschätzung der Expertinnen sei - so die Vorinstanz weiter - von der Direktorin der Hochschule geteilt worden, welche sich nochmals eingehend mit den einzelnen Kriterien auseinandergesetzt habe. Da keine konkreten Hinweise auf Befangenheit der Expertinnen bestünden und deren Beurteilung der Lage nicht als willkürlich, sondern als objektiv begründet erscheine, könne ohne Weiteres auf ihre einstimmige Meinung abgestellt werden (vgl. E. 4b des angefochtenen Urteils).

3.4. Aus der Urteilsbegründung ergibt sich nicht, welches die von der Vorinstanz erwähnten Beurteilungskriterien bzw. Indikatoren sind. Zudem ist weder ersichtlich, welche Anforderungen die Zertifikatsarbeit der Beschwerdeführerin hätte erfüllen müssen noch aus welchen Gründen diese den Erwartungen nicht entsprach. Ebensovienig legt die Rekurskommission den Inhalt der Stellungnahmen bzw. der Evaluationen der Expertinnen dar, auf welche sie sich bezieht.

Wie die Beschwerdeführerin zudem zu Recht ausführt, setzt sich die Vorinstanz mit den verschiedenen, von ihr im vorinstanzlichen Verfahren erhobenen und in der Beschwerde an das Bundesgericht wiedergegebenen Rügen betreffend die Bewertung ihrer Prüfung nicht auseinander. Stattdessen hält die Rekurskommission pauschal fest, die Beschwerdeführerin vermöge nicht darzutun, inwiefern die Bewertung ihrer Zertifikatsarbeit offensichtlich unhaltbar sei. Ferner sei nicht entscheidend - so die Vorinstanz weiter - ob bei der einen oder anderen Frage willkürfrei auch eine höhere Punktezahl hätte vergeben werden können. Ausschlaggebend sei einzig, ob die Beurteilung der Expertinnen willkürlich oder objektiv vertretbar erscheine; Letzteres sei vorliegend der Fall (vgl. E. 4a und 4b des angefochtenen Urteils). Ob bei den einzelnen, nicht (vollständig) erfüllten Kriterien ein Punkteabzug von einem, eineinhalb oder zwei Punkten gerechtfertigt sei, sei letztendlich eine Frage, die von den prüfenden Personen zu beantworten sei (vgl. E. 4c des angefochtenen Urteils).

3.5. Damit erschöpft sich die Begründung der Vorinstanz im Wesentlichen darin, auf die Evaluationen der Expertinnen, welche die strittige Zertifikatsarbeit korrigiert haben, zu verweisen. Mit den einzelnen Vorbringen der Beschwerdeführerin betreffend die materielle Bewertung ihrer Arbeit setzt sich die Rekurskommission nicht auseinander. Der Verweis auf die Sichtweise der Expertinnen, ohne Erörterung dessen, was die Beschwerdeführerin dagegen vorträgt, ist indes keine hinreichende Urteilsbegründung. Damit verletzt die Rekurskommission ihre Begründungspflicht als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs (vgl. auch Urteil 2C 844/2018 vom 12. Juni 2020 E. 5.5).

3.6. Soweit die Beschwerdeführerin der Vorinstanz zusätzlich eine unzulässige Einschränkung ihrer Kognition vorwirft, ist Folgendes festzuhalten:

3.6.1. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass Gerichtsbehörden bei der inhaltlichen Kontrolle von Examensleistungen eine gewisse bzw. eine besondere Zurückhaltung (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.4.1; Urteile 2D 5/2021 vom 31. März 2021 E. 5.2; 2C 632/2013 vom 8. Juli 2014 E. 3.2) ausüben dürfen, dies insbesondere weil es sich bei Prüfungsnoten um stark ermessensgeprägte Bewertungen handelt, die zudem auf Fachwissen beruhen, über welches die Rechtsmittelinstanzen oft nicht verfügen (Urteile 2D 5/2021 vom 31. März 2021 E. 5.3; 2D 6/2013 vom 19. Juni 2013 E. 3.2.2, mit Hinweisen). Indessen hat das Bundesgericht auch erwogen, dass die Gerichtsbehörden ihre Kognition nicht auf Willkür beschränken dürfen, da ein solches Vorgehen weder mit Art. 29a BV noch mit Art. 110 BGG vereinbar ist (Urteile 2C 212/2020 vom 17. August 2020 E. 3.2; 2C 537/2018 vom 24. Januar 2019 E. 2.4; 2D 54/2014 vom 23. Januar 2015 E. 5.6; 2C 180/2013 vom 5. November 2013 E. 8.1). Zwar verläuft die Grenze zwischen der verfassungsrechtlich zulässigen Zurückhaltung bei der Beurteilung von Prüfungsbewertungen und der Willkürkognition auf einen engen Grat. So hat das Bundesgericht namentlich festgehalten, dass sich Gerichtsbehörden bei der inhaltlichen Bewertung einer wissenschaftlichen Leistung insoweit Zurückhaltung auferlegen dürfen, solange es keine Hinweise auf "krasse Fehleinschätzungen" gibt (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.4.1; Urteile 2D 5/2021 vom 31. März 2021 E. 5.2; 2D

68/2019 vom 12. Mai 2020 E. 4.5.2). Dies kann indessen nicht so weit gehen, dass sich das Gericht - wie vorliegend - mit den Einwänden des Beschwerdeführers überhaupt nicht auseinandersetzt (vgl. auch Urteil 2C 844/2018 vom 12. Juni 2020 E. 5.6.1 und 5.6.2). Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin kommt der Rüge der unzulässigen Kognitionsbeschränkung im konkreten Fall keine selbständige Bedeutung zu, sondern sie fällt mit jener der Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) zusammen.

3.7. Zu prüfen ist schliesslich, ob auch die Volkswirtschaftsdirektion, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, ihr rechtliches Gehör verletzt hat.

3.7.1. Die Rekurskommission hat ausgeführt, dass die Direktion der Hochschule der Beschwerdeführerin hinreichend erläutert habe, weshalb sie die Zertifikatsarbeit nicht bestanden habe. Damit sei sie in der Lage gewesen, die Beurteilung ihrer Zertifikatsarbeit sachgerecht anzufechten. Dass sich die Direktion nicht mit sämtlichen erhobenen Kritikpunkten detailliert auseinandergesetzt habe, indem sie geprüft habe, ob bei dem einen oder anderen Kriterium nicht doch ein halber oder ein ganzer Punkt mehr hätte vergeben werden sollen, sei nicht entscheidend, zumal Prüfungsentscheide nur sehr zurückhaltend zu überprüfen seien. Schliesslich hat die Vorinstanz festgehalten, dass der Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion zu allen umstrittenen Punkten eine detaillierte, präzise und überzeugende Argumentation enthalte, sodass er in formeller Sicht nicht zu beanstanden sei (vgl. E. 2b des angefochtenen Urteils).

3.7.2. Die Volkswirtschaftsdirektion hat in ihrem aktenkundigen Entscheid vom 30. September 2020 zunächst erwogen, dass keine Verfahrensmängel vorliegen würden. Sodann hat sie gleich wie die Vorinstanz auf die Beurteilung der Expertinnen und die Stellungnahme der Hochschule hingewiesen, ohne sich jedoch mit diesen inhaltlich auseinanderzusetzen. In der Folge hat sie festgehalten, dass der angefochtene Entscheid der Hochschule nicht willkürlich sei. Als Beispiel für die ihrer Auffassung nach willkürfreie Bewertung der Arbeit hat die Volkswirtschaftsdirektion eines der Beurteilungskriterien erwähnt. Dabei hat sie die Argumentation der Beschwerdeführerin sowie die Stellungnahme der Hochschule zu diesem Punkt zitiert, ohne jedoch eine eigene Beurteilung vorzunehmen. An diesem Beispiel sei ersichtlich - so die Volkswirtschaftsdirektion - dass die Bewertung der Arbeit mit der nötigen Sorgfalt und nach den Grundsätzen der Gleichbehandlung erfolgt sei. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, fehlt eine Auseinandersetzung mit den acht weiteren Beurteilungskriterien sowie mit ihren Rügen betreffend die materielle Bewertung der Zertifikatsarbeit.

3.7.3. Aus dem Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion ist somit ersichtlich, dass die materielle Beurteilung der Zertifikatsarbeit der Beschwerdeführerin nicht überprüft wurde und dass keine Auseinandersetzung mit ihren Rügen betreffend die inhaltliche Bewertung erfolgte. Damit verletzte die Volkswirtschaftsdirektion den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. auch E. 3.5 hiervor).

Diese Verletzung hätte grundsätzlich im Rechtsmittelverfahren vor der Rekurskommission geheilt werden können (vgl. dazu BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.3.2). Dies war indessen nicht der Fall, zumal die Rekurskommission ihrerseits das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt hat, indem sie sich mit ihren Vorbringen hinsichtlich der materiellen Beurteilung ihrer Prüfung nicht auseinandergesetzt hat (vgl. auch BGE 134 I 83 E. 4.2.4).

4.

4.1. Es kann somit festgehalten werden, dass sich weder die Vorinstanz noch die Volkswirtschaftsdirektion mit den rechtsgenügend vorgebrachten Rügen der Beschwerdeführerin in Bezug auf die materielle Beurteilung ihrer Prüfung hinreichend auseinandergesetzt und damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt haben.

4.2. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil der Interkantonalen Rekurskommission HES-SO vom 7. Mai 2021 aufzuheben. Weil die von der der Volkswirtschaftsdirektion begangene Gehörsverletzung nach dem Gesagten im vorinstanzlichen Verfahren nicht geheilt werden konnte (vgl. E. 3.7.3 hiervor), ist die Sache an die Volkswirtschaftsdirektion zu neuem Entscheid im Sinne der Er-

wägungen zurückzuweisen.

4.3. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden keine Gerichtskosten erhoben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Hochschule für Gesundheit hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil der Interkantonalen Rekurskommission HES-SO vom 7. Mai 2021 wird aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Freiburg zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Hochschule für Gesundheit Freiburg hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und der Interkantonalen Rekurskommission HES-SO schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. November 2021

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Ivanov