

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 12. Dezember 2003 in Sachen S. gegen Bundesamt für Berufsbildung und Technologie und Prüfungskommission der Berufsprüfung für Marketingplaner mit eidgenössischem Fachausweis [HB/2003-1])

Berufsbildung. Beschwerdeverfahren betreffend Prüfungsleistungen. Rückweisungsentscheid.

Art. 45 Abs. 1 VwVG. Rückweisung als End- oder Zwischenverfügung?

Ein Rückweisungsentscheid, mit dem das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie die Prüfungskommission anweist, der Beschwerdeführerin Gelegenheit zu geben, die Prüfung in einzelnen Fächern gebührenfrei zu wiederholen, und anschliessend gestützt auf diese Prüfungsleistungen erneut über das Bestehen oder Nichtbestehen der Prüfung zu entscheiden, ist keine Zwischenverfügung, sondern ein instanzabschliessender Entscheid (Änderung der Rechtsprechung; E. 1.3)

Art. 54 BBG von 1978. Verletzung von Verfahrenspflichten. Rechtliches Gehör. Aufsichtspflicht.

- Gibt eine Prüfungskommission weder die Prüfungsunterlagen noch eine Begründung ihrer Bewertung der Prüfungsleistungen heraus, verletzt sie den Anspruch auf rechtliches Gehör. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie hat als Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, die Prüfungskommission zur Einhaltung der Verfahrenspflichten anzuhalten (E. 4.2).

- Der Prüfungsentscheid muss zuerst genügend begründet werden, bevor von der Beschwerdeführerin verlangt werden darf, ihre Rügen im Einzelnen zu substantiieren (E. 4.4)

Formation professionnelle. Procédure de recours en matière de résultats d'examens. Décision de renvoi.

Art. 45 al. 1 PA. Une décision de renvoi est-elle une décision finale ou incidente?

Une décision de renvoi par laquelle l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie invite la commission d'examen à donner la possibilité au recourant de se présenter une nouvelle fois, sans frais, à certaines branches d'examen et ensuite, à se prononcer une nouvelle fois sur la réussite ou l'échec de l'examen, n'est pas une décision incidente mais une décision finale (modification de la jurisprudence; consid. 1.3).

Art. 54 LFPr de 1978. Violation des obligations de procédure. Droit d'être entendu. Devoir de surveillance.

- La commission d'examen viole le droit d'être entendu dans la mesure où pendant toute la procédure devant l'instance inférieure elle ne communique pas les documents d'examen et ne motive pas son appréciation des résultats d'examen. L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie a en tant qu'autorité de surveillance la possibilité de demander à la commission d'examen de respecter les obligations de procédure (consid. 4.2).

- La décision sur le résultat de l'examen doit en premier lieu être motivée suffisamment, avant que l'on ne puisse exiger de la recourante qu'elle allègue en détail ses griefs (consid. 4.4).

Formazione professionale. Procedura di ricorso in materia di prestazioni d'esame. Decisione di rinvio.

Art. 45 cpv. 1 PA. Una decisione di rinvio è una decisione finale o incidentale?

Una decisione di rinvio, con la quale l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia ordina alla commissione d'esame di permettere alla ricorrente di ripetere gratuitamente l'esame in singole materie e infine di decidere nuovamente sulla base delle prestazioni d'esame ottenute se quest'ultimo è stato superato o meno, non rappresenta una decisione incidentale, ma una decisione finale (modifica della giurisprudenza; consid. 1.3).

Art. 54 LFPr di 1978. Violazione di obblighi procedurali. Diritto di essere sentito. Obbligo di sorveglianza.

- Qualora la commissione d'esame non consegna né i documenti d'esame né una motivazione della valutazione delle prestazioni d'esame nell'ambito della procedura dinanzi all'istanza inferiore, essa viola il diritto di essere sentito. L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia ha, in qualità di autorità di sorveglianza, la possibilità di esortare la commissione d'esame ad attenersi agli obblighi procedurali (consid. 4.2).

- La decisione sul risultato d'esame deve dapprima essere sufficientemente motivata prima di pretendere dalla ricorrente che ella completi in modo sostanziato le sue censure (consid. 4.4)

Zusammenfassung des Sachverhalts:

S. legte im Frühling 2002 die Berufsprüfung für Marketingplaner mit eidgenössischem Fachausweis ab. Die Prüfungskommission beschied ihr am 29. April 2002, die von ihr erbrachten Leistungen genügten nicht, um ihr den Fachausweis zu erteilen.

Gegen diesen Entscheid erhob S. am 30. Mai 2002 Beschwerde beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (nachfolgend: Bundesamt). Sie beanstandete drei Fächer, brachte aber vor, dass sie ihre Beschwerde nicht genügend detailliert begründen könne, solange ihr das rechtliche Gehör nicht gewährt und insbesondere die Bewertung ihrer als ungenügend qualifizierten Leistungen nicht begründet werde.

Mit Entscheid vom 7. Januar 2003 wies das Bundesamt die Prüfungskommission an, der Beschwerdeführerin Gelegenheit zu einer gebührenfreien Wiederholung der Prüfung in den angefochtenen Fächern zu geben und dann gestützt auf das Ergebnis dieser Nachprüfung sowie die an der Prüfung 2002 in den übrigen Fächern erzielten Noten erneut über das Bestehen oder Nichtbestehen der Prüfung zu entscheiden.

In der Beschwerde vom 17. Januar 2003 an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Rekurskommission EVD, REKO/EVD) beantragte S. die Rückweisung der Sache an das Bundesamt zum Entscheid darüber, ob

sie die Prüfung bestanden habe oder nicht. Zudem sei die Prüfungskommission strikte anzuweisen, dem Bundesamt die nötige Begründung zukommen zu lassen. Eventualiter sei die Beschwerde als Aufsichtsbeschwerde entgegenzunehmen. Auf ihre Beschwerde sei einzutreten, denn durch die «Zwischenverfügung» des Bundesamtes sei ihr in verschiedener Hinsicht ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstanden.

Nach mehrmaliger Aufforderung reichte die Prüfungskommission bei der Rekurskommission EVD die Prüfungsunterlagen sowie eine Begründung des Prüfungsentscheides ein.

Aus den Erwägungen:

1. Die Vorinstanz macht geltend, beim angefochtenen Beschwerdeentscheid vom 7. Januar 2003 handle es sich nach der Rechtsprechung der Rekurskommission EVD um eine Zwischenverfügung, auf die nur eingetreten werden könnte, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könne.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie erleide in verschiedener Hinsicht einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil, wenn sie den Entscheid nicht anfechten könne.

(...)

1.3. Das Bundesamt hat seinen vorliegend angefochtenen Entscheid nicht als Zwischenverfügung bezeichnet. Die Bezeichnung ist indessen nicht entscheidend; massgebend ist vielmehr, ob der Entscheid vom Inhalt her eine Zwischenverfügung darstellt (vgl. BGE 100 Ib 429 E. 1, BGE 111 V 251 E. 1b).

1.3.1. Es trifft zu, dass die Rekurskommission EVD in einem publizierten Entscheid vom 24. August 1995 i. S. R. (94/4K-024, publiziert in VPB 60.45) entschieden hatte, mit der Zulassung zu einer kostenlosen Nachprüfung werde kein die unteren Instanzen in materieller Hinsicht bindender Endentscheid gefällt, sondern nur ein Zwischenentscheid, der als solcher nur anfechtbar sei, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirke, was in jenem Entscheid verneint wurde.

Diese Rechtsprechung wurde in der Zwischenzeit relativiert und - in einem ersten Schritt - auf Fälle beschränkt, in denen ein Fehler im Prüfungsablauf vorliegt, welcher eine richtige Beurteilung der Prüfungsleistung durch die Examinatoren ausschliesst, oder in denen die Beurteilung der Examinatoren nachträglich nicht mehr nachvollzogen werden kann, weil - beispielsweise - keine Prüfungsunterlagen mehr vorhanden sind. Wie die Rekurskommission EVD indessen in ihrem - seither oft zitierten - Präzedenzfall vom 28. September 2000 i. S. D. (99/HB-042, E. 1.3.2) ausführte, kann der verfassungsmässige Anspruch auf eine nachvollziehbare, willkürfreie Bewertung der Prüfungsleistung grundsätzlich auch in einem späteren Verfahrensstadium durchgesetzt werden, wenn die Prüfungsarbeiten und die Bewertungen in schriftlicher Form vorliegen und die Umstände es erlauben, eine neue Bewertung vorzunehmen. Die Anordnung einer Nachprüfung sei daher in einem derartigen Fall unnötig und unverhältnismässig, sodass ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an einer Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheides bestehe und auf die Beschwerde einzutreten sei.

1.3.2. Eine Zwischenverfügung unterscheidet sich von einem Endentscheid dahingehend, dass sie das Verfahren nicht abschliesst, sondern lediglich einen Schritt in Richtung Verfahrenserledigung unternimmt (BGE 108 Ib 377 E. 1b). Der Endentscheid dagegen regelt das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der Verfügung bildet, für dieses Verfahren abschliessend. Er kann auch nur in einem Teilentscheid bestehen, wenn über einen Grundsatz- oder Teilaspekt des Streitgegenstandes entschieden wird. Ein Teilentscheid ist im gleichen Verfahren wie der Endentscheid anfechtbar (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 140f.). Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde gilt ein Beschwerdeentscheid, in dem nur kassatorisch die erstinstanzliche Verfügung aufgehoben und die Sache mit bestimmten Weisungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, als Zwischenentscheid, weil dadurch das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der Verfügung bildet, noch nicht abschliessend geregelt ist (vgl. die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 87 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 [OG], SR 173.110: BGE 116 Ia 181 E. 3a mit Hinweisen). Im Gegensatz dazu gilt im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein Rückweisungsentscheid nicht als Zwischenverfügung im Sinn von Art. 45 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sondern als instanzabschliessender Entscheid, der wie eine Endverfügung weiterziehbar ist (vgl. BGE 120 V 319 E. 2, BGE 117 Ib 325 E. 1b; Gygi, a. a. O., S. 143; Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, S. 868 f.; Rhinow / Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 35 VI b, jeweils mit Hinweisen). Im Gegensatz zum Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde kommt es im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde daher nicht darauf an, ob durch den in Frage stehenden Entscheid das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der Verfügung bildet, bereits abschliessend geregelt ist oder nicht, sondern einzig darauf, ob damit instanzabschliessend und für die untere Instanz verbindlich über zumindest einen Teilaspekt entschieden wird. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn im Dispositiv des Rückweisungsentscheids verbindliche Weisungen erteilt werden. So entschied das Bundesgericht beispielsweise, ein Rückweisungsentscheid, in dem die Vorinstanz angewiesen wurde, bei ihrem Entscheid bestimmte weitere Beweismittel zu berücksichtigen, sei ein Endentscheid (vgl. BGE 103 Ib 43 E. 2b).

1.3.3. Indem die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die Sache an die Prüfungskommission zurückweist mit der Weisung, die Beschwerdeführerin zu einer kostenlosen Nachprüfung einzuladen und anschliessend gestützt auf das Ergebnis dieser Nachprüfung neu zu entscheiden, wird für die Prüfungskommission - und für das Bundesamt - verbindlich darüber entschieden, dass der Entscheid über die Diplomerteilung nicht auf Grund der bereits erbrachten, sondern im fraglichen Fach auf Grund erst noch zu erbringender Prüfungsleistungen zu fällen sei. Darin liegt eine für die untere Instanz verbindliche Weisung darüber, welche Sachverhaltselemente ihrem Entscheid zu Grunde zu legen seien und welche nicht. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich daher um einen unbeschränkt anfechtbaren Teil- oder Endentscheid im Sinne der dargelegten Lehre und bundesgerichtlichen Rechtsprechung, und nicht um eine nur bedingt anfechtbare Zwischenverfügung.

Aus diesen Gründen kann an der im erwähnten publizierten Entscheid (VPB 60.45) vertretenen Auffassung nicht mehr festgehalten werden (Änderung der Rechtsprechung).

1.3.4. Der angefochtene Entscheid wurde daher zu Recht als Beschwerdeentscheid, und nicht als Zwischenverfügung, bezeichnet. Entgegen der von der Vorinstanz angebrachten Rechtsmittelbelehrung stellt sich daher die Frage nach einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil nicht; der Entscheid ist vielmehr unbeschränkt mit Beschwerde anfechtbar.

1.4. (...)

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist somit einzutreten.

(...)

4. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihres Rechts auf rechtliches Gehör, weil die Prüfungskommission nicht bekannt gegeben habe, was zu den ungenügenden Fachnoten geführt habe. Die Vorinstanz teilt die Auffassung, dass die Prüfungskommission den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt habe, denn sie habe trotz einschlägiger Aufforderungen keine Stellungnahme eingereicht.

(...)

4.2. Im vorliegenden Fall (...), gab sie [die Prüfungskommission] doch während des gesamten vorinstanzlichen Verfahrens weder die Prüfungsunterlagen noch eine Begründung ihrer Bewertung der Prüfungsleistungen der Beschwerdeführerin heraus.

Die Vorinstanz warf ihr daher zu Recht vor, den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt zu haben. Indessen ist der Vorinstanz nicht zu folgen, soweit sie im angefochtenen Entscheid geltend macht, sie habe in dieser Situation gar keine andere Möglichkeit gehabt, als die angefochtene Verfügung aufzuheben und der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur kostenlosen Nachprüfung einzuräumen.

Anders als die Rekurskommission EVD, welche eine reine Verwaltungsgerichtsbehörde ist, ist das Bundesamt nicht nur Beschwerdeinstanz, sondern auch Aufsichtsbehörde über die Berufsprüfungen (vgl. Art. 54 des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung, Berufsbildungsgesetz, [BBG von 1978], AS 1979 1687). Verletzt eine Prüfungskommission ihre Verfahrenspflichten derart offensichtlich - und nicht zum ersten Mal (vgl. beispielsweise den unveröffentlichten Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 25. März 2002 i. S. P. [00/HB-036], Ziff. D) - so hätte das Bundesamt die Möglichkeit gehabt, im Rahmen dieser Aufsichtspflicht tätig zu werden und beispielsweise den Träger der Berufsprüfung für Marketingplaner auf das Problem aufmerksam zu machen und ihn zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zum mahnen (vgl. Art. 46 der Verordnung über die Berufsbildung vom 7. November 1979, Berufsbildungsverordnung, [BBV von 1979], AS 1979 1712). Es kann nicht von vornherein gesagt werden, dass dies aussichtslos gewesen wäre.

Die Verletzung des rechtlichen Gehörs ist zwar offensichtlich primär der Prüfungskommission vorzuwerfen. Indessen ist auch der angefochtene Entscheid insofern rechtsfehlerhaft, als auch die Vorinstanz die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht ausgeschöpft hat, um dem Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör Nachachtung zu verschaffen.

(...)

4.4. Im Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission EVD hat die Prüfungskommission nunmehr den grössten Teil der einverlangten Prüfungsunterlagen eingereicht. Es kann indessen nicht Aufgabe der Rekurskommission EVD als oberer Beschwerdeinstanz sein, sich als erste Instanz mit den materiellen Rügen der Beschwerdeführerin bezüglich der Bewertung ihrer Prüfungsleistung auseinander zu setzen. Dies umso weniger, als die Sache in materieller Hinsicht gar nicht entscheidungsreif ist. Da die Beschwerdeführerin bis vor kurzem nicht über diese Unterlagen verfügte, konnte sie im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren und in ihrer Beschwerde an die Rekurskommission EVD nur Mutmassungen anstellen über die Gründe, die zu der ungenügenden Bewertung ihrer Prüfungsleistung geführt haben. Die Beschwerdeführerin hat daher im vorinstanzlichen Verfahren zu Recht geltend gemacht, die Prüfungskommission müsse zuerst ihre Verfügung begründen und sich vorbehalten, ihre Beschwerde erst nachher zu vervollständigen und ihre Rügen zu substantzieren (vgl. den unveröffentlichten Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 15. September 2003 i. S. B. [HB/2002-19] E. 3.3). Dazu ist ihr bis anhin keine Gelegenheit geboten worden.

Die Sache ist daher an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese der Beschwerdeführerin Gelegenheit gebe, in Kenntnis der von der Prüfungskommission nunmehr eingereichten Unterlagen ihre Rügen zu vervollständigen, dann eine (ergänzende) Stellungnahme der Prüfungskommission einhole, sich anschliessend selbst in verfassungskonformer Weise mit den Vorbringen auseinander setze und materiell über die Beschwerde entscheide.

(...)

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde gut. Der Entscheid des Bundesamtes wird aufgehoben und die Sache wird an das Bundesamt zurückgewiesen, damit es der Beschwerdeführerin eine angemessene Nachfrist ansetze, um ihre Beschwerde materiell zu vervollständigen, anschliessend eine [ergänzende] Stellungnahme der Prüfungskommission zu diesen vervollständigten Rügen einhole und alsdann erneut über die Beschwerde entscheide.)

Dokumente der REKO/EVD