



Urteil vom 16. Juni 2022

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Daniel Willisegger,
Gerichtsschreiberin Myriam Senn.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI,**
Vorinstanz.

Gegenstand

Validierungsverfahren zur Erlangung des Titels
"diplomierte Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterin".

Sachverhalt:

A.

Auf ihren Antrag hin wurde A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 9. September 2013 vom Schweizerischen Dienstleistungszentrum für Berufsbildung (nachfolgend: SDBB oder Validierungsorgan) zum Validierungsverfahren im Hinblick auf die Erlangung des Titels "diplomierte Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterin" zugelassen.

In der Folge reichte sie beim SDBB am 27. Juli 2015 ein Validierungsdossier ein. Nach mündlicher und schriftlicher Rückmeldung der zuständigen Expertinnen des SDBB (nachfolgend: Expertinnen) überarbeitete die Beschwerdeführerin ihr Dossier und reichte es am 18. August 2016 erneut ein. Am 9. November 2016 führten die Expertinnen mit ihr ein Beurteilungsgespräch. Gestützt auf die Beurteilung der Expertinnen, die beraterischen Grundkompetenzen hätten nicht nachgewiesen werden können, empfahl das Validierungsorgan dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (nachfolgend: Vorinstanz), den Titel nicht zu erteilen, sondern zu verlangen, dass der Nachweis der fehlenden Kompetenzen in einem ergänzenden Dossier zu erbringen sei.

Mit Verfügung vom 21. März 2017 verfügte die Vorinstanz, dass der Beschwerdeführerin der Titel "diplomierte Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterin" vorerst nicht ausgestellt werde. Zur Begründung führte sie aus, die Nachweise für die Kompetenzen A "Beraten", B "Führen eines Beratungsgesprächs", C "Diagnostizieren/Evaluieren" und D "Informieren (Klienten)" hätten nicht erbracht werden können. Damit der Beschwerdeführerin der Titel erteilt werden könne, seien in einem ergänzenden Dossier die Nachweise für die Grundkompetenzen A, B, C und D zu erbringen.

Am 21. August 2019 reichte die Beschwerdeführerin ein weiteres überarbeitetes Validierungsdossier ("ergänzendes Dossier") ein.

In ihrem Beurteilungsbericht vom 20. Februar 2020 kamen die Expertinnen zum Schluss, auch im nachgereichten Dossier sei es der Beschwerdeführerin nicht gelungen, das im ersten Durchgang Bemängelte glaubhaft als erworben nachzuweisen. Es werde auch im dritten Versuch nicht deutlich, dass sie sich selbst und ihr beraterisches Handeln reflektiere. Sie versuche in den Fallbeispielen, den Beratungsprozess zu reflektieren, habe aber offenbar trotz der ausführlichen mündlichen Erläuterungen der Expertinnen nicht verstanden, dass dies nicht dasselbe sei wie eine reflexive Perspektive auf sich selbst als Beraterin und auf das eigene beraterische Handeln.

Es erscheine daher nicht als sinnvoll, noch einmal ein Gespräch mit der Kandidatin zu führen, da davon auszugehen sei, dass sich das Ergebnis nicht verändern würde. Aufgrund des nachgereichten Dossiers könnten die Expertinnen nicht wirklich überzeugt eine Validierung empfehlen. Angesichts der langjährigen beruflichen Erfahrung der Kandidatin, ihrer aktuellen Position, der erfolgreich absolvierten zusätzlichen Module sowie des Auslaufens des Validierungsverfahrens könnte man im Sinne einer pragmatischen Vorgehensweise die Kompetenzen A-D auch mit einem zugehörigen Auge validieren, doch sei diese anspruchsvolle Entscheidung dem Validierungsorgan zu überlassen.

In der Folge empfahl das Validierungsorgan mit Lernleistungsbestätigung vom 8. April 2020 der Vorinstanz, der Kandidatin den beantragten Titel nicht zu erteilen.

Mit Verfügung vom 20. April 2020 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass ihr der Titel "diplomierter Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterin" nicht ausgestellt werde. Zur Begründung führte sie an, dass gemäss Lernleistungsbestätigung vom 8. April 2020 durch das Validierungsorgan im Dossier der Beschwerdeführerin die Nachweise für das Vorhandensein der notwendigen Kompetenzen zur Erlangung des Diploms nicht erbracht worden seien. Da sie bereits im September 2015 sowie im August 2016 je ein Dossier eingereicht habe, habe es sich bei der Einreichung des Dossiers vom 21. August 2019 um den letzten Wiederholungsversuch gehandelt, so dass eine weitere Dossiereinreichung nicht mehr möglich sei.

B.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 20. Mai 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, das eingereichte ergänzende Dossier bezüglich jener Kompetenzen, die 2017 als noch nicht bestanden eingestuft worden seien, sei erneut zu prüfen. Die Bewertung sei nachvollziehbar am Qualifikationsprofil Berufs-, Studien- und Laufbahnberater/in zu orientieren. Um die Unvoreingenommenheit zu gewährleisten, seien andere Experten oder Expertinnen als im bisherigen Verfahren einzusetzen.

C.

Am 10. August 2020 reichte die Vorinstanz die Stellungnahmen des Validierungsorgans vom 29. Juli 2020 sowie der Expertinnen des Validierungsorgans vom 20. Juli 2020 ein.

Mit Vernehmlassung vom 11. September 2020 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Entscheid der Vorinstanz vom 20. April 2020 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 61 Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 [Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10]). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.

Das Berufsbildungsgesetz regelt sämtliche Berufsbereiche ausserhalb der Hochschulen (Art. 2 BBG). Die beruflichen Qualifikationen werden durch eine Gesamtprüfung, eine Verbindung von Teilprüfungen oder durch andere von der Vorinstanz anerkannte Qualifikationsverfahren nachgewiesen (Art. 33 BBG).

2.1 Die Tätigkeit als Berufs-, Studien- und Laufbahnberater ist ein reglementierter Beruf, für den eine vom Bund anerkannte Fachbildung erforderlich ist (Art. 50 Abs. 1 BBG). Der Bundesrat erlässt Mindestvorschriften für die Anerkennung der Bildungsgänge (Art. 50 Abs. 2 BBG).

Gestützt auf die Delegationsnorm von Art. 50 Abs. 2 BBG hat der Bundesrat in der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101) die Bedingungen zur Erlangung des Diploms als Berufs-, Studien- und Laufbahnberater festgelegt (Art. 55-58 BBV). Gemäss dieser Verordnung ist es auch möglich, dieses Diplom und den Titel durch ein Qualifikationsverfahren zu erwerben (Art. 58 Abs. 2 BBV).

2.2 Im Gegensatz zu (Hochschul-)Prüfungen ermöglicht ein Qualifikationsverfahren den Einsatz unterschiedlicher Methoden und Instrumente. Der Entscheid über die Form und den Inhalt der Qualifikationsverfahren liegt

beim Bund, und es soll erlauben, mit unterschiedlichen Bildungsgängen zu gleichen Abschlüssen zu kommen. Zudem beruhen Qualifikationsverfahren auf dem Prinzip der Fremd- und nicht der Selbstevaluation, was eine verbesserte Objektivierung ermöglicht (Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung [Berufsbildungsgesetz, BBG] vom 6. September 2000 [BBI 2000 5686], S. 5736). Im Rahmen eines Qualifikationsverfahrens beurteilen Experten die vorhandenen Kompetenzen anhand eines Portfolios des Kandidaten. Unter einem Portfolio oder einem Dossier wird eine Sammlung von Arbeitszeugnissen, Arbeitsergebnissen, Kursausweisen, weiteren Belegen und Informationen zu den vorhandenen Kompetenzen verstanden. Diese dienen als Grundlage für die Beurteilung der Fähigkeiten der Kandidaten (Botschaft, a.a.O., S. 5738).

Der Bundesrat regelt die Anforderungen an die Qualifikationsverfahren. Er stellt die Qualität und die Vergleichbarkeit zwischen den Qualifikationsverfahren sicher. Die in den Qualifikationsverfahren verwendeten Beurteilungskriterien müssen sachgerecht und transparent sein sowie die Chancengleichheit wahren (Art. 34 Abs. 1 BBG).

2.3 Die Möglichkeit, das Diplom als Berufs-, Studien- und Laufbahnberater durch die Validierung von Bildungsleistungen zu erlangen, besteht offenbar in der Zwischenzeit nicht mehr. Im vorliegend massgeblichen Zeitpunkt der Zulassung der Beschwerdeführerin zum Qualifikationsverfahren waren die Voraussetzungen, um das Diplom durch ein derartiges Qualifikationsverfahren zu erhalten, in den "Leitlinien zur Erlangung des Titels 'Dipl. Berufs-, Studien- und Laufbahnberater/in' durch die Validierung von Bildungsleistungen, Stand: 100701" (nachfolgend: Leitlinien) und in den "Bestehensregeln für die Erlangung des Titels 'Dipl. Berufs-, Studien- und Laufbahnberater/in'" (nachfolgend: Bestehensregeln) geregelt. Die Leitlinien wurden durch das SDBB erlassen, einer Fachagentur der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Diese erbringt im Auftrag der Kantone Vollzugs- und Entwicklungsaufgaben in den Bereichen Berufsbildung und Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung. Die Bestehensregeln ihrerseits wurden durch das damalige Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT, seit dem 20. Dezember 2012 Teil der Vorinstanz) erlassen und basieren auf dem ebenfalls vom BBT erlassenen Qualifikationsprofil Berufs-, Studien- und Laufbahnberater/in.

3.

Mit der Verwaltungsbeschwerde können die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden (Art. 49 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition. Gemäss ständiger Rechtsprechung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht indessen bei der Bewertung von Prüfungsleistungen eine gewisse Zurückhaltung. Prüfungen haben oftmals Spezialgebiete zum Gegenstand, in denen die Rechtsmittelbehörde über keine genügenden eigenen Fachkenntnisse verfügt, die mit denjenigen der Prüfungskommission vergleichbar wären. Zudem sind der Rechtsmittelbehörde meistens nicht alle massgebenden Faktoren der Bewertung bekannt und es ist ihr nicht immer möglich, sich ein zuverlässiges Bild über die Gesamtheit der Leistungen einer beschwerdeführenden Person sowie der Leistungen der übrigen Kandidierenden zu machen. Eine freie und umfassende Überprüfung der Examensbewertung würde die Gefahr von Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten gegenüber anderen Kandidaten in sich bergen und es ist auch nicht Aufgabe der Beschwerdeinstanz, die Bewertung der Prüfungsleistungen einer beschwerdeführenden Person gewissermassen zu wiederholen. Gemäss ständiger Rechtsprechung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht daher bei der Bewertung von Prüfungsleistungen eine gewisse Zurückhaltung (BGE 131 I 467 E. 3.1 m.w.H.) und weicht nicht ohne Not von der Beurteilung durch die vorinstanzlichen Organe und Experten ab, jedenfalls solange diese im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu den Rügen des Beschwerdeführers genommen haben und ihre Auffassung, insbesondere soweit sie von derjenigen des Beschwerdeführers abweicht, nachvollziehbar und einleuchtend ist (BVGE 2010/21 E. 5.1; 2010/11 E. 4.1; 2010/10 E. 4.1 und 2008/14 E. 3.1 und 3.3; Urteile des BVGer B-5003/2015 vom 11. Februar 2016 E. 2; B-6727/2013 vom 8. Juli 2014 E. 4 und B-6776/2014 vom 24. September 2015 E. 3.1, je m.w.H.; kritisch dazu PATRICIA EGLI, Gerichtlicher Rechtsschutz bei Prüfungsfällen: Aktuelle Entwicklungen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 112/2011, S. 555 ff.).

Sind dagegen die Auslegung oder Anwendung von Rechtsvorschriften streitig oder werden Verfahrensmängel im Prüfungsablauf gerügt, hat das Bundesverwaltungsgericht die erhobenen Einwendungen mit freier Kognition zu prüfen, andernfalls es eine formelle Rechtsverweigerung begehen würde (BVGE 2010/11 E. 4.2; 2010/10 E. 4.1 und 2008/14 E. 3.3, je m.w.H.).

Die gleichen Überlegungen müssen auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren bezüglich der Validierung von Bildungsleistungen in einem Qualifikationsverfahren gelten, da auch hier eine Bewertung des eingereichten Dossiers durch die Fachexperten des Validierungsorgans erfolgte. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt seine Kognition daher in analoger Weise etwas zurück, soweit es um eigentliche Bewertungsfragen geht.

4.

In verfahrensmässiger Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, die Expertinnen hätten das im Verfahren vorgesehene Beurteilungsgespräch nicht durchgeführt und auch weitere Überprüfungsverfahren wie jene der Arbeitsbeobachtung seien nicht genutzt worden.

Die Expertinnen machen dagegen geltend, das ergänzende Dossier habe dieselben Mängel wie das erste Dossier aufgewiesen. Daher sei ihre Beurteilung die Gleiche gewesen. Es erscheine daher nicht als sinnvoll, noch einmal ein Gespräch mit der Kandidatin zu führen, da davon auszugehen sei, dass sich das Ergebnis nicht verändern würde.

4.1 Mängel im Prüfungsablauf sind nur dann beachtlich, wenn sie erheblich sind, das heisst wenn sie das Prüfungsergebnis kausal beeinflusst haben oder beeinflussen haben können (vgl. Urteile des BGer 2D_6/2010 vom 24. Juni 2010 E. 5.2 und 1P.420/2000 vom 3. Oktober 2000 E. 4b; Urteile des BVGer B-2880/2018 vom 19. März 2020 E. 8.3.2; B-5621/2018 vom 19. Juni 2019 E. 6.2.4; B-4383/2016 vom 18. September 2018 E. 6.3; B 1098/2018 vom 5. Juli 2018 E. 4.2.3 und B-2579/2016 vom 1. Juni 2018 E. 8.1 m.w.H.).

4.2 Der Ablauf des Qualifikationsverfahrens wird in den Leitlinien wie folgt geregelt:

Nach der Zulassung erarbeitet der Kandidat ein Dossier gemäss den Angaben des "Leitfadens zur Erstellung eines Dossiers zur Erlangung des Titels 'Dipl. Berufs-, Studien- und Laufbahnberater/in' durch die Validierung von Bildungsleistungen" (nachfolgend: Leitfaden). Daraufhin erfolgt eine Beurteilung durch zwei Experten. Diese vergleichen die vom Kandidaten im Dossier aufgeführten Kompetenzen mit jenen, die in der Übersicht der beruflichen Handlungskompetenzen festgelegt sind. Die Einschätzung wird durch ein Beurteilungsgespräch von 1 bis 2 Stunden mit dem Kandidaten vervollständigt. Bei Bedarf können die Experten andere Überprüfungsme-

thoden einsetzen, wie beispielsweise eine Arbeitsbeobachtung. Nach Abschluss ihrer Analyse verfassen sie einen Beurteilungsbericht zuhanden des regionalen Validierungsorgans. Das regionale Validierungsorgan stützt sich bei seiner Entscheidung auf den Beurteilungsbericht der Experten und verfasst eine Lernleistungsbestätigung zu Handen der Vorinstanz. Die Lernleistungsbestätigung hält die validierten Kompetenzen sowie die allenfalls fehlenden Kompetenzen fest. Aufgrund der Lernleistungsbestätigung entscheidet die Vorinstanz über die Zertifizierung. Sind alle Kompetenzen nachgewiesen wird der Titel ausgestellt. Fehlende Kompetenzen müssen nicht nur erworben, sondern auch angewendet und in einem ergänzenden Dossier nachgewiesen werden. Der Nachweis für die fehlenden Kompetenzen ist innerhalb von fünf Jahren nach der Ausstellung der Lernleistungsbestätigung einzureichen.

4.3 Im vorliegenden Fall ging es nicht um die Beurteilung eines erstmals eingereichten Dossiers, sondern die Beurteilung eines ergänzten Dossiers, wobei das ursprüngliche Dossier offenbar bereits im Jahr 2016 einmal ergänzt worden war. Es ist unbestritten, dass die Expertinnen am 9. November 2016, nach der Einreichung dieses ersten ergänzten Dossiers, mit der Beschwerdeführerin ein Beurteilungsgespräch durchgeführt hatten. Die Rüge der Beschwerdeführerin bezieht sich somit nicht darauf, dass gar kein Beurteilungsgespräch durchgeführt worden wäre, sondern darauf, dass die Expertinnen von einem zweiten derartigen Gespräch nach der Einreichung des zum zweiten Mal ergänzten (dritten) Dossiers abgesehen haben.

4.4 Die Leitlinien sehen zwar vor, dass ein Beurteilungsgespräch durchgeführt wird. Dass nach der Einreichung eines ergänzten Dossiers ein weiteres Beurteilungsgespräch stattfinden müsste, ist darin aber nicht ausdrücklich vorgeschrieben.

4.5 Das Qualifikationsverfahren stellt primär auf das vom Kandidaten einzureichende Dossier ab. Das Beurteilungsgespräch hat daneben keine selbständige Bedeutung in der Art einer mündlichen Prüfung, welche neben den schriftlichen Prüfungen eine eigenständige Note zum Gesamtergebnis beisteuern würde. Wie die mündliche Besprechung nach der Abgabe von gewissen Diplom- oder Maturaarbeiten dient das Beurteilungsgespräch in einem Validierungsverfahren primär dazu, den aufgrund des Dossiers erhaltenen Eindruck zu bestätigen und zu plausibilisieren, dass der Kandidat das Dossier selbst verfasst hat. Weiter dient es offenbar dazu,

dass die Experten mit dem Kandidaten allfällige Mängel diskutieren können, damit der Kandidat diese besser versteht und bei der Überarbeitung seines Dossiers verbessern kann.

4.6 Im vorliegenden Fall kamen die Expertinnen zum Schluss, es sei davon auszugehen, dass ein erneutes Gespräch das Ergebnis nicht verändern würde. Das ergänzte Dossier habe dieselben Mängel wie das erste Dossier, woraus zu schliessen sei, dass die Beschwerdeführerin trotz der ausführlichen mündlichen Erläuterungen der Expertinnen nicht verstanden habe, inwiefern sie das Dossier zu überarbeiten habe, weshalb es als zwecklos erscheine, noch einmal ein Gespräch mit ihr zu führen.

Mit dieser Argumentation machen die Expertinnen geltend, ein zweites Beurteilungsgespräch beziehungsweise der Verzicht auf die Durchführung eines derartigen Gesprächs habe keinen kausalen Einfluss auf das Ergebnis gehabt. Angesichts der dargelegten Funktion des Beurteilungsgesprächs, insbesondere des Umstands, dass das Beurteilungsgespräch nicht dazu führen kann, ein an sich als ungenügend bewertetes Dossier notenmässig so zu kompensieren, dass die Lernleistungsbestätigung positiv ausfallen würde, ist diese Auffassung nicht zu beanstanden.

Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin bereits ihr zweites ergänztes Dossier eingereicht hatte und daher keine weitere Überarbeitung des Dossiers zu erwarten war, für die ein Beurteilungsgespräch hilfreich gewesen wäre.

4.7 Die Leitlinien sehen eine Arbeitsbeobachtung nicht standardmässig vor, sondern die Experten "können" sie "bei Bedarf" einsetzen. Warum die Expertinnen im vorliegenden Fall ausnahmsweise eine Arbeitsbeobachtung hätten durchführen sollen, hat die Beschwerdeführerin nicht konkret begründet. Sie macht auch nicht geltend, sie habe dies vorgängig beantragt. Der Umstand allein, dass die Expertinnen ihr Dossier als ungenügend beurteilt haben, begründet jedenfalls keine Notwendigkeit, dass die Expertinnen auf sämtliche in den Leitlinien als allenfalls zusätzliche Überprüfungsmethoden vorgesehenen Mittel zurückgreifen müssten, zumal auch bezüglich einer Arbeitsbeobachtung nicht davon auszugehen ist, dass diese ein ungenügendes Qualifikationsdossier relativieren könnte.

4.8 Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Expertinnen hätten gegen die Leitlinien verstossen, indem sie das vorgesehene Beurteilungsgespräch nicht durchgeführt und auch weitere Überprüfungsmethoden wie jene der

Arbeitsbeobachtung nicht genutzt hätten, erweist sich daher als unbegründet.

5.

Die Beschwerdeführerin macht weiter sinngemäss geltend, die Expertinnen seien voreingenommen gewesen und hätten daher in den Ausstand treten sollen. Sie begründet die behauptete Voreingenommenheit damit, dass die Beurteilung durch die Expertinnen mit genau denselben Worten erfolgt sei wie jene in der Lernleistungsbestätigung 2017. Der Schluss liege daher nahe, dass die Expertinnen wenig Zeit für die Prüfung des Dossiers gehabt hätten. Ein Indiz für ihre Voreingenommenheit sei auch, dass sie sich dagegen entschieden hätten, das im Verfahren vorgesehene Beurteilungsgespräch durchzuführen.

Die Expertinnen erachten diese Rüge als unverständlich. Der letzte Kontakt mit der Beschwerdeführerin sei das Beurteilungsgespräch vom 9. November 2016 im Rahmen der zweiten Einreichung des Dossiers gewesen. Dieses Gespräch sei trotz der schwierigen Eröffnung, dass Handlungskompetenzen bemängelt worden seien, sehr einvernehmlich verlaufen.

5.1 Die Ausstandsregeln sollen die objektive Prüfung einer Sach- oder Rechtsfrage durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde gewährleisten. Eine Person, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorbereiten hat, muss in den Ausstand treten, wenn sie in der Sache befangen sein könnte (Art. 10 VwVG). Das ist nach der Rechtsprechung der Fall, wenn Umstände bestehen, die das Misstrauen in die Unbefangenheit und damit in die Unparteilichkeit des Amtswalters wie auch der zuständigen Experten objektiv rechtfertigen. Dies gilt unter anderem, wenn die Person ein persönliches Interesse in der Sache hat (Art. 10 Abs. 1 Bst. a VwVG) oder sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte (Art. 10 Abs. 1 Bst. d VwVG). Um welche Gründe es sich dabei handelt, ist jeweils unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls zu bestimmen. Es genügt für einen entsprechenden Ausstandsgrund, dass Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit zu begründen vermögen (BGE 137 II 431 E. 5.2).

Art. 10 Abs. 1 Bst. d VwVG bildet einen Auffangtatbestand unter den auch die sogenannte Vorbefassung subsumiert wird. Unter Vorbefassung versteht man den Umstand, dass sich dieselbe Amtsperson in einem früheren Verfahrensabschnitt in amtlicher Funktion mit derselben Angelegenheit befasst hat und dabei eine ähnliche Frage zu beantworten hatte. Dadurch

könnte bei den Verfahrensbeteiligten eine gewisse Besorgnis entstehen, dass diese Amtsperson sich schon vor dem dafür vorgesehenen Verfahrensabschnitt eine Meinung über den Verfahrensausgang gebildet hat (vgl. STEPHAN BREITENMOSER/MARION SPORI FEDAIL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 10 VwVG N. 71 und 73). Indessen lässt der Umstand, dass sich eine Person bereits mit der Sache auseinandergesetzt hat und sich aufgrund der bestehenden Aktenlage eine Meinung gebildet hat, diese nicht bereits als vorbefasst und befangen erscheinen, weil andernfalls eine Verwaltungstätigkeit nicht mehr möglich wäre. Entsprechend wird gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts selbst bei Richtern, bei denen gegenüber Verwaltungsbehörden ausgeprägtere Ausstandsregeln gelten, davon ausgegangen, dass die Mitwirkung in einem früheren Verfahren, in dem der Beschwerdeführer unterlag, für sich allein keinen Ausstandsgrund bildet (Art. 34 Abs. 2 BGG; BGE 142 III 732 E. 4.2.2; Entscheide des BVGer B-143/2015 vom 23. Februar 2015 und B-7563/2015 vom 15. Februar 2016).

5.2 Dass die Expertinnen das überarbeitete Dossier der Beschwerdeführerin bereits einmal und mit weitgehend ähnlicher Begründung als ungenügend beurteilt hatten, begründet daher keinen Ausstandsgrund. Dass sie kein weiteres Beurteilungsgespräch durchgeführt haben, ist, wie dargelegt (vgl. E. 4 hievor), nicht zu beanstanden und daher ebenfalls kein Grund, ihnen Voreingenommenheit vorzuwerfen.

5.3 Die entsprechende, sinngemässe Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich daher als unbegründet.

6.

In materieller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, die Expertinnen hätten sich bei ihrer Beurteilung, wie bereits im Jahr 2017, lediglich auf das Kriterium "Selbstreflexion" gestützt, das so in den Handlungskompetenzen gemäss dem Qualifikationsprofil gar nicht aufgeführt sei. Gemäss dem Qualifikationsprofil enthalte jede Grundkompetenz fünf Handlungskompetenzen, die nach festgelegten Beurteilungskriterien auf unterschiedlichen Niveaus erreicht werden müssten. Zusätzlich würden soziale und persönliche Kompetenzen beurteilt. Unter letzteren finde sich "Selbstevaluation" für die Grundkompetenzen "Beraten" und "Führen eines Beratungsgesprächs". Für die Grundkompetenzen "Diagnostizieren/Evaluieren" und "Informieren" sei "Selbstevaluation" aber keine zu beurteilende Kompetenz. Die Definition von Selbstreflexion und Selbstevaluation sei nicht eindeutig. Selbstre-

flexion befasse sich eher mit eigenen Empfindungen, Charaktereigenschaften und Stärken, während Selbstevaluation eine Bewertung des Handelns, Begründungen des Handelns und Erkennen von alternativen Handlungsmöglichkeiten umfasse. Die verlangte Kompetenz "Selbstevaluation" finde sich in allen aufgeführten Fallbeispielen. Das eigene Handeln sei reflektiert worden, Begründungen für die eingesetzten Methoden und Beratungsschritte seien enthalten und selbstkritische Überlegungen seien eingebracht worden. Zum Teil sei nicht nur das persönliche Handeln evaluiert worden, sondern auch in eine übergeordnete Perspektive eingeflossen, die sich aus der Funktion als Teamleiterin ergeben habe. Auch wenn eine Selbstreflexion im engeren Sinn weniger zu finden sei, sei die Selbstevaluation durchaus eingebaut worden, teilweise innerhalb der Fallschilderungen sowie ausdrücklich unter "Interpretation/Stellungnahme, Reflexion, Schlussfolgerungen, Analyse, Lösungsvorschläge". Als Expertin mit mehr als zehn Jahren Erfahrung arbeite sie überwiegend situativ und automatisiert, ohne sich den theoretischen Zusammenhang, die Regeln und Erfahrungen immer wieder bewusst zu machen, weshalb es für sie häufig sehr schwierig sei, ihre Vorgehensweisen zu erklären. Sie habe daher zwei für das Verfahren relevante Module des Master of Advanced Studies in Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung der Fachhochschule Nordwestschweiz besucht und erfolgreich abgeschlossen. Im Dossier für das Validierungsverfahren habe sie die Fallbeispiele auf Basis der im Unterricht vermittelten Berichtsvarianten verfasst und auch jene eines weiteren Studiengangs, des Master of Advanced Studies in Psychology of Career Counselling and Human Resources Management der Universität Freiburg, beigezogen. Die Fallbeispiele 6 und 7 seien als Leistungsnachweise für die beiden besuchten Module verfasst worden. Beide Nachweise seien von der Lernbegleiterin und der Co-Programmleiterin bewertet worden, wobei besonders die Reflexion und selbstkritische Auseinandersetzung gelobt worden seien. Diese Bewertung habe – im Unterschied zu jener der Expertinnen im Validierungsverfahren – auf dem Qualifikationsprofil basiert und sei dadurch objektiviert gewesen, während die Beurteilung der Expertinnen keinen Bezug dazu herstelle und somit eher subjektiv erscheine. Verwunderlich erscheine ausserdem, dass die Begründung des Entscheids in Bezug auf die vier nachzuweisenden Handlungskompetenzbereiche mit genau denselben Worten wie jene in der Lernleistungsbestätigung 2017 verfasst worden sei. Der Schluss liege daher nahe, dass die Expertinnen wenig Zeit für die Prüfung des Dossiers zur Verfügung gehabt hätten, da die Einreichungsfrist auf den 31. August 2019 begrenzt worden sei und daher zuletzt sehr viele Validierungsverfahren hätten beurteilt werden müssen.

Die Expertinnen des SDBB legen dar, die Selbstevaluation der Beschwerdeführerin sei nie bemängelt worden, sondern lediglich ihre fehlende selbstreflexive Perspektive. Der Begriff Selbstreflexion sei zwar in den beruflichen Handlungskompetenzen nicht aufgeführt, werde aber zum Erstellen des Dossiers sozusagen als Methodenkompetenz verlangt. Da die Expertinnen die Kandidatin beurteilen sollten, stehe diese mit ihrem Tun und Denken im Zentrum und nicht ihre Klientinnen. Selbstreflexion sei dafür eine zentrale Fähigkeit und darum auch folgerichtig im Leitfaden konkret aufgeführt. Gemäss dem Leitfaden müssten die Expertinnen zur Gewissheit gelangen, dass die Kandidatin die reflektierten Kompetenzen besitze. Da die Beschwerdeführerin indessen in ihrem Dossier nicht diese selbstreflexive Haltung eingenommen habe, hätten sie nicht zu dieser Gewissheit gelangen können. Es sei nicht die Aufgabe der Expertinnen, aus dem Dossier die Kompetenzen anhand der Erfahrungen der Kandidatin abzuleiten, was bereits im Leitfaden ausdrücklich ausgeführt worden sei. Die Selbstreflexion der Beschwerdeführerin würde sich im Dossier darin zeigen, dass sie den Fokus der Beschreibung auf ihr Handeln gelegt und darin ihre erworbenen Kompetenzen gezeigt hätte, inklusive Leserführung, welche Kompetenzen sie gerade im Text abarbeite, wie das im Leitfaden verlangt worden sei. Eine solche Bezugnahme fehle aber komplett. Die Beschwerdeführerin beschreibe zwar den Verlauf der Beratung und die Ratsuchenden, jedoch kaum ihr eigenes Tun. Sie schreibe von Resultaten und Ergebnissen, wobei aber unklar bleibe, wie genau sie – beziehungsweise wer überhaupt – dahingekommen sei. Selbstreflexion sei eine zentrale Anforderung, um die zu validierenden Kompetenzen im Dossier sichtbar und benennbar zu machen. Darum beinhalte der Kompetenznachweis nicht nur eine Beschreibung, sondern auch Reflexion und sollte im Dossier klar in Beziehung gesetzt werden mit dem "Qualifikationsprofil". Dies sei denn auch bereits im ersten Dossier bemängelt worden. Eine Leserführung hätte sich im Dossier zum Beispiel darin gezeigt, dass pro Kompetenz ein Fallbeispiel erläutert worden wäre, oder, wenn Kompetenzen zusammengefasst worden wären, dieses Vorgehen vorgängig explizit begründet worden wäre. Es wären klare Bezüge zu den Handlungskompetenzen genannt und visualisiert worden, beispielsweise indem sie seitlich in einer eigenen Spalte vermerkt oder im Text in Klammern eingearbeitet worden wären. Gerade weil die selbstreflexive Perspektive schwierig sei, sei zur Unterstützung der Kandidaten der Leitfaden entwickelt worden, der den Aufwand und die reflexive Herangehensweise klar benenne. Die Regeln für Nachweise im formalen Rahmen, wie beispielsweise anlässlich der von der Beschwerdeführerin angeführten Module, unterschieden sich erfahrungsgemäss von den Regeln für Nachweise informell erworbener Kompetenzen,

wie sie im Validierungsverfahren zur Anwendung kämen. Im formalen Rahmen werde das Selbstreflexive meist nur in kleinerem Umfang verlangt und finde in eigens dafür vorgesehenen Gefässen statt. Im informellen Rahmen des Validierungsverfahrens beruhe dagegen alles auf dieser Selbstreflexion, weil nicht noch anderweitig Wissen oder Kompetenzen abgefragt würden. Darum sei dies im Leitfaden so prominent beschrieben. Der Bezug zum Qualifikationsprofil müsse nicht nur von den Expertinnen in ihrer Begründung hergestellt werden, sondern auch die Kandidatin müsse bei der Auswahl und Darstellung der Fallbeispiele den Bezug zu den geforderten Kompetenzen herstellen. Die Kandidatin als Hauptperson, ihr Tun, ihre handlungsleitenden Gedanken und Überlegungen müssten im Fokus stehen. Die Beschwerdeführerin habe in ihr Dossier zwar Reflexionen eingearbeitet, doch beträfen diese vor allem die Wahl der Arbeitsmittel. Die Reflexion des Beratungsprozesses selbst vermöge dagegen nicht zu überzeugen. Die Schlussfolgerungen beinhalteten vorwiegend generelle Überlegungen und hätten nicht den Beratungsprozess und die Interaktion zwischen der Beschwerdeführerin und der Klientin zum Thema. Auch hier fehle der Bezug zu Handlungskompetenzen im Sinne einer Leserführung. Eine Ausnahme stelle lediglich die Handlungskompetenz "Diagnostizieren" dar, die in einer Form erscheine, die glaubhaft mache, dass die Beschwerdeführerin die diesbezüglich geforderten Kompetenzen besitze. Der diagnostische Teil enthalte die verlangten Kompetenzen C1, C2, C4 und C6, allerdings fehlten Erläuterungen zu den Kompetenzen C3 (Sicherstellen optimaler Bedingungen) sowie C5 (Kommunizieren der Ergebnisse). Da das ergänzende Dossier dieselben Mängel aufweise wie das erste Dossier, sei die Beurteilung auch dieselbe. Mit Zeitmangel auf Seiten der Expertinnen habe dies nichts zu tun. Dass die Expertinnen sich bei ihrer Beurteilung lediglich auf das Kriterium Selbstreflexion abstützten, treffe nicht zu. Die Beschwerdeführerin übergehe den Kritikpunkt, dass die Ebene der sozialen und persönlichen Kompetenzen im Dossier nicht vorkomme, oder dass das Verdeutlichen der Klientenorientierung, der Beraterischen Grundkompetenzen fehle, oder dass nicht thematisiert worden sei, dass es um das Klären der Fragestellung der Klientin gegangen wäre. Es sei nicht beschrieben worden, wie das Beratungsziel erhoben worden sei, sondern nur das Ergebnis. Es sei dabei offengeblieben, ob die Kandidatin dies von sich aus angesprochen habe. Auch in den Formulierungen "Als Sitzungsziel wird ... formuliert" und "Am Ende des Gesprächs wurden die gesetzten Ziele überprüft" im Dossier fehle ein Hinweis auf eine Aktivität der Kandidatin. Die Reflexion beziehe sich auf Theorien und deren Verwendbarkeit im Allgemeinen, nicht auf das konkrete eigene Handeln. Obwohl der Beziehungsaspekt wesentlicher Bestandteil der Grundkompetenzen sei, fehle

die Beschreibung hinsichtlich Beziehungsgestaltung. Auch der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses finde kaum Beachtung und werde nicht beschrieben. Es bleibe der Eindruck, dass die Zielorientierung den Hauptfokus der Kandidatin darstelle, während die Beziehungsgestaltung kaum Beachtung finde. Dies sei auch der Eindruck im Expertengespräch gewesen, der angesprochen worden sei: Die Beschwerdeführerin kenne sich vor allem im Coaching aus, was aber nur ein Teilbereich der Arbeit als Berufs- und Laufbahnberaterin sei. Coaching sei ziel- und lösungsorientiert und finde meist in klar umrissenen Situationen statt, während Menschen, die in eine Berufs- und Laufbahnberatung kämen, oft sehr offene Fragestellungen mitbrächten. Darum sei auch die Beziehungsgestaltung so wichtig.

6.1 Grundlage für die Bestehensregeln ist das ebenfalls vom BBT erlassene Qualifikationsprofil Berufs-, Studien- und Laufbahnberater/in. Es besteht aus dem Berufsbild, der Übersicht der beruflichen Handlungskompetenzen und dem Anforderungsniveau des Berufs. Das Berufsbild führt die beruflichen Grundkompetenzen auf, die für die Tätigkeit erforderlich sind, und beschreibt deren Handlungskompetenzbereiche. In Bezug auf jeden derartigen Bereich werden verschiedene Handlungskompetenzen, die erforderlichen sozialen und persönlichen Kompetenzen aufgeführt sowie das geforderte Niveau und die Beurteilungskriterien beschrieben. Die Handlungskompetenzbereiche sind in vier Kompetenzfelder zusammengefasst: a) die Grundkompetenzen, die zwingend für die Ausübung des Berufs sind, b) die Zusatzkompetenzen, die in besonderen Situationen nützlich sind, c) die interdisziplinären Fachkompetenzen, die nützlich für die Ausführung der Grund- und Zusatzkompetenzen sind, sowie d) die sozialen und persönlichen Kompetenzen zur Unterstützung der interdisziplinären Fachkompetenzen sowie der Grund- und Zusatzkompetenzen. Für jeden Handlungskompetenzbereich mit Ausnahme der sozialen und persönlichen Kompetenzen bestehen ausführliche Beschreibungen. Darin werden die betreffenden Handlungskompetenzbereiche sowie deren Umfeld kurz umrissen und der Bezug zu den übrigen Handlungskompetenzbereichen aufgezeigt. Zudem werden die sozialen und persönlichen Kompetenzen aufgeführt, die für den entsprechenden Handlungskompetenzbereich wichtig sind. Für die Handlungskompetenzen werden Beurteilungskriterien festgelegt. Für jedes Beurteilungskriterium wird das erwartete Niveau bezeichnet. Gemäss den Bestehensregeln werden die vier Kompetenzfelder differenziert beurteilt: Bei den Grundkompetenzen und den interdisziplinären Fachkompetenzen muss jeder Handlungskompetenzbereich nachgewiesen werden, bei den Zusatzkompetenzen müssen drei der fünf Handlungskompetenzbereiche nachgewiesen werden und die in den Grundkompetenzen

aufgeführten sozialen und persönlichen Kompetenzen im Rahmen des Nachweises der Grundkompetenzen aufgezeigt werden.

6.2 Gemäss ständiger Praxis des Bundesverwaltungsgerichts findet die Beweislastregel von Art. 8 ZGB auch im öffentlichen Recht Anwendung (vgl. Urteile des BVGer B-4965/2020 vom 7. September 2021 E. 7.1.4; B-6553/2013 vom 8. Juli 2014 E. 3.2 und B-6049/2012 vom 3. Oktober 2013 E. 4.5.2). Nach dieser Regel hat derjenige das Vorhandensein einer behaupteten Tatsache zu beweisen, der aus ihr Rechte ableiten will.

Dementsprechend geht das Bundesverwaltungsgericht auf Rügen betreffend eine behauptete Unangemessenheit der Bewertung von Prüfungsleistungen nur dann detailliert ein, wenn die beschwerdeführende Person selbst substantiierte und überzeugende Anhaltspunkte sowie die entsprechenden Beweismittel dafür liefert, dass die Bewertung materiell nicht vertretbar ist, eindeutig zu hohe Anforderungen gestellt oder ihre Leistungen offensichtlich unterbewertet wurden (vgl. zum Ganzen: BVGE 2010/21 E. 5.1; Urteil des BVGer B-2585/2017 vom 21. Dezember 2018 E. 4.2). Die Behauptung allein, die eigene Lösung sei richtig und die Auffassung der Experten sei falsch oder unvollständig, wird dieser Anforderung nicht gerecht (vgl. Urteile des BVGer B-779/2019 vom 29. Mai 2019 E. 3.2 und B-6776/2014 vom 24. September 2015 E. 3.1).

Diese anlässlich der Rechtsprechung in Prüfungsfragen entwickelten Grundsätze gelten per Analogie, wie dargelegt (vgl. E. 3 hievore), auch in einem Rechtsmittelverfahren in Bezug auf die Validierung von Bildungsleistungen in einem Qualifikationsverfahren.

6.3 Im vorliegenden Fall haben die Expertinnen dargelegt, wie die Beschwerdeführerin hätte vorgehen müssen, damit in ihrem Dossier erkenntlich worden wäre, dass sie im erforderlichen Ausmass über diese Kompetenzen verfügt. Auch im Leitfaden wird dargelegt, dass der Kandidat die Beziehung zwischen seinen Erfahrungen und der Übersicht der beruflichen Handlungskompetenzen herstellen muss. Dazu sei das Dossier gemäss den Handlungskompetenzbereichen zu strukturieren und der Nachweis für den Erwerb und die Umsetzung der einzelnen Handlungskompetenzen sei klar darzulegen. Es sei nicht die Aufgabe der Experten, aus dem Dossier die Kompetenzen anhand der Erfahrungen des Kandidaten abzuleiten. Der Kompetenznachweis beinhalte nicht nur eine Beschreibung, sondern auch eine glaubwürdige Begründung sowie eine Reflexion und solle sich auf konkrete Theorien und Modelle abstützen (Leitfaden, S. 3).

Die Kritik der Expertinnen, dass das Dossier der Beschwerdeführerin keine derartige Struktur aufweise und dass darin die selbstreflexive Perspektive fehle, ist nachvollziehbar. Die im Dossier dargelegten Fallbeispiele fokussieren fast ausschliesslich auf die jeweilige Klientin, ohne das Handeln oder die Überlegungen der Beschwerdeführerin in der jeweiligen Situation konkret darzulegen und ohne einen ausdrücklichen Bezug zu einer bestimmten beruflichen Handlungskompetenz herzustellen.

Demgegenüber zeigt die Beschwerdeführerin nicht konkret auf, inwiefern die Kritik der Expertinnen unzutreffend wäre. Insbesondere legt sie auch nicht im Einzelnen dar, wo und in welcher Weise in ihrem Dossier jeweils der Bezug zu der in Frage stehenden beruflichen Handlungskompetenz hergestellt wird.

Unter diesen Umständen gelingt es der Beschwerdeführerin nicht, den ihr obliegenden Beweis zu erbringen, dass die Verweigerung der Lernleistungsbestätigung durch das Validierungsorgan materiell nicht vertretbar war, eindeutig zu hohe Anforderungen gestellt wurden oder ihr Dossier offensichtlich unterbewertet worden ist. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den Titel "diplomierte Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterin" nicht ausgestellt hat.

7.

Im Ergebnis erweist die Beschwerde sich daher als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. Reglement vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

9.

Nach Art. 83 Bst. t BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unzulässig gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung. Unter diesen Ausschlussgrund fallen Prüfungsergebnisse im eigentlichen Sinn, aber auch alle anderen Entscheide, die sich auf eine Bewertung der intellektuellen oder physischen Fähigkeiten oder die Eignung eines Kandidaten beziehen (BGE 138 II 42 E. 1.1 m.w.H.). Wenn andere Entscheide

im Zusammenhang mit einer Prüfung strittig sind, insbesondere solche organisatorischer oder verfahrensrechtlicher Natur, bleibt das Rechtsmittel zulässig (BGE 147 I 73 E. 1.2.1 m.w.H.).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

3.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Myriam Senn

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 22. Juni 2022

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)