



Fall-Nr.: B 2019/185
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 05.06.2020
Entscheiddatum: 05.05.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 05.05.2020

Berufsbildung, Art. 18 Abs. 2 der Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Fachfrau Gesundheit / Fachmann Gesundheit mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis vom 13. November 2008. Die Bewertung der Prüfungsleistung durch die vorgesetzte Fachkraft konnte in keiner Weise von Bedeutung sein. Eine dazu befähigte Expertin hat die gesamte "Individuelle Praktische Arbeit" der Beschwerdeführerin begleitet und benotet. Soweit sie für die Noten eine Bandbreite festgesetzt hat, bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sie einer Bewertung der Leistung auch im mittleren bis oberen Bereich dieser Bandbreite nicht zugestimmt hätte. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Beschwerdegegner angewiesen, der Beschwerdeführerin das Fähigkeitszeugnis auszustellen (Verwaltungsgericht, B 2019/185).

Entscheid vom 5. Mai 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

M.____,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Nicole G. Zürcher Fausch, Rüesch
Rechtsanwälte, Oberer Graben 43, 9000 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

gegen

Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Kantonaler Gewerbeverband, Oberer Graben 12, Postfach, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

Gegenstand

Qualifikationsverfahren Fachfrau Gesundheit EFZ

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

M.__ absolvierte im Frühling 2018 das Qualifikationsverfahren zur Fachfrau Gesundheit mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis und erzielte dabei folgende Noten:

Praktische Arbeiten 3.8

Berufskennntnisse 4.0

Allgemeinbildung 4.7

Gesamtnote 4.0

Die Note im Qualifikationsbereich "Praktische Arbeiten" (gemäss hier anwendbarer Wegleitung OdASanté 2011: "Praktische Arbeit IPA") setzt sich zusammen aus der doppelt gewichteten Teilnote für die "Individuelle Praktische Arbeit" (4.0, gemäss Wegleitung

OdASanté 2011: "Praktische Arbeit mit Dokumentation") und der einfach gewichteten Teilnote für das dazugehörige Fachgespräch und die Präsentation (3.5, auch gemäss Wegleitung: "Fachgespräch und Präsentation"). Mit Verfügung vom 19. Juni 2018 teilte der Kantonale Gewerbeverband M.__ mit, sie habe das Qualifikationsverfahren nicht



bestanden, weil sie im Fach "Praktische Arbeiten" die reglementarische Minimalnote von 4.0 nicht erreicht habe (act. 7/29a/1-6).

B.

Mit E-Mail vom 20. Juni 2018 teilte M.___ dem Amt für Berufsbildung mit, sie sei mit der Bewertung der praktischen Prüfung nicht einverstanden (act. 7/29a/1-1). Am 4. Juli 2018 fand im Amt für Berufsbildung eine Besprechung zwischen der zuständigen Ausbildungsberaterin des Amtes für Berufsbildung, der Chefexpertin für das Qualifikationsverfahren Fachfrau Gesundheit (nachfolgend: Chefexpertin) und M.___ statt. Am 11. und am 16. Juli 2018 fanden zwei weitere Besprechungen zwischen M.___ und der Ausbildungsberaterin statt. Das E-Mail vom 20. Juni 2018 wurde als Rekurerhebung behandelt und M.___ Gelegenheit gegeben, sich bis 20. Juli 2018 über die Weiterführung des Verfahrens zu äussern.

C.

M.___, vertreten durch ihren damaligen Rechtsvertreter, gab dem Bildungsdepartement mit Eingabe vom 20. Juli 2018 bekannt, sie halte am Rekurs fest, und ergänzte das Rechtsmittel mit dem Antrag, der Prüfungsentscheid vom 19. Juni 2018 sei aufzuheben und es sei festzustellen, die Prüfung zur Fachfrau Gesundheit sei insgesamt mit der Note 5 bestanden, samt Begründung. Das Bildungsdepartement hiess den Rekurs am 12. August 2019 teilweise gut, hob die angefochtene Verfügung vom 19. Juni 2018 auf und wies den Kantonalen Gewerbeverband an, M.___ unentgeltlich und ohne Anrechnung des bisherigen erfolglosen Prüfungsversuchs die Möglichkeit zu geben, den Prüfungsteil "Praktische Arbeiten" zu wiederholen.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Prüfungsleistung könne objektiv nicht mehr untersucht werden. Untersucht werden könne einzig, ob es unter Berücksichtigung der Vorbringen aller Beteiligten und der Akten aus dem Prüfungsverfahren Hinweise auf Rechtsverletzungen gebe oder ob sich die Expertinnen von sachfremden oder sonst wie offensichtlich unhaltbaren Erwägungen hätten leiten lassen, so dass ihr Entscheid unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht mehr vertretbar sei. Aus dem Umstand, dass das von der vorgesetzten Fachkraft handschriftlich geführte Prüfungsprotokoll, das Ausgangspunkt für die Festlegung der Note durch die vorgesetzte Fachkraft und die Expertin war, "verschwunden" war, schloss das Bildungsdepartement, das Prüfungsverfahren sei unfair und die Benotung der "Individuellen Praktischen Arbeit" willkürlich gewesen. Dem Begehren, die Prüfung sei als bestanden zu bewerten, entsprach es nicht mit der Begründung, Voraussetzung für die Erteilung des eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses sei in jedem Fall ein



gültiges Prüfungsergebnis. Ein solches liege selbst bei unzweifelhaft nachgewiesenen Verfahrensfehlern nicht vor.

D.

M.____ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Entscheid des Bildungsdepartements (Vorinstanz) vom 12. August 2019 durch ihre jetzige Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 26. August 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragt, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer sei der angefochtene Entscheid aufzuheben, soweit der Rekurs abgewiesen worden sei, und es sei der Kantonale Gewerbeverband anzuweisen, ihr das eidgenössische Fähigkeitszeugnis "Fachfrau Gesundheit EFZ" auszustellen, das für "Praktische Arbeiten" (Schlussnote IPA) eine Note von 4.2 und eine Gesamtnote von 4.2 ausweise.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 24. September 2019 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin und verwies zur Begründung auf ihren Entscheid vom 12. August 2019. Mit Eingabe vom 26. September 2019 verzichtete der Kantonale Gewerbeverband (Beschwerdegegner) auf eine Vernehmlassung.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Als Adressatin des angefochtenen Entscheids ist die im Rekursverfahren teilweise unterlegene Beschwerdeführerin zur Erhebung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 12. August 2019 wurde mit Eingabe vom 26. August 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Streitgegenstand

Die Verfahrensbeteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass auf das Qualifikationsverfahren der Beschwerdeführerin, welche die Ausbildung vor dem



1. Januar 2017 begonnen hat, entsprechend der Übergangsbestimmung von Art. 26 Abs. 1 der Verordnung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation über die berufliche Grundbildung Fachfrau Gesundheit / Fachmann Gesundheit mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) vom 5. August 2016 (SR 412.101.220.96) noch die Verordnung des SBFI über die berufliche Grundbildung Fachfrau Gesundheit / Fachmann Gesundheit mit eidgenössischem Fähigkeitsausweis vom 13. November 2008 (AS 2008 S. 5963, nachfolgend V FaGe 2008) anwendbar ist.

Gemäss Art. 16 Abs. 1 V FaGe 2008 ist die Abschlussprüfung bestanden, wenn der Qualifikationsbereich "Praktische Arbeit" mit der Note vier oder höher bewertet wird (lit. a) und die Gesamtnote vier oder höher erreicht wird (lit. b). Unbestritten ist auch, dass für die Beschwerdeführerin die Erfahrungsnote entfällt und sich die Gesamtnote nach der besonderen Regel von Art. 18 Abs. 2 V FaGe 2008 – "Praktische Arbeit" fünfzig Prozent, "Berufskennnisse" dreissig Prozent, "Allgemeinbildung" zwanzig Prozent – berechnet. Ebenso besteht Einigkeit darüber, dass sich die Note für den Qualifikationsbereich "Praktische Arbeiten" (beziehungsweise "Praktische Arbeit IPA") aus der Teilnote für die "Individuelle Praktische Arbeit" (beziehungsweise "Praktische Arbeit mit Dokumentation", zwei Drittel) und der Teilnote für "Präsentation und Fachgespräch" (ein Drittel) berechnet (vgl. Organisationen der Arbeitswelt Santé, Ziff. 5.3 der Wegleitung zum Qualifikationsverfahren Fachfrau / Fachmann Gesundheit EFZ vom 2. Februar 2011, gültig bis und mit Qualifikationsverfahren 2019, www.odasante.ch, Berufliche Grundbildung / Fachfrau/-mann Gesundheit EFZ, nachfolgend Wegleitung OdASanté 2011; act. 7/33a/2-11).

Aufgrund des diesbezüglich unbestritten gebliebenen Rekursentscheides steht auch fest, dass die Teilnote 4.0 für die "Individuelle Praktische Arbeit" in einem willkürlichen Verfahren zustande gekommen ist und für die Ermittlung der Note im Qualifikationsbereich "Praktische Arbeiten" und die Gesamtnote der Abschlussprüfung nicht berücksichtigt werden darf. Umstritten ist, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, um die von der Beschwerdeführerin am 10. April 2018 (act. 7/14a/1-2) bei der "Individuellen Praktischen Arbeit" erbrachte Leistung mit einer Teilnote von 4.5 zu bewerten (Rz. 15 der Beschwerde), so dass sich zusammen mit der unbestrittenen Teilnote von 3.5 für das Fachgespräch und die Präsentation (Rz. 13 der Beschwerde) für den Qualifikationsbereich "Praktische Arbeiten" eine – auf eine Dezimalstelle aufgerundete – Note von 4.2 (2×4.5 , 1×3.5 , Durchschnitt 4.1667, aufzurunden auf eine Dezimalstelle) ergibt (Rz. 15 der Beschwerde) und die Beschwerdeführerin das Qualifikationsverfahren mit einer Gesamtnote von 4.2 bestanden hat (Rz. 17 der Beschwerde).



3. *Tatsachen und Beweiswürdigung*

In tatsächlicher Hinsicht geht die Beschwerdeführerin davon aus, dass ihre Prüfungsleistung vom 10. April 2018 anhand der – um den Einfluss der vorgesetzten Fachkraft bereinigten – Beurteilung durch die Expertin 1 korrekt und fair bewertet werden könne, ohne dass eine Rechtsmittelbehörde ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens der Expertin setzen müsse. Mit dem von der Expertin 1 handschriftlich ausgefüllten Beurteilungs- und Bewertungsraster (act. 7/22a/3) liege ein rechtsgültiger Beweis vor. Deshalb treffe die Auffassung der Vorinstanz, die Prüfungsleistung könne objektiv nicht mehr untersucht werden, nicht zu.

3.1. *Tatsachen*

Der Beurteilungs- und Bewertungsraster ist nach den sieben geprüften Kompetenzbereichen aufgebaut. Je Kompetenz können maximal dreissig Punkte erzielt werden. Zu jeder der Kompetenzen sind mögliche Bewertungskriterien aus dem Bildungsplan – aufgeteilt in die Rubriken "Fähigkeiten", "Haltungen" und "Betriebliche Präzisierungen" – angeführt. Die Expertin 1 hat daneben in der Rubrik "Bemerkungen" handschriftlich und stichwortartig ihre Feststellungen, die sie anlässlich der Prüfung machte, festgehalten. Auf eine Punktzahl hat sie sich nicht festgelegt. Ebenso wenig wie die Vorinstanz verfügt das Verwaltungsgericht über die Fachkenntnisse, die es erlauben würden, anhand der Vorgaben und der Bemerkungen der Expertin 1 im Beurteilungs- und Bewertungsraster eine Punktzahl festzulegen.

Die Expertin 1 hat sodann zu jeder der Kompetenzen eine ungefähre Note oder eine Notenbandbreite festgehalten, nämlich für "Pflege und Betreuung, Kompetenz 3.2" 3.0, "Pflege und Betreuung, Kompetenz 3.3" 3.0, "medizinaltechnische Verrichtung, Kompetenz 4.2" 4.5-5, "Medizinaltechnik Kompetenz 4.3" 4.5, "Alltagsgestaltung Kompetenz 8.2" 5.0-5.5 (ursprünglich 5.5), "Alltagsgestaltung Kompetenz 10.1" 5 (ursprünglich 5-5.5; vgl. auch act. 7/33a/2-9), "Administration und Logistik Kompetenz 12.3" 4.5-5. Aus diesen Noten ergibt sich ein Durchschnitt zwischen 4.21 (Summe der tiefsten Bewertungen 29.5, abzurunden auf 4.0) und 4.5 (Summe der höchsten Bewertungen 31.5). Aus den mittleren Bewertungen (3.0, 3.0, 4.75, 4.5, 5.25, 5.25, 4.75) ergäbe sich ein Durchschnitt von 4.36 (Summe der mittleren Bewertungen 30.5, aufzurunden auf 4.5). Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, unter den gegebenen besonderen Umständen müsse für die Benotung auf die von der Expertin 1 ihrer Auffassung nach jeweils höchste gerechtfertigte Note abgestellt werden.

Unbestritten ist, dass auf die Beurteilung der vorgesetzten Fachkraft aufgrund der fehlenden Handnotizen und des betriebsinternen Drucks auf die vorgesetzte Fachkraft,



die Beschwerdeführerin durch die Prüfung fallen zu lassen, nicht abgestellt werden durfte. Unter diesen Umständen war die Bewertung der Arbeit der Beschwerdeführerin durch die vorgesetzte Fachkraft, wie auch immer sie im Detail ausgefallen ist, für die Benotung der "Individuellen Praktischen Arbeit" der Beschwerdeführerin nicht relevant. Schon deshalb kann nicht von einer Differenz zwischen der Bewertung durch die vorgesetzte Fachkraft einerseits und die Expertin 1 andererseits ausgegangen werden. Der Beschwerdegegner vertrat in der Vernehmlassung vom 4. April 2019 im vorinstanzlichen Rekursverfahren die Auffassung, die Expertin habe nach den bestehenden Regeln nicht die Kompetenz, eine Bewertung zu erstellen, so dass sie sich gegenüber der Bewertung der vorgesetzten Fachkraft nicht durchsetzen könne. Dieser Sicht steht entgegen, dass überhaupt keine gültige Bewertung durch die vorgesetzte Fachkraft vorliegt, gegen welche sich die Auffassung der Expertin hätte durchsetzen können oder müssen. Grundlage der Bewertung kann unter diesen Umständen einzig die Beurteilung sein, welche die Expertin 1 unabhängig von der Beurteilung der vorgesetzten Fachkraft vorgenommen hat.

Beim konkreten Vorgehen mit einer zwar lediglich formellen Einigung erübrigte sich ein Entscheid durch die Chefexpertin. Dass letztere vor der Vorinstanz in der Eingabe vom 4. April 2019 für den Beschwerdegegner äusserte, sie erachte die Note vier als gerechtfertigt (act. 7/33a/1 zu Rz. 15), kann nicht ausschlaggebend sein, zumal sie im Rekursverfahren auch mit gegen sie gerichteten Vorwürfen hinsichtlich der Planung und Durchführung der praktischen Prüfung der Beschwerdeführerin konfrontiert war.

3.2. Beweismass

Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3 VRP würdigt das Verwaltungsgericht die Beweise nach freier Überzeugung. Als Regelbeweismass gilt der volle (strikte) Beweis. Dieser ist erbracht, wenn das Gericht – nach objektiven Gesichtspunkten (vgl. BGE 140 III 610 E. 4.1) – am Vorliegen der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht – unerheblich (BGE 128 III 271 E. 2b/aa) – erscheinen. Verlangt wird ein so hoher Grad der Wahrscheinlichkeit, dass vernünftigerweise mit der Möglichkeit des Gegenteils nicht mehr zu rechnen ist. Demgegenüber stellt das Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit eine Beweiserleichterung dar und genügt nicht für den Vollbeweis (BGer 2C_605/2015 vom 5. November 2015 E. 2.3.2 mit Hinweisen auch auf die zivilprozessuale Rechtsprechung). Die Funktion des Regelbeweismasses besteht darin, dem materiellen Recht im Prozess zum Durchbruch zu verhelfen. Die Rechtsdurchsetzung darf nicht daran scheitern, dass zu hohe oder uneinheitliche Anforderungen an das Beweismass gestellt werden (vgl. BGE 128 III 271 E. 2b/aa). Absolute Gewissheit kann nicht verlangt



werden. Die Überzeugung muss von der Lebenserfahrung und Vernunft getragen und auf sachliche Gründe abgestützt sein (vgl. VerwGE B 2015/162 vom 26. Oktober 2016 E. 3.6 mit Hinweisen).

Das Verwaltungsgericht würdigt die Beweise wie dargelegt nach freier Überzeugung. Dies bedeutet, dass die Bewertung der einzelnen Beweismittel nicht starren Regeln folgt und dass das Gericht frei darüber befindet, ob das gesetzlich geforderte Beweismass erreicht ist. Kann eine Tatsache nicht direkt bewiesen werden, ist es zulässig, mittelbar auf diese zu schliessen. Diesfalls müssen Umstände (Vermutungsbasis) vorliegen, die auf die zu beweisende Tatsache (Vermutungsfolge) mit Sicherheit oder doch mit möglichst hoher Wahrscheinlichkeit schliessen lassen (vgl. VerwGE B 2015/162 vom 26. Oktober 2016 E. 3.6 mit Hinweisen auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 615 f., 619 und 621, und auf BGE 130 II 482 E. 3.2 mit Hinweisen). Die Gewichtung der einzelnen Beweismittel soll sich aus der inneren Qualität, das heisst aus der anzunehmenden Übereinstimmung mit der Wirklichkeit, ergeben und nicht durch äussere Eigenart (vgl. VerwGE B 2016/147 vom 14. Dezember 2012 E. 5.2.1 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/172 vom 19. August 2014 E. 2.1).

3.3. Beweiswürdigung

Ob das Gericht davon überzeugt ist, dass die Expertin 1 bei entsprechender Bewertung durch die vorgesetzte Fachkraft auch einer Benotung entsprechend der ihrer Auffassung nach je Kompetenz möglichen mittleren bis höchsten Bewertung zugestimmt hätte, ist anhand der fachlichen Qualifikation der Expertin 1 und der Art und Weise, mit welcher sie an der praktischen Prüfung teilgenommen hat, zu beurteilen.

3.3.1. Rolle der Expertin 1 im Regelfall

Die Rolle der Expertin 1 richtete sich nach der Wegleitung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie über individuelle praktische Arbeiten (IPA) im Rahmen der Abschlussprüfung im Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung vom 22. Oktober 2007 (nachfolgend Wegleitung BBT, act. 7/22a/6). Die Wegleitung galt für Qualifikationsverfahren, in denen in der zugehörigen Verordnung über die Grundbildung – wie in Art. 15 Abs. 2 Ingress und lit. a V FaGe 2008 – im massgebenden Artikel "Gegenstand, Umfang und Durchführung des Qualifikationsverfahrens" eine "Individuelle Praktische Arbeit" vorgesehen ist (Ziff. 1.1.1). Sie regelte das Prinzip und die Rahmenbedingungen für das Qualifikationsverfahren und verteilte die Aufgaben zwischen der direkt vorgesetzten Fachkraft und der Expertin. Im Rahmen der



"Individuellen Praktischen Arbeit" führte die zu qualifizierende Person an ihrem betrieblichen Arbeitsplatz mit den gewohnten Mitteln und Methoden einen Auftrag aus. Während einer festgelegten Zeitspanne wurden konkrete Praxisaufträge speziell beobachtet und beurteilt (Ziffer 1.2.3). Die Beurteilung der Auftragserfüllung und der erstellten Dokumentation oblag der vorgesetzten Fachkraft (Ziffer 1.2.4). Mindestens ein Mitglied des Expertenteams hatte die durch die vorgesetzte Fachkraft vorgenommene Beurteilung der Auftragserfüllung und die Plausibilität der vorgeschlagenen Bewertung zu überprüfen (Ziffer 2.4.3). Das Expertenteam und die vorgesetzte Fachkraft sollten sich nach Vorliegen des Bewertungsvorschlags für den ausgeführten Prüfungsauftrag über die abschliessende Bewertung einigen. Mangels Einigung hatte die von der kantonalen Behörde bezeichnete Prüfungsinstanz zu entscheiden (Ziffer 2.4.5). Die Chefexpertin überprüfte die durch das Expertenteam und die vorgesetzte Fachkraft vorgenommene Beurteilung und die Plausibilität der erteilten Noten (vgl. Ziffer 6.1.5 der Wegleitung OdASanté 2011, vgl. auch Schweizerisches Dienstleistungszentrum Berufsbildung / Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Qualifikationsverfahren FaGe EFZ, Erläuterungen 2018; nachfolgend: Erläuterungen SDBB FaGe EFZ 2018; act. 7/22a/4). Die Leistungen im abschliessenden Qualifikationsverfahren werden mit den Noten eins bis sechs bewertet, wobei halbe Zwischennoten zulässig sind (vgl. Erläuterungen SDBB FaGe EFZ 2018, act. 7/22a/4; vgl. zum Ganzen auch D4 des Bildungsplans FaGe EFZ, Version vom 13. November 2008, mit Änderungen vom 30. Oktober 2009 sowie vom 1. Juli 2011, https://www.odasante.ch/fileadmin/odasante.ch/docs/Berufliche_Grundbildung/Bildungsplan_FaGe_OdASante_01072011.pdf, S. 64 ff.).

Aus den verschiedenen Wegleitungen und Erläuterungen ergibt sich zusammenfassend, dass die "Individuelle Praktische Arbeit" von der vorgesetzten Fachkraft bewertet wird. Die Überprüfung der "Individuellen Praktischen Arbeit" auf formale Korrektheit und die Begleitung der Ausführung des Auftrags durch die Expertin beschränkt sich grundsätzlich auf Stichproben. Die Prüfungsbesuche beschränken sich auf das ausführungsabhängige nötige Mass und dienen in erster Linie der Vertrauensbildung und den ergänzenden Beobachtungen für die Gesamtbeurteilung. Mindestens ein Mitglied des Expertenteams – das heisst die Expertin 1 – überprüft die durch die Fachkraft vorgenommene Beurteilung der Auftragserfüllung und die Plausibilität der vorgeschlagenen Bewertung. Bei Uneinigkeit entscheidet die Chefexpertin.



3.3.2. Rolle der Expertin 1 im vorliegenden Fall

Zwar hat die Expertin 1 für die Beurteilung der "Individuellen Praktischen Arbeit" grundsätzlich keinen Bewertungsauftrag, sondern prüft nur die Bewertung durch die vorgesetzte Fachkraft auf Plausibilität hin. Dass ihre Rolle diesbezüglich grundsätzlich beschränkt ist, liegt darin begründet, dass die praktische Prüfung auf die gewohnten Mittel und Methoden am Arbeitsplatz der Auszubildenden ausgerichtet ist. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Beschwerdeführerin ihre Vorbildung ausserhalb der geregelten beruflichen Grundbildung erworben hat und im Betrieb, in welchem sie die praktischen Erfahrungen im Hinblick auf den Abschluss der Ausbildung sammelte, vergleichsweise kurze Zeit tätig war und während längerer Zeit, aufgrund der schwierigen Situation im Pflgeteam und des belasteten Verhältnisses zur Leitung der Einrichtung, krankheitsbedingt fehlte. Deshalb relativiert sich die Bedeutung der betrieblichen Besonderheiten. Entsprechend gewinnt die Einschätzung einer aussenstehenden Expertin an Gewicht.

Im vorliegenden Fall hat die Expertin 1 sodann aufgrund der besonderen Umstände – Schwierigkeiten der Beschwerdeführerin am Arbeitsplatz – die gesamte "Individuelle Praktische Arbeit" der Beschwerdeführerin begleitet und – wie die vorgesetzte Fachkraft – den Beurteilungs- und Bewertungsraster vollständig ausgefüllt. Bei ihrer Plausibilitätskontrolle des Bewertungsvorschlags der vorgesetzten Fachkraft kam sie zum Schluss, dieser entspreche nicht den Vorgaben. Folgerichtig griff sie deshalb in die Bewertung ein. Die anschliessende Einigung mit der vorgesetzten Fachkraft war rein formeller Natur, da die Beurteilung durch die vorgesetzte Fachkraft aufgrund der konkreten Umstände in keiner Weise von Bedeutung sein konnte. Nicht relevant kann unter diesen Umständen auch sein, dass sich die vorgesetzte Fachkraft nicht auf den von der Expertin 1 vorgeschlagenen oberen Rahmen ihrer Beurteilung eingelassen hat (vgl. dazu oben Erwägung 3.3.1).

Im Rekursverfahren führte der Beschwerdegegner in der Vernehmlassung vom 30. November 2018 (act. 7/22a/1) aus, die Expertin 1 sei eine fachlich versierte und erfahrene Fachperson, die bestens auf ihre Aufgabe und Rolle vorbereitet gewesen sei. Sie werde als sehr pflichtbewusst erlebt und nehme auch auf der Tertiärstufe Fachgespräche ab. Vorbehalte und Befangenheiten melde sie transparent. Auch der Beschwerdegegner hält fest, dass die Expertin 1 aufgrund der besonderen Situation den Beurteilungs- und Bewertungsraster vollständig ausgefüllt hat. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Expertin 1 ohne weiteres in der Lage war, die von ihr beobachtete Erfüllung des Auftrags durch die Beschwerdeführerin



umfassend und gültig zu beurteilen und dies tatsächlich auch gemacht hat. Die Kompetenzen, welche einer Expertin bei einer Visitation oder Hospitation normalerweise zukommen, sind deshalb nicht von Belang.

3.3.3. Notenrahmen

Schliesslich fragt sich, ob unter den konkreten Umständen des vorliegenden Einzelfalls auf die mittlere bis günstigste Beurteilung durch die Expertin 1 abgestellt werden darf. Die Beschwerdeführerin hat die aus ihrer Sicht gerechtfertigte Benotung der Leistungen der Beschwerdeführerin in den sieben geprüften Kompetenzen, teilweise als Bandbreite, festgehalten. Es besteht – angesichts der Rolle der Expertin 1 – kein ernsthafter Zweifel daran, dass sie im Bewertungsverfahren jeder mit ihrer eigenen Beurteilung übereinstimmenden Bewertung durch die vorgesetzten Fachkraft zugestimmt hätte. Das Verwaltungsgericht geht deshalb davon aus, mit dem von der Expertin 1 vollständig ausgefüllten Beurteilungs- und Bewertungsraster liege ein Beweismittel vorliegt, mit dem – frei gewürdigt – unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände dargetan ist, dass die Beschwerdeführerin anlässlich der "Individuellen Praktischen Arbeit" vom 10. April 2018 eine Leistung erbracht hat, die mit einer – allenfalls aufgerundeten – Teilnote von 4.5 bewertet werden kann.

3.4.

Zusammenfassend liegt ein durch die Expertin 1 festgestelltes gültiges Prüfungsergebnis vor. Da sich die Auffassung der Expertin 1 nicht gegenüber der vorgesetzten Fachkraft durchzusetzen brauchte, kann mit Blick auf die Besonderheiten des vorliegenden Falles auf die Noten der Expertin 1 – soweit sie einen Rahmen festgelegt hat auf den mittleren bis oberen Wert – abgestellt werden. Ohnehin erschiene es als stossend, wenn die Beschwerdeführerin die "Individuelle Praktische Arbeit" ohne Anrechnung des "ersten Versuchs" wiederholen "dürfte", vielmehr müsste, obschon nicht ansatzweise erkennbar ist, dass sie die Nichtverwertbarkeit der Bewertung der Prüfungsleistung bewirkt oder sonst wie zu verantworten hat. Die Ursache für die Nichtverwertbarkeit ist vielmehr auf das vom Arbeitgeber ausgelöste und im Ergebnis unhaltbare Verhalten der vorgesetzten Fachkraft und das nicht durchwegs professionelle Gebaren der anderen Beteiligten im Nachgang zur Prüfung zu erblicken. Die Beschwerdeführerin alleine die sich daraus ergebenden Lasten tragen zu lassen, erschiene unter den dargelegten konkreten Umständen und insbesondere angesichts einer vollständigen Bewertung ihrer "Individuellen Praktischen Arbeit" durch eine dazu befähigte Expertin als verfehlt und geradezu stossend.



4.

4.1.

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist insoweit aufzuheben, als er – in Ziffer 1 des Dispositivs – den Beschwerdegegner anweist, der Beschwerdeführerin ohne Anrechnung des erfolglosen Prüfungsversuchs die Möglichkeit zu geben, den Prüfungsteil "Praktische Arbeiten" zu wiederholen. Es ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin – ausgehend von der Benotung ihrer praktischen Prüfung durch die Expertin 1 – die "Praktische Arbeit mit Dokumentation" mit der Teilnote 4.5, den Qualifikationsbereich "Praktische Arbeiten" mit der Note 4.2 (2x4.5, 1x3.5, Durchschnitt 4.16, auf eine Dezimalstelle aufzurunden) und die Abschlussprüfung mit der Gesamtnote 4.2 (4.2 fünfzig Prozent, 4.0 dreissig Prozent, 4.7 zwanzig Prozent; 4.24, auf eine Dezimalstelle abzurunden) bestanden hat. Der Beschwerdegegner ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin das entsprechende Fähigkeitszeugnis gemäss Art. 19 V FaGe 2008 auszustellen.

4.2.

Der vorinstanzliche Kostenspruch ist insoweit aufzuheben, als die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 800 vollumfänglich dem Beschwerdegegner aufzuerlegen sind (Ziffer 2 des Dispositivs). Es bleibt dabei, dass auf die Erhebung der Kosten beim Beschwerdegegner verzichtet wird und die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den von ihr geleisteten Kostenvorschuss von CHF 800 vollumfänglich zurückerstattet (Ziffer 2 des Dispositivs).

4.3.

Sodann ist der vorinstanzliche Kostenspruch hinsichtlich der Höhe der ausseramtlichen Entschädigung aufzuheben (Ziffer 3 des Dispositivs), da der Beschwerdegegner die Beschwerdeführerin für die ausseramtlichen Kosten des Rekursverfahrens vollumfänglich zu entschädigen hat. Aus der vorinstanzlichen Verlegung der amtlichen Kosten im Verhältnis von einem Drittel zu zwei Dritteln ergäbe sich eine Entschädigung der ausseramtlichen Kosten der Beschwerdeführerin im Umfang von einem Drittel. Bei der festgesetzten Entschädigung von CHF 2'000 ergäbe das CHF 6'000. Diese Entschädigung läge am obersten Rand des Rahmens für die Honorarpauschale im Verfahren vor Verwaltungsbehörden (vgl. Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. a der Honorarordnung; sGS 963.75, HonO). Eine solche Pauschalentschädigung möchte einem Vergleich mit Rekursverfahren in anderen Rechtsgebieten nicht stand zu halten und überschritte den Rahmen des der Vorinstanz zukommenden Ermessens.



5.

5.1.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 800 im Rekursverfahren und von CHF 1'500 im Beschwerdeverfahren sind ihr zurückzuerstatten.

5.2.

Der Beschwerdegegner hat die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ermessensweise mit einem Pauschalhonorar von je CHF 3'000 zuzüglich CHF 120 Barauslagen (pauschal vier Prozent von CHF 3'000) und 7,7 Prozent Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. a und lit. b, Art. 28^{bis} und 29 der Honorarordnung, sGS 963.75).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben, soweit die Vorinstanz den Beschwerdegegner angewiesen hat, der Beschwerdeführerin unentgeltlich und ohne Anrechnung des bisher erfolglosen Prüfungsversuchs die Möglichkeit zu geben, den Prüfungsteil "Praktische Arbeiten" zu wiederholen. Aufgehoben wird auch der vorinstanzliche Kostenspruch, soweit damit der Beschwerdeführerin ein Drittel der amtlichen Kosten des Rekursverfahrens auferlegt und die Höhe der vom Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin zu leistenden Entschädigung der ausseramtlichen Kosten des Rekursverfahrens festgesetzt wurden.

2.

Es wird festgestellt, dass die Beschwerdeführerin den Prüfungsteil "Individuelle Praktische Arbeit" mit der Teilnote 4.5, den Qualifikationsbereich "Praktische Arbeiten" mit der Note 4.2 und die Abschlussprüfung mit der Gesamtnote 4.2 bestanden hat. Der Beschwerdegegner wird angewiesen, der Beschwerdeführerin das entsprechende Fähigkeitszeugnis als "Fachfrau Gesundheit EFZ" auszustellen.

3.

Der Beschwerdegegner trägt die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 800 und des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der



Beschwerdeführerin werden die von ihr geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 800 im Rekursverfahren und CHF 1'500 im Beschwerdeverfahren zurückerstattet.

4.

Der Beschwerdegegner entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit je CHF 3'120 inklusive Barauslagen, zusammen CHF 6'240, zuzüglich 7.7 Prozent Mehrwertsteuer.