Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-6871/2009
{T 0/2}

Urteil vom 16. Juli 2010

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz), Frank Seethaler und Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiberin Kinga Jonas;

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer;

gegen

Eidgenössische Kommission für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer,
c/o Bundesamt für Landestopografie, SWISSTOPO,
Vorinstanz;

Gegenstand

Eidgenössisches Staatsexamen 2009 für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest,

dass der Beschwerdeführer in den Monaten August und September 2009 die Wiederholungsprüfung des eidgenössischen Staatsexamens für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer in dem von ihm nicht bestandenen Themenkreis D, Unternehmensführung, abgelegt hat;

dass ihm die Vorinstanz am 1. September 2009 mitteilte, dass er die Prüfung erneut nicht bestanden habe, und sie ihren Entscheid mit anfechtbarer Verfügung vom 5. Oktober 2009 mit dem ungenügenden Notendurchschnitt der schriftlichen (4,4; recte: 4,14) und mündlichen (3,0) Prüfungen begründete;

dass der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 3. November 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhob und beantragt, die Prüfung sei als bestanden zu werten, eventuell sei er gestützt auf ein rechtsgenügliches Prüfungsreglement erneut und kostenlos zur Prüfung im Themenkreis D zuzulassen;

dass der Beschwerdeführer zur Begründung verschiedene formelle und materielle Rügen anbringt und insbesondere geltend macht, dass für das Prüfungsverfahren keine hinreichende gesetzliche Grundlage bestehe, was zu willkürlichen und rechtsungleichen Entscheidungen bei der Prüfungsbenotung geführt habe;

dass die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 9. Dezember 2009 die Abweisung der Beschwerde beantragt und insbesondere festhält, dass die Themenkreisleiter allen Kandidaten vor den Prüfungen die Gewichtung der einzelnen Aufgaben mitzuteilen hätten, sich alle Examinatoren an die gleiche Notenskala gehalten hätten und folglich keine weitergehende Reglementierung des Prüfungsverfahrens notwendig sei;

dass der Beschwerdeführer mit Replik vom 7. Januar 2010 an seinen Rechtsbegehren festhält und erklärt, dass die Vorinstanz den Kandidaten entgegen dem internen Merkblatt die Gewichtung der einzelnen Prüfungen nicht mitgeteilt habe;

dass die Vorinstanz mit Duplik vom 29. Januar 2010 an ihrem Entscheid festhält und auf eine erneute Stellungnahme verzichtet;

dass das Bundesverwaltungsgericht mit Instruktionsverfügung vom 6. Mai 2010 die Parteien ersucht hat mitzuteilen, ob, wann und wie die Kandidaten über die Gewichtung der einzelnen Prüfungen im Themenkreis D informiert worden sind;

dass der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 10. Mai 2010 betont, dass er über die Gewichtung der Prüfungen im Themenkreis D vor den Prüfungen nicht informiert worden sei;

dass die Vorinstanz mit ihrer Eingabe vom 17. Mai 2010 bestätigt, dass die Kandidaten im Vorfeld der Prüfungen nicht über deren Gewichtung informiert worden seien, ohne spezielle, anders lautende Information aber angenommen werden dürfe, dass im Themenkreis D die einzelnen Aufgaben bzw. Prüfungsteile gleich gewichtet würden und sich alle Themenkreisleiter und Experten an die gleiche Notenskala halten würden;

dass der Beschwerdeführer mit einem zusätzlichen Schreiben vom 31. Mai 2010 dazu insbesondere festhält, dass mit Blick auf die unterschiedliche Dauer von mündlicher und schriftlicher Prüfung und die Tatsache, dass der mündlichen Prüfung offensichtlich de facto mehr Gewicht beigemessen worden sei als der schriftlichen, nicht davon ausgegangen werden könne, dass ohne anders lautende Information alle Prüfungen gleich gewichtet würden,

und zieht in Erwägung,

dass das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf Art. 31 und Art. 33 Bst. f des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) für die Beurteilung der Beschwerde zuständig ist;

dass sich das Verfahren nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) richtet, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG);

dass der Beschwerdeführer nach Art. 48 Abs. 1 VwVG beschwerdeberechtigt ist, die Beschwerde die Frist- und Formerfordernisse von Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG erfüllt und damit auf die Beschwerde einzutreten ist;

dass der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 49 VwVG die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids rügen kann;

dass sich in Praxis und Lehre die Auffassung durchgesetzt hat, dass die Bewertung von Examensleistungen nicht umfassend, sondern nur mit Zurückhaltung zu überprüfen ist;

dass sich das Bundesverwaltungsgericht Zurückhaltung auferlegt, indem es bei Fragen, die durch gerichtliche Behörden naturgemäss schwer überprüfbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen der erstinstanzlichen Prüfungsorgane abweicht (vgl. BGE 131 I 467 E. 3.1, BGE 121 I 225 E. 4b, m.w.H);

dass der Grund für diese Zurückhaltung darin liegt, dass der Rechtsmittelbehörde zumeist nicht alle massgebenden Faktoren der Bewertung bekannt sind und es ihr somit nicht möglich ist, sich ein zuverlässiges Bild über die Leistungen eines Beschwerdeführers – namentlich im Vergleich zu den übrigen Kandidaten – zu machen, und hinzu kommt, dass Prüfungen in der Regel Spezialgebiete zum Gegenstand haben, in denen das Bundesverwaltungsgericht über keine Fachkenntnisse verfügt;

dass das Bundesveraltungsgericht hingegen Einwände gegen die Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen oder gerügte Verfahrensmängel im Prüfungsablauf mit umfassender Kognition frei prüft, andernfalls es eine formelle Rechtsverweigerung beginge (vgl. BVGE 2008/14 E. 3.3 und BVGE 2007/6 E. 3, m.w.H.);

dass der Beschwerdeführer in materieller Hinsicht die Unterbewertung seiner Prüfungsleistungen rügt und beantragt, die Prüfung im Themenkreis D sei als bestanden zu bewerten;

dass ein materieller Entscheid durch das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur erneuten materiellen Bewertung der Prüfungsleistungen offenkundige und eindeutige Anhaltspunkte einer Unterbewertung voraussetzen (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6261/2008 vom 4. Februar 2010 E. 4.1);

dass der Beschwerdeführer zur Begründung seines Antrags für alle Prüfungsaufgaben darlegt, wie die Vorinstanz die Bewertung seiner Prüfung vorzunehmen habe und die Punkte richtig zu verteilen seien;

dass sich die Vorinstanz mit diesen Rügen im Rahmen des Instruktionsverfahrens eingehend befasst hat und ausführt, dass die Vorbringen des Beschwerdeführers nicht geeignet seien, die der angefochtenen Verfügung zugrundeliegende Bewertung in Frage zu stellen;

dass sich das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der aufgezeigten notwendigen Zurückhaltung bei der Überprüfung von Prüfungsergebnissen, in diesen materiellen Fragen der schlüssigen und nachvollziehbaren Bewertung der Prüfungsexperten anschliesst und insbesondere auf die Ausführungen der Vorinstanz im Schriftenwechsel verweist;

dass deshalb der Antrag, die Prüfung im Themenkreis D sei als bestanden zu werten, abzuweisen ist;

dass der Beschwerdeführer eventualiter beantragt, er sei gestützt auf ein rechtsgenügliches Prüfungsreglement erneut zur Prüfung im Themenkreis D zuzulassen;

dass er zur Begründung vorbringt, mangels Prüfungsreglement sei keine willkürfreie und rechtsgleiche Prüfungsabnahme gewährleistet;

dass die Durchführung des Staatsexamens zum Ingenieur-Geometer in der Verordnung über die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer vom 21. Mai 2008 (GeomV, SR 211.432.261) geregelt ist, welche der Bundesrat gestützt auf Art. 29 Abs. 3 Bst. a und c sowie Art. 41 Abs. 3 des Geoinformationsgesetzes vom 5. Oktober 2007 (GeoIG, SR 510.62) erlassen hat;

dass gemäss Art. 13 Abs. 2 GeomV das Staatsexamen als bestanden gilt, wenn die Prüfungen in jedem der vier Themenkreise bestanden sind;

dass der Beschwerdeführer die Wiederholungsprüfung im Themenkreis D und folglich das ganze Staatsexamen nicht bestanden hat;

dass die Prüfung im Themenkreis D gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. d der GeomV insbesondere Betriebswirtschaft, Projektmanagement, öffentliches Beschaffungswesen, Ausbildungswesen, Berufsverbände einschliesslich der Standesregeln, öffentliches und privates Arbeitsrecht, Vertrags- und Gesellschaftsrecht beinhaltet und die Vorinstanz gemäss Art. 9 Abs. 2 der GeomV den Prüfungsstoff im Einzelnen festzulegen hat;

dass sich die Prüfung im Themenkreis D gemäss dem Formular "Staatsexamen 2009: Informationen zu den Prüfungen 2009 je Themenkreis" (im Folgenden: Formular) aus einer schriftlichen Prüfung (½ Tag) mit den Schwerpunktthemen Sozialversicherung, Lohn- und Rechnungswesen, Erstellung einer Offerte und Preisberechnung sowie einer mündlichen Prüfung mit einem Gespräch von 50 Minuten und einem konkreten Thema aus dem Themenkreis D zusammensetzt;

dass dem Beschwerdeführer zwar beigepflichtet werden kann, dass vorliegend eine Notenskala nirgends generell-abstrakt normiert worden ist;

dass sich die Bewertungskriterien für die eigentliche Beurteilung von Prüfungsleistungen und die Vergabe von Noten naturgemäss jedoch einer exakten Regelung entziehen, da sie in ihrem Kern auf einer subjektiven Einschätzung und Wertung der prüfenden Person beruhen, welche durch eine strikte Normierung der Notenskala nur wenig beeinflusst werden kann;

dass Leistungsbeurteilungen im Gegenteil oftmals einer gewissen Flexibilität bedürfen, um dem üblicherweise im Rahmen einer Gesamtbeurteilung des Prüfungskollegiums getroffenen Entscheid unter Berücksichtigung der Einzelfallgerechtigkeit genügend Rechnung tragen zu können;

dass den Examinatoren bei der Festlegung des Bewertungsschemas folglich ein erheblicher Ermessensspielraum einzuräumen ist, weshalb es in der Regel auch zulässig sein muss, die Punkte- und Notenskala erst nachträglich festzulegen oder sogar zu korrigieren, sofern die Prüfungsleistungen jeweils rechtsgleich nach einem einheitlichen Punktesystem bewertet werden;

dass die Vorinstanz vorliegend ausführt, dass sich alle Themenkreisleiter und Experten an die Notenskala 1 bis 6 mit der gleichen Be-

deutung der ganzen Noten (6 die beste Note, 1 die schlechteste Note; 5 gut, 4 genügend, 3 ungenügend, 2 schlecht, 1 sehr schlecht) gehalten hätten;

dass sich eine rechtsungleiche Handhabung dieser Benotungspraxis weder aus den Akten erschliesst noch vom Beschwerdeführer nachgewiesen wird;

dass die Examinatoren vorliegend allen Kandidaten vor den schriftlichen Prüfungen ausserdem eine Punkteskala und einen Notenschlüssel mitgeteilt haben;

dass der Beschwerdeführer, wenn er ausführt, dass vor der mündlichen Prüfung keine Festlegung der Lösungen und des Bewertungsschemas erfolgt sei, verkennt, dass bei einer mündlichen Prüfung in erster Linie das Verständnis der Zusammenhänge und die Fähigkeit zur Problemlösung geprüft wird, was sich im Gegensatz zur schriftlichen Prüfung unmöglich nach einem starren Beurteilungsraster bewerten lässt;

dass die Abnahme anwendungsorientierter Examen primär von fachwissenschaftlichem Sachverstand getragen wird und gute Prüfungen und zuverlässige Prüfungsergebnisse demnach letztlich von den Fähigkeiten der Prüfer abhängen, weshalb der Gesetz- oder Verordnungsgeber im Wesentlichen Grundentscheidungen über die Zuständigkeit der jeweiligen Prüfung zu treffen und die Frage der für die Person des Prüfers vorauszusetzenden Mindestqualifikationen festzulegen hat;

dass die verbindlichen Weisungen, mit denen das Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG an die Vorinstanz zurückweist, sich auf den Einzelfall zu beschränken haben und keine allgemeinen Anordnungen enthalten dürfen (vgl. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 3.196);

dass der Beschwerdeführer folglich aus dem Fehlen einer reglementarisch festgehaltenen Notenskala – soweit auf das damit zusammenhängende Begehren überhaupt einzutreten ist – im Ergebnis keine weitergehenden Rechte beanspruchen kann;

dass dem Beschwerdeführer jedoch insofern zuzustimmen ist, dass, wenn das Bestehen oder Nichtbestehen einer Prüfung von einem bestimmten Notendurchschnitt abhängig ist, die Prüfungsordnungen üblicherweise eine Notenskala und -gewichtung enthalten, was die Rechtssicherheit im Sinne einer einheitlichen und transparenten Benotung von Prüfungsleistungen begünstigt;

dass der Beschwerdeführer des Weiteren moniert, dass ihm vor der Abnahme der Wiederholungsprüfung die Gewichtung der schriftlichen und mündlichen Prüfungen nicht mitgeteilt worden sei;

dass gemäss "Merkblatt 2: Durchführung des Staatsexamens: Kommissionsbeschlüsse" des Geschäftsreglements der Eidgenössischen Kommission für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer vom 7. April 2009 (im Folgenden: Merkblatt) den Kandidaten vor Prüfungsbeginn die Gewichtung der einzelnen Prüfungen bekannt zu geben ist;

dass bei der Abnahme von Prüfungen Prüfungsverfahrensregelungen die faktisch eingeschränkte Möglichkeit der Überprüfung von Leistungsbeurteilungen gewissermassen kompensieren und folglich besonderer Wert auf die Einhaltung und Überprüfung von Verfahrensvorschriften zu legen ist (vgl. hierzu MARTIN AUBERT, Bildungsrechtliche Leistungsbeurteilungen im Verwaltungsprozess, Diss. Bern/Stuttgart/Wien 1997, S. 142 ff.);

dass die Pflicht der Prüfungskommission, den Kandidaten im Vorfeld der Prüfungen die Notengewichtung mitzuteilen, eine Verfahrensvorschrift darstellt;

dass aus den Akten des Instruktionsverfahrens hervorgeht, dass die Vorinstanz entgegen den Weisungen im Merkblatt den Kandidaten die Gewichtung der Prüfungen im Themenkreis D nicht mitgeteilt hat;

dass das Merkblatt formell eine Verwaltungsverordnung darstellt, welche sich als verwaltungsinterne Dienstanweisung grundsätzlich an die rechtsanwendenden Behörden richtet und für diese verbindlich ist (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 123 ff.);

dass die Prüfungsbehörde mangels Mitteilung der Notengewichtung folglich eine verbindliche Verfahrensbestimmung verletzt hat;

dass Mängel im Prüfungsablauf und Reglementsverletzungen aber nur dann einen rechtserheblichen Verfahrensmangel darstellen, wenn sie in kausaler Weise das Prüfungsergebnis eines Kandidaten entscheidend beeinflussen können oder beeinflusst haben (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1P.420/2000 vom 3. Oktober 2000 E. 4 b; VPB 45.43 E. 3; 50.45 E. 4.1; 56.16 E. 4, sowie das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2213/2006 vom 2. Juli 2007 E. 5);

dass ein Prüfling zur Prüfungsvorbereitung aus der Gewichtung der Notengebung Rückschlüsse ziehen, namentlich Schwerpunkte setzen kann, insbesondere dann, wenn – wie vorliegend – der Prüfungsstoff der schriftlichen und mündlichen Prüfung nicht identisch ist;

dass der Vorinstanz nicht gefolgt werden kann, wenn sie einerseits ausführt, dass ohne spezielle Information davon auszugehen sei, dass die mündliche und schriftliche Prüfung im Themenkreis D gleich gewichtet würden, sie andererseits im Formular bezüglich des Themenkreises B die Kandidaten über die hälftige Gewichtung der schriftlichen und mündlichen Prüfung ausdrücklich informiert hat;

dass dem Beschwerdeführer zuzustimmen ist, dass mangels anders lautender Information die gleiche Gewichtung der mündlichen und schriftlichen Prüfung auch angesichts der unterschiedlichen Dauer nicht ohne Weiteres angenommen werden kann;

dass der gerügte Verfahrensfehler daher als rechtserheblich erscheint;

dass für die Erteilung eines Diploms in jedem Fall ein gültiges und genügendes Prüfungsresultat Voraussetzung ist, und dass ein gewichtiges öffentliches Interesse daran besteht, dass nur Kandidaten den entsprechenden Ausweis erhalten, welche den damit verbundenen hohen Erwartungen auch nachgewiesenermassen entsprechen;

dass nach ständiger Praxis deshalb ein gültiges und nachweislich genügendes Prüfungsresultat grundsätzliche Voraussetzung für die Erteilung eines Prüfungsausweises ist (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4484/2009 vom 23. März 2010 E. 8.1);

dass Mängel im Prüfungsablauf, selbst wenn sie unzweifelhaft nachgewiesen sind, grundsätzlich nur dazu führen können, dass ein Beschwerdeführer den betroffenen Prüfungsteil gebührenfrei wiederholen darf, nicht aber die Erteilung des Prüfungsausweises bewirkt;

dass der festgestellte Mangel deshalb zur Folge hat, dass die Vorinstanz anzuweisen ist, den Beschwerdeführer die Prüfung im Themenkreis D nochmals wiederholen zu lassen;

dass sich unter diesen Umständen die Prüfung der weiteren verfahrensrechtlichen Rügen des Beschwerdeführers erübrigt;

dass sich die Beschwerde somit insgesamt als teilweise begründet erweist, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Prüfungskommission zurückzuweisen ist, damit sie dem Beschwerdeführer Gelegenheit gibt, die Prüfungen für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer im Themenkreis D, Unternehmensführung, unter vorgängiger Mitteilung der Gewichtung der schriftlichen und mündlichen Prüfungen kostenlos zu wiederholen und anschliessend erneut über das Bestehen oder Nichtbestehen zu entscheiden;

dass bei diesem Verfahrensausgang der Beschwerdeführer nur als teilweise obsiegend gilt, weshalb ihm die Verfahrenskosten zur Hälfte aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG);

dass sich die Gerichtsgebühr nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzielle Lage der Parteien bemisst (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]);

dass das Bundesverwaltungsgericht eine reduzierte Gerichtsgebühr in der Höhe von Fr. 300.– als angemessen erachtet, welche mit dem am 30. November 2009 geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen ist;

dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen gemäss Art. 83 Bst. t des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 171.110) unzulässig ist und dieser Entscheid damit nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden kann.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.

2.
Die Verfügung der Vorinstanz vom 5. Oktober 2009 wird aufgehoben.

3.
Die Sache wird an die Vorinstanz zurückgewiesen mit der Weisung, dem Beschwerdeführer Gelegenheit zu geben, die Prüfungen des Eidgenössischen Staatsexamens für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer im Themenkreis D, Unternehmensführung, kostenlos zu wiederholen.

4.
Dem Beschwerdeführer ist vor der Prüfung die Gewichtung der schriftlichen und mündlichen Prüfung bekannt zu geben.

5.
Die reduzierten Verfahrenskosten von 300.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 500.– wird dem Beschwerdeführer aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

6.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilagen: Beschwerdebeilagen, Rückerstattungsformular);
- die Vorinstanz (Einschreiben; Beilage: Vorakten).

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser Kinga Jonas

Versand: 22. Juli 2010