

A1 19 214

URTEIL VOM 15. MAI 2020

**Kantonsgericht Wallis
Öffentlichrechtliche Abteilung**

Es wirken mit: Christophe Joris, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Thomas Brunner,
Richter, sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin,

in Sachen

X _____, vertreten durch lic. iur. Rechtsanwalt M _____,

gegen

STAATSRAT DES KANTONS WALLIS, 1950 Sitten,

DEPARTEMENT FÜR VOLKSWIRTSCHAFT UND BILDUNG, 1950 Sitten,

(Bildungswesen)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 18. September 2019.

Sachverhalt

A. Mit Urteil A1 18 26 vom 25. Mai 2018 legte die öffentlichrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts Wallis fest, dass die Y _____schule der Studentin X _____ die Gelegenheit einzuräumen hat, die Prüfungen in den Kursmodulen 123.101, 103.223.1 und 123.200.1/2 gebührenfrei erneut abzulegen und dass diese Prüfungen als erster Prüfungsversuch zu werten sind.

B. Mit Schreiben vom 28. Januar 2019 teilte die Y _____schule X _____ die Daten für die neuen Prüfungen in den genannten Kursen (15. Februar 2019 und 1. März 2019) sowie die Namen der Examinatoren mit (S. 181 f. Dossier Staatsrat). Der Rechtsanwalt von X _____ wandte sich daraufhin am 30. Januar 2019 bzw. 1. Februar 2019 mit Einschreiben an das Departement für Volkswirtschaft und Bildung (DVB) und die Y _____schule (S. 176 ff. Dossier Staatsrat). Er kritisierte, dass die neuen Prüfungen wiederum von den Professoren A _____, Dr. B _____ und C _____ abgenommen werden sollten, welche die fehlerhaften und vom Kantonsgericht für ungültig erklärten Prüfungen durchgeführt hätten. Diese drei Professoren seien befangen und würden als Examinatoren abgelehnt, was dem DVB bereits am 6. Juli 2018 mitgeteilt worden sei. Die Direktion der Y _____schule lehnte das Ausstandsgesuch am 7. Februar 2019 ab und entzog einer allfälligen Beschwerde gegen ihren Entscheid die aufschiebende Wirkung (S. 11 ff. und S. 172 ff. Dossier Staatsrat).

C. Dagegen liess X _____ am 11. Februar 2019 Verwaltungsbeschwerde beim Staatsrat einreichen mit den Anträgen, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, die drei genannten Dozenten seien hinsichtlich der angesetzten Examina für befangen zu erklären und die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei wiederherzustellen (S. 15 ff. Staatsrat).

D. Am 22. Februar 2019 verfügte die Y _____schule, dass X _____ für die beiden Examina in den Kursen 123.200.1/2 und 123.101 jeweils die Note "F" erhalte, da sie unentschuldigt nicht zu den beiden Prüfungsterminen am 15. Februar 2019 erschienen sei (S. 169 f. Staatsrat). Mit Einschreiben vom 25. Februar 2019 ersuchte der Rechtsanwalt von X _____ den Staatsrat erneut um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (S. 153 ff. Staatsrat). Zudem wurde darum ersucht, der Staatsrat möge die Y _____schule dazu veranlassen, die Verfügung vom 22. Februar 2019 zu widerrufen. Am 25. März 2019 liess X _____ gegen die Verfügung

der Y _____schule vom 22. Februar 2019 Verwaltungsbeschwerde beim Staatsrat einreichen und deren Annullierung beantragen (S.183 ff.).

E. Der Staatsrat wies beide Beschwerden am 18. September 2019 ab und schrieb das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung als gegenstandslos geworden ab (S. 227 ff.).

F. Gegen den Entscheid des Staatsrates liess X _____ (Beschwerdeführerin) am 23. Oktober 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts erheben und folgende Rechtsbegehren stellen:

"mit dem **verfahrensmässigen Antrag**:

Es sei der Beschwerde gestützt auf Art. 51 Absatz 3 VVRG die aufschiebende Wirkung zu erteilen."

Der **materielle Antrag** lautet:

Es sei der vom Staatsrat Wallis am 18. September 2019 unter der Entscheidungsnummer 2019.03799 erlassene Beschluss aufzuheben, und es seien die Dozenten A _____, Dr. B _____ und C _____ hinsichtlich der drei Examina in den Kursen 123.101, 103.223.1 und 123.200.1/2 für Befangen zu erklären und in den Ausstand zu schicken. Weiter seien die beiden in Abwesenheit der Beschwerdeführerin vorgenommenen ungenügenden Bewertungen in den Kursen 123.101 und 123.200.1/2 gemäss Prüfungsdatum vom 15. Februar 2019 zu annullieren;

unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners.

Eventualiter:

Es sei der vorgenannte Entscheid des Staatsrates Wallis aufzuheben und die Angelegenheit in Anwendung von Art. 60 VVRG wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs zur Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen."

Die Beschwerdeführerin legte dar, gemäss dem Urteil des Kantonsgerichts A1 18 26 vom 25. Mai 2018 dürfe sie die Prüfungen an der Y _____schule in den Kursmodulen 123.101, 103.223.1 und 123.200.1/2 gebührenfrei erneut ablegen. In der Folge habe sie es abgelehnt, die neuen Prüfungen wiederum bei den Professoren A _____, C _____ und Dr. B _____ abzulegen, da diese befangen seien. Die Direktion der Y _____schule habe mit Verfügung vom 7. Februar 2019 den Befangenheitsantrag gegen die Dozenten abgelehnt, die Beschwerdefrist auf zehn Tage festgelegt und einem allfälligen Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Schulleitung habe daraufhin den Prüfungstermin für die mündlichen Prüfungen bei den Professoren Dr. B _____ und C _____ auf den 15. Februar 2019 festgelegt, d.h. noch vor Ablauf der Beschwerdefrist. Die schriftliche Prüfungsarbeit bei Professor A _____ wäre später abgegeben gewesen. Bereits am 12. Februar 2019 habe sie beim Staatsrat eine Beschwerde eingereicht. Gleichzeitig habe sie der Y _____schule mitgeteilt, dass sie Beschwerde eingereicht habe und es ablehne, bei den drei genannten Dozenten Prüfungen abzulegen. Die Schulleitung habe auf diese Mitteilung nicht reagiert. Gemäss Verfügung der Y _____schule vom 22. Februar 2019 seien die beiden mündlichen

Prüfungen wegen unentschuldigtem Fernbleiben als ungenügend mit der Note "F" bewertet worden. Nachdem die Schulleitung diese Bewertungen nicht habe aufheben wollen, habe sie dagegen am 25. März 2019 erneut Beschwerde beim Staatsrat eingereicht. Der Staatsrat habe beide Beschwerden am 18. September 2019 abgewiesen.

Die Beschwerdeführerin rügte eine Verletzung von Art. 10 Abs. 1 lit. e des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) und Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und machte geltend, die drei genannten Professoren hätten in den Ausstand treten müssen. Der Staatsrat habe im angefochtenen Entscheid ausgeführt, falls keine Anzeichen für Befangenheit vorlägen, bestehe bei einer Wiederholungsprüfung kein Grund, denselben Examinator nicht noch einmal einzusetzen. Die Vorinstanz verkenne dabei, dass es sich nicht um eine Wiederholungsprüfung im engeren Sinn handle; die Prüfungen müssten wegen Verfahrensfehlern und nicht wegen ungenügenden Leistungen erneut durchgeführt werden. Aufgrund des Verhaltens der drei Dozenten erscheine eine Absprache zur gezielten Benachteiligung der Beschwerdeführerin nicht abwegig. Die durch das Kantonsgericht festgestellten Unregelmässigkeiten liessen das Misstrauen der Beschwerdeführerin betreffend die Unvoreingenommenheit der drei Professoren als objektiv begründet erscheinen. Es gehe nicht um das Thema der ungenügenden Bewertung, sondern um die Frage, ob das Prüfungsergebnis nach rechtstaatlichen Grundsätzen zustanden gekommen sei, was gemäss den Feststellungen des Kantonsgerichts bei nicht der Fall gewesen sei. Die Frage der Befangenheit der Dozenten bei neuen Prüfungen sei damals nicht Gegenstand des Verfahrens gewesen. Der Staatsrat habe sich mit den Rügen, es bestehe bei den drei genannten Professoren der Anschein der Befangenheit, nicht befusst. Die Vorinstanz habe den Anspruch auf rechtliches Gehör und die Begründungspflicht verletzt.

Die Beschwerdeführerin machte weiter geltend, sämtliche Ausstandsgründe seien von Amtes wegen zu berücksichtigen. Die ungenügenden Bewertungen der beiden mündlichen Prüfungen wegen Abwesenheit müssten aufgehoben werden, da die beiden Dozenten befangen gewesen seien. Die Y _____schule habe nach der Mitteilung, dass die Kandidatin aufgrund der Beschwerde einreichung beim Staatsrat nicht zu den Prüfungen am 15. Februar 2019 erscheinen werde, nicht darüber informiert, dass am Prüfungstermin festgehalten werde. Es könne ihr deshalb nicht vorgeworfen werden, dass sie das ärztliche Attest vom 5. Februar 2019 erst nach Zugang des Schreibens der Y _____schule betreffend die ungenügende Prüfungsbewertung wegen Abwesenheit eingereicht habe.

G. Das Kantonsgericht teilte den Parteien am 24. Oktober 2019 mit, dass der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. d i.V.m. Art. 51 VVRG von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt.

H. Die Y _____schule reichte am 12. November 2019 eine Stellungnahme ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Sie erwiderte, es liege kein Ausstandsgrund vor. Die Schule habe mehrmals versucht, neue Prüfungen gemäss dem Urteil des Kantonsgerichts zu organisieren. Das erwähnte Arztzeugnis habe die Schule erst am 1. März 2019 erhalten, was verspätet sei. An diesem Tag hätte zudem die dritte Prüfung stattfinden sollen, welche bereits mit zwei Experten organisiert gewesen sei. Dem Arztzeugnis seien keine Details zu entnehmen. Die Y _____schule habe seit Mai 2019 diverse Versuche unternommen, neue Prüfungsdaten zu finden und die Beschwerdeführerin zu kontaktieren, es sei der Austausch sämtlicher Experten vorgesehen. Die Beschwerdeführerin habe darauf nicht reagiert und auch den Austausch der Prüfungsexperten nicht berücksichtigt.

I. Das DVB beantragte am 14. November 2019 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde und verwies auf seine Stellungnahme an den Staatsrat sowie den angefochtenen Entscheid. Am 20. November 2019 beantragte der Staatsrat gestützt auf seinen Entscheid die Abweisung der Beschwerde und verzichtete auf eine Stellungnahme.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 VVRG dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Staatsratsentscheids und als Studentin der PH, welche den ersten von zwei Prüfungsversuchen nicht bestanden hat, durch diesen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass sie gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zur Beschwerdeführung legitimiert ist (Art. 44 Abs. 1 der Verordnung über die Berufsbildung der Lehrpersonen an den Schulen der Sekundarstufe I und der allgemeinen Sekundarstufe II vom 25. Juni 2008 [VBBLK; SGS/VS 419.107]; Art. 29 Abs. 1 des Studienreglements der nebenberuflichen

Studiengänge für die Lehrtätigkeit an den Schulen der Sekundarstufe I und der allgemeinen Sekundarstufe II [Maturitätsschulen] der Y _____schule vom 24. Juni 2009 [SGS/VS 419.108; fortan: Studienreglement]; Urteil des Kantonsgerichts A1 18 26 vom 25. Mai 2018 E. 3.2). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

2. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

3. Das Kantonsgericht hat die von der Beschwerdeführerin hinterlegten Belege zu den Akten genommen. Der Staatsrat hat am 20. November 2019 die Akten der beiden Verwaltungsbeschwerdeverfahren CHE xxx und CHE xxx und der PH eingereicht. Es sind keine weiteren Beweismittel beantragt worden. Die vorhandenen Akten umfassen mithin die entscheiderelevanten Belege und Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Das urteilende Gericht nimmt unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände in antizipierter Beweismittelwürdigung an, weitere Beweismittel würden nichts an der zu beurteilenden Sach- und Rechtslage ändern, weshalb auf zusätzliche Beweisabnahmen verzichtet wird.

4. Die Beschwerdeführerin rügt, dass der Staatsrat seinen Entscheid betreffend den Ausstand nicht ausreichend begründet und dadurch ihr rechtliches Gehör verletzt habe.

4.1 Aus dem in Art. 29 Abs. 2 BV garantierten verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst unter anderem die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird von der Behörde verlangt, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt. Dies gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Die Begründung des Entscheids muss die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt und so abgefasst sein, dass der Betroffene die Tragweite des

Entscheidungen erkennen und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. Die Behörde muss sich nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen (vgl. zum Ganzen BGE 143 III 65 E. 5.2; 142 III 433 E. 4.3.2; 141 V 557 E.3.2.1; 141 III 28 E. 3.2.4; 136 I 184 E. 2.2.1; 134 I 83 E. 4.1; 133 III 439 E. 3.; 123 I 31 E. 2c).

4.2 Der Staatsrat zitiert im angefochtenen Entscheid Art. 10 VVRG betreffend den Ausstand von Personen, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben. Er führt anschliessend aus, dass im Bereich der Schule regelmässig diejenigen Lehrer als Examinatoren wirken würden, welche die entsprechenden Fächer zuletzt unterrichtet hätten. Die Prüfungsexaminatoren seien deshalb fast immer vorgegeben. Die Fachlehrer würden als Examinatoren nur ausser Betracht fallen, falls eine Verwandtschaft vorliege oder wenn anzunehmen sei, dass trotz Anwesenheit eines Experten wegen Spannungen, Feindschaft usw. eine korrekte Prüfung nicht garantiert werden könne. Für eine Wiederholungsprüfung dürften dieselben Examinatoren eingesetzt werden wie das erste Mal, wenn nicht Anzeichen einer Befangenheit vorliegen würden, welche der Kandidat glaubhaft machen müsse. Der Staatsrat nimmt sodann die Einwände der Beschwerdeführerin gegen die drei Professoren auf, dass diese gemäss dem Urteil des Kantonsgerichts willkürliche Prüfungsbewertungen abgegeben hätten und deshalb befangen seien. Der Staatsrat führt dazu aus, eine ungenügende Prüfungsbewertung stelle keinen Ausstandsgrund dar, ansonsten könnten Wiederholungsprüfungen nicht durchgeführt werden. Auch das von der Beschwerdeführerin gegen die Dozenten eingeleitete Strafverfahren stelle keinen Grund für deren Befangenheit dar. Das Kantonsgericht habe in seinem Urteil nicht festgehalten, dass die genannten Professoren bei den neuen Prüfungen nicht erneut als Examinatoren tätig sein dürften. Zudem seien neutrale Experten aufgebeten worden, welche die Prüfungsleistungen der Beschwerdeführerin zusammen mit den Examinatoren beurteilen würden. Aus diesen Gründen müssten die genannten Professoren entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht in den Ausstand treten.

4.3 Der Staatsrat hat ausreichend dargelegt, weshalb er die drei Professoren nicht als befangen betrachtet und zum Ergebnis gelangt ist, dass diese nicht in den Ausstand treten müssten. Die Beschwerdeführerin ist in der Lage gewesen, den Entscheid des Staatsrats anzufechten und aufzuzeigen, weshalb dieser ihrer Ansicht nach Recht verletzt. Ob der Staatsrat der Argumentation der Beschwerdeführerin betreffend Befangenheit zu Unrecht nicht gefolgt ist, stellt nicht eine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern des materiellen Rechts dar, welche nachfolgend zu prüfen ist.

5. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die drei genannten Professoren seien aufgrund des vom Kantonsgericht festgestellten irregulären Ablaufs der im Februar 2017 durchgeführten Prüfungen befangen und dürften bei den neuen Prüfungen nicht mehr als Examinatoren eingesetzt werden.

5.1 Gemäss Art. 10 Abs. 1 VVRG treten Personen, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben, in Ausstand, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben, mit einer Partei in gerader oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung oder Kindesannahme verbunden sind, Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren, wenn ein Verwandter oder ein Verschwägerter, bis einschliesslich zweiten Grades, als Anwalt, Vertreter oder Beauftragter einer der Parteien handelt oder wenn sie aus andern Gründen befangen sein könnten.

5.2 Wann Mitglieder einer Verwaltungsbehörde in den Ausstand zu treten haben, ergibt sich einerseits aus dem anwendbaren kantonalen Verfahrensrecht und andererseits aus den aus Art. 29 Abs. 1 BV herleitbaren Grundsätzen (Urteile des Bundesgerichts 2C_36/2010 vom 14. Juni 2010 E. 3.1 und D_29/2009 vom 12. April 2011 E. 3.2, jeweils mit Hinweisen). In Analogie zu Art. 30 Abs. 1 BV verpflichtet Art. 29 Abs. 1 BV eine Amtsperson zum Ausstand, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 196 E. 2b). Über die Unbefangenheitsgarantie als Teilgehalt eines fairen Verfahrens nach Art. 29 BV hat der Einzelne Anspruch darauf, dass sich die zur Objektivität und Neutralität verpflichteten Verwaltungsbehörden nicht durch sachwidrige persönliche Einflüsse leiten lassen (Urteil 2C_487/2013 vom 5. September 2013 E.3.1.3 mit Hinweisen). Bei Ausstandsbegehren gegen Verwaltungsbehörden ist den jeweiligen konkreten Verhältnissen in besonderem Masse Rechnung zu tragen (BGE 125 I 209 E. 8a; Urteil 2C_36/2010 vom 14. Juni 2010 E. 3.3). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben nichtrichterliche Amtspersonen im Wesentlichen nur dann in den Ausstand zu treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben, zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber der Partei ihre persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht haben (Urteil 1P.208/2001 vom 16. Juli 2001 E. 3b, mit Hinweisen) oder wenn ihnen Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen sind, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wiegen und auf eine gravierende Verletzung ihrer Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinauslaufen (BGE 125 I 119 E. 3e; Urteile des Bundesgerichts 2D_29/2009 vom 12. April 2011 E. 3.3 und 2P.102/2006 vom 20. Juni 2006 E. 3.2).

5.3 Die Unvoreingenommenheit einer Entscheidbehörde ist in Frage gestellt, wenn objektive Umstände glaubhaft gemacht werden, die den Anschein des Misstrauens in Behördenmitglieder begründen (Gerold Steinmann, die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A, 2014, Art. 29 BV N. 35). Auf das subjektive Empfinden der Partei, welche die Befangenheit behauptet, kommt es dabei ebenso wenig an wie darauf, ob die betroffene Person tatsächlich befangen ist. Es genügt, dass ein entsprechender Anschein durch objektive Umstände und vernünftige Gründe glaubhaft dargetan erscheint (BGE 137 II 431 E. 5.2 mit Hinweisen). Eine Strafanzeige oder eine Zivilklage gegen eine Amtsperson begründet für sich allein keinen Ausstandsgrund, sonst hätte es eine Partei in der Hand, einen Mitarbeiter der Verwaltung in den Ausstand zu versetzen und so die Zusammensetzung der Behörde zu beeinflussen (Reto Feller/ Pandora Kunz-Notter, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. A., 2019, Art. 10 VwVG N. 24).

5.4 Bei der Prüfung von schulischen Leistungen fallen die bisherigen Lehrer als Prüfungsexaminatoren nur ausser Betracht wegen Verwandtschaft oder wenn anzunehmen ist, dass sie trotz Anwesenheit eines Experten wegen Spannungen, Feindschaft, Befangenheit usw. eine korrekte Prüfung nicht garantieren (Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., 2003, S. 448). Für die Frage, ob für eine Wiederholungsprüfung die gleichen Examinatoren eingesetzt werden dürfen wie das erste Mal, gilt derselbe Grundsatz: Wenn nicht Anzeichen der Befangenheit vorliegen - und die müsste der Kandidat glaubhaft machen - liegt kein Grund vor, denselben Examinator nicht noch einmal einzusetzen (Herbert Plotke, a.a.O., S. 449).

5.5 Die Y _____schule macht in ihrer Stellungnahme vom 12. November 2019 geltend, die Beschwerdeführerin sei nicht darauf eingegangen, dass in der Zwischenzeit alle Experten ausgetauscht worden seien (changement de tous les experts; S. 62 Dossier Kantonsgericht). Aus den Akten geht hervor, dass die Beschwerdeführerin am 18. Juni 2019 erneut mittels Einschreiben der Y _____schule eingeladen worden ist, am 28. Juni 2019 in den Kursen 123.101 und 123.200.1/2 mündliche Prüfungen abzulegen und im Kurs 103.233.1 bis zum 12. Juli 2019 eine schriftliche Prüfungsarbeit einzureichen (S. 219 Dossier Staatsrat). Die drei von der Beschwerdeführerin als befangen bezeichneten Professoren sind gemäss dieser Einladung nicht mehr als Prüfungsexaminatoren vorgesehen. Es wird jedoch nicht ausgeführt, ob die mündlichen Prüfungen in den Kursen 123.101 und 123.200.1/2 als erster oder zweiter Prüfungsversuch betrachtet

werden. Am 19. Juni 2019 hat die Beschwerdeführerin bei der PH ein Arztzeugnis einreichen und mitteilen lassen, dass sie die vorgesehenen Prüfungen aus gesundheitlichen Gründen nicht ablegen könne (S. 216 ff. Dossier Staatsrat).

5.6 Ein von der Beschwerdeführerin eingeleitetes Strafverfahren gegen die genannten Professoren alleine genügt nicht, um deren Ausstand zu begründen. Anders sähe es aus, wenn die genannten Professoren ihrerseits Strafanzeige gegen die Beschwerdeführerin eingereicht hätten, was jedoch von keiner der beteiligten Parteien behauptet wird und auch nicht aus den Akten hervorgeht. Der Beschwerdeführerin ist zwar zuzustimmen, dass es sich vorliegend nicht um Wiederholungsprüfungen aufgrund ungenügender Leistungen, sondern um wegen Verfahrensfehlern erneut durchzuführenden Prüfungen handelt. Jedoch muss auch in diesem Fall glaubhaft gemacht werden, dass es sich dabei um besonders schwerwiegende Verfahrensfehler handelt, welche den Anschein der Befangenheit begründen. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die genannten Professoren hätten sich anlässlich der Prüfungen im Februar 2017, welche das Kantonsgericht aufgehoben habe, ihr gegenüber derart geringschätzend verhalten, dass sie ihre Prüfungsleistungen nicht mehr unvoreingenommen beurteilen könnten. Wie es sich damit verhält, kann vorliegend offenbleiben: Wie die Y _____schule mit Recht geltend gemacht hat, sind die drei genannten Professoren betreffend die neuen Prüfungen der Beschwerdeführerin inzwischen selber in den Ausstand getreten. Die Y _____schule PH ist folglich darauf zu behaupten, dass die genannten drei Professoren bei zukünftigen Prüfungen der Beschwerdeführerin nicht mehr als Examinatoren tätig werden.

6. Die Beschwerdeführerin kritisiert schliesslich die beiden ungenügenden Noten für die mündlichen Prüfungen vom 15. Februar 2019 wegen unentschuldigter Abwesenheit als unrechtmässig und beantragt die Annullierung dieser Prüfungsbewertungen.

6.1 Die PH hat am 22. Februar 2019 verfügt, dass die Beschwerdeführerin für die beiden Kurse 123.200.1/2 und 123.101 jeweils die Note "F" erhalte (d.h. ungenügend, vgl. Art. 21 Abs. 2 VVBK) und im Juni 2019 ein zweiter Prüfungsversuch organisiert werde (S. 31 f. Dossier Staatsrat). Begründet hat die Y _____schule die ungenügende Benotung damit, dass die Beschwerdeführerin den Prüfungen, welche am 15. Februar 2019 um 15:30 Uhr und um 17:30 Uhr hätten stattfinden sollen, unentschuldigt ferngeblieben sei. Der Staatsrat hat diesen Entscheid geschützt und ausgeführt, die Beschwerdeführerin sei mehrfach auf die Konsequenzen der Nichtteilnahme an Prüfungen hingewiesen worden. Die Einreichung einer Beschwerde beim Staatsrat entschuldige sie nicht von der

Teilnahme an den Prüfungen, aus der Verfügung der Y _____schule vom 7. Februar 2019 sei der Entzug der aufschiebenden Wirkung hervorgegangen. Das nachträglich eingereichte Attest könne nicht berücksichtigt werden.

6.2 Weder in der VBBLK noch im Studienreglement wird geregelt, welche Folgen ein unentschuldigtes Nichtteilnehmen an einer Prüfung oder ein verspätetes Einreichen einer Prüfungsarbeit hat. Die Y _____schule macht geltend, dass die Beschwerdeführerin in der Prüfungseinladung darüber in Kenntnis gesetzt worden sei, dass die beiden mündlichen Prüfungen als ungenügend bewertet würden, sollte sie am 15. Februar 2019 unentschuldig den Prüfungen fernbleiben. Es ist zu prüfen, ob sich die Y _____schule vorliegend auf diese Androhung berufen kann.

6.3 Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Beschwerde an den Staatsrat vom 11. Februar 2019 gegen die Verfügung der Y _____schule vom 7. Februar 2019 betreffend den Ausstand der beiden Prüfungsexaminatoren um Wiederherstellung der von der Y _____schule PH entzogenen aufschiebenden Wirkung ersuchen lassen (S. 21 Dossier Staatsrat). Mit Einschreiben vom 11. Februar 2019 hat der Rechtsanwalt der Beschwerdeführerin der Y _____schule eine Kopie der Beschwerde zugestellt und mitgeteilt, dass die für die Prüfungen vorgesehenen Examinatoren abgelehnt würden (S. 167 f. Dossier Staatsrat). Der Staatsrat hat keine Zwischenentscheidung über das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gefällt, es wurde gemäss dem angefochtenen Entscheid als gegenstandslos geworden klassiert (S. 227 ff. Dossier Staatsrat).

6.4 Eine Verwaltungsbeschwerde an den Staatsrat hat grundsätzlich aufschiebende Wirkung (Art. 51 Abs. 1 VVRG). Hat die Verfügung nicht eine Geldleistung zum Gegenstand, so kann die Vorinstanz aus hinreichenden Gründen einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise entziehen; dieselbe Befugnis steht der Beschwerdeinstanz oder, wenn es sich um eine Kollegialbehörde handelt, ihrem Vorsitzenden nach Einreichung der Beschwerde zu (Art. 51 Abs. 2 VVRG). Die Beschwerdeinstanz oder ihr Vorsitzender kann von Amtes wegen oder auf Begehren hin die einer Beschwerde von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung wiederherstellen (Art. 51 Abs. 3 VVRG).

6.5 Der Suspensiveffekt verhindert, dass rechtliche oder faktische Präjudizien geschaffen werden, die den Entscheid in der Hauptsache vorwegnehmen oder die Beschwerde illusorisch werden lassen (Regina Kiener, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. A., 2019, Art. 55 VwVG

N. 3). Bei der Beurteilung des Entzugs oder der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung werden die Gründe, welche für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, und die dagegensprechenden Gründe gegeneinander abgewogen, wobei der zuständigen Behörde ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt (Hansjörg Seiler, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, Bernhard Waldmann/ Philippe Weissenberger [Hrsg.], 2. A., 2016, N. 92 ff. und N. 150 zu Art. 55 VwVG). Beschwerden gegen Zwischenverfügungen haben aufschiebende Wirkung, sofern es sich dabei um positive oder feststellende Verfügungen handelt. Ist eine selbständige Anfechtung der Zwischenverfügung möglich, ist zu klären, ob das Hauptverfahren während der Dauer des Beschwerdeverfahrens weitergeführt werden kann oder zu sistieren ist. Bei Zwischenverfügungen über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren muss das Hauptverfahren sistiert werden (zum Ganzen Regina Kiener, a.a.O., Art. 55 VwVG N. 6). Nach der Rechtsprechung bedeutet der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht, dass nur ganz aussergewöhnliche Umstände ihren Entzug zu rechtfertigen vermöchten. Vielmehr ist es Sache der zuständigen Behörde zu prüfen, ob die Gründe, die für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können. Dabei steht der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Im Allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen. Bei der Abwägung der Gründe für und gegen die sofortige Vollstreckbarkeit können auch die Aussichten auf den Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache ins Gewicht fallen; sie müssen allerdings eindeutig sein. Im Übrigen darf die verfügende Behörde die aufschiebende Wirkung nur entziehen, wenn sie hierfür überzeugende Gründe geltend machen kann (zum Ganzen BGE 110 V 40 E. 5b; 106 Ib 115 E. 2a; 105 V 266 E. 2, jeweils mit Hinweisen).

6.6 Die Y _____schule führt in der Verfügung vom 7. Februar 2019 zum Entzug der aufschiebenden Wirkung aus, es sei wichtig, dass die Examina in den genannten drei Kursmodulen so schnell wie möglich organisiert werden könnten, damit das Urteil des Kantonsgerichts vollzogen werden könne. Die Beschwerdeführerin habe das erste von der Y _____schule vorgeschlagene Prüfungsdatum abgelehnt und habe sich mehrfach geweigert, mit der Schule Kontakt aufzunehmen. Werde einer allfälligen Beschwerde gegen die vorliegende Verfügung nicht die aufschiebende Wirkung entzogen, so könne das Urteil des Kantonsgerichts nicht vor Ende eines erneuten Beschwerdeverfahrens umgesetzt werden, welches mehrere Jahre dauern könne; der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei daher gerechtfertigt.

6.7 Die Beschwerdeführerin hat ein verfassungsmässig geschütztes Interesse daran, dass ihre Prüfungsleistungen von unvoreingenommenen Examinatoren/Experten beurteilt werden (Art. 29 Abs. 1 BV; siehe oben E. 5.2 ff). Die Y _____schule begründet den Entzug der aufschiebenden Wirkung mit der möglichst raschen Umsetzung des Kantonsgerichtsentscheids. Das Kantonsgericht hat im Urteil A1 18 26 vom 25. Mai 2018 in Erwägung 3.7.5 ausgeführt, dass die Y _____schule der Beschwerdeführerin bei nächster Gelegenheit zu ermöglichen hat, die Prüfungen erneut abzulegen. Es ist im Interesse der Beschwerdeführerin, nach ihrem ungerechtfertigten Ausschluss vom Studiengang die Prüfungen möglichst bald ablegen und weitere Verzögerungen ihres Studiums vermeiden zu können. Soweit die Y _____schule geltend macht, dass die Beschwerdeführerin einen ersten Terminvorschlag abgelehnt habe, so ändert dies nichts daran, dass sich eine weitere Verzögerung der Prüfungsdurchführung in erster Linie zum Nachteil der Beschwerdeführerin auswirkt. Die Y _____schule macht kein eigenes bzw. öffentliches Interesse der Anstalt geltend, welches die Durchführung der beiden mündlichen Prüfungen am 15. Februar 2019 geboten hätte und auch aus den Akten geht ein solches nicht hervor. Dass Interesse der Beschwerdeführerin, die Prüfungen nicht bei Examinatoren ablegen zu müssen, über deren Unvoreingenommenheit noch nicht rechtskräftig entschieden ist, überwiegt folglich. Es hat kein hinreichender Grund i.S.v. Art. 51 Abs. 2 VVRG für den von der Y _____schule verfügten Entzug der aufschiebenden Wirkung bestanden.

6.8 Die Y _____schule ist vor dem Prüfungstermin über die Beschwerde gegen ihre Verfügung betreffend den Ausstand der Prüfungsexaminatoren und über das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Kenntnis gesetzt worden und die Beschwerdeführerin hat erneut ihre Ablehnung zum Ausdruck gebracht, bei den genannten Examinatoren Prüfungen abzulegen. Gemäss Aktenlage hat die Y _____schule die Beschwerdeführerin in der Folge nicht informiert, dass die Schule trotz des beim Staatsrat eingereichten Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde an den beiden Prüfungsterminen am 15. Februar 2019 festhält. Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin musste angesichts der in der Lehre vorherrschenden Auffassung, dass das Hauptverfahren - vorliegend das Prüfungsverfahren - nicht fortgeführt wird, während eine Beschwerdeverfahren gegen eine Zwischenverfügung betreffend Ausstand oder Zuständigkeit hängig ist, nicht damit rechnen, dass die Y _____schule stillschweigend auf die Durchführung der Prüfungen vor einem Entscheid des Staatsrats über das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung besteht. Das Vorgehen der Y _____schule, diesen Sachverhalt

als unentschuldigte Nichtteilnahme an den Prüfungen zu werten und dafür die ungenügenden Noten "F" zu verfügen, verdient trotz der in der Prüfungseinladung enthaltenen Androhung keinen Rechtsschutz: Die Y _____schule hat ohne hinreichenden Grund der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen. Der Staatsrat hat das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Sachentscheid klassiert, anstatt innert nützlicher Frist darüber zu entscheiden. Wird einerseits die aufschiebende Wirkung willkürlich entzogen oder andererseits ein Begehren um aufschiebende Wirkung oder eine selbständige Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung betreffend Verweigerung oder Entzug der aufschiebenden Wirkung willkürlich abgewiesen oder verspätet entschieden, so haftet gemäss Art. 51 Abs. 5 VVRG für den daraus erwachsenen Schaden die Körperschaft oder autonome Anstalt, in deren Namen die Behörde verfügt hat. Analog dazu kann die vorliegend aufgrund des willkürlichen Entzugs der aufschiebenden Wirkung erlassene und für die Beschwerdeführerin nachteilige Verfügung nicht als rechtmässig angesehen werden.

7. Die Beschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen und der angefochtene Entscheid des Staatsrats ist aufzuheben. Die Y _____schule Wallis hat der Beschwerdeführerin die Gelegenheit einzuräumen, die Prüfungen in den Kursmodulen 123.200.1/2 und 123.101 gebührenfrei erneut abzulegen. Diese Prüfungen sind als erster Prüfungsversuch zu werten.

7.1 Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können die Kosten ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Den Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, als Parteien oder Vorinstanzen in einem Verfahren auftreten, werden in der Regel keine Kosten auferlegt (Art. 89 Abs. 4 VVRG). Vorliegend bestehen keine Gründe, von dieser Regel abzuweichen, weshalb keine Gerichtskosten erhoben werden.

7.2 Die Beschwerdeinstanz gewährt der ganz oder teilweise obsiegenden Partei auf Begehren die Rückerstattung der notwendigen Kosten, die ihr entstanden sind (Art. 91 Abs. 1 VVRG). Die Entschädigung wird im Dispositiv beziffert und der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt, soweit sie aus Billigkeitsgründen nicht der unterliegenden Partei auferlegt werden kann (Art. 91 Abs. 2 VVRG). Diese ist global festzusetzen und umfasst die Entschädigung an die berechtigte Partei sowie ihre Anwaltskosten (Art. 4 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 [GTar; SGS/VS 173.8]), die in Anwendung der Art.27

ff. GTar festzusetzen sind und im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren zwischen Fr. 1 100.-- und Fr. 11 000.-- betragen (Art. 39 GTar). Aufgrund des Umfangs, des geschätzten Aufwands, der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles wird der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung für die Verfahren vor dem Staatsrat und dem Kantonsgericht in der Höhe von Fr. 2 000.-- zugesprochen (Mehrwertsteuer inklusive), welche vom Kanton zu tragen ist.

Demnach erkennt das Kantonsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Staatsrats wird aufgehoben.
2. Die Y _____schule Wallis hat der Beschwerdeführerin die Gelegenheit einzuräumen, die Prüfungen in den Kursmodulen 123.200.1/2 und 123.101 gebührenfrei erneut abzulegen. Diese Prüfungen sind als erster Prüfungsversuch zu werten.
3. Der Beschwerdeführerin wird eine Parteientschädigung von Fr. 2 000.-- zu Lasten des Kantons zugesprochen.
4. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
5. Das Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Staatsrat des Kantons Wallis und dem Departement für Volkswirtschaft und Bildung schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 15. Mai 2020