



<b>Fall-Nr.:</b>	B 2014/108
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Rubrik:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Publikationsdatum:</b>	16.09.2014
<b>Entscheiddatum:</b>	16.09.2014

### **Urteil Verwaltungsgericht, 16.09.2014**

**Verfassungsrecht, Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV, SR 101).** Der Beschwerdeführer leidet an einer visuomotorischen Störung und kann seine Überlegungen nur schwer bzw. in beinahe unleserlicher Form auf Papier bringen. Das eigentliche Problem sind nach den Angaben eines Schulpsychologen aber Konzentrationsstörungen. Für die Aufnahmeprüfung an die Mittelschule beantragte der Beschwerdeführer einen Computer als Nachteilsausgleich für die schriftlichen Prüfungen der Sprachfächer. Dies wurde ihm verweigert. Der Beschwerdeführer bestand die Aufnahmeprüfung klar nicht. Im Bereich der Aus- und Weiterbildung bedeutet das Diskriminierungsverbot, dass behinderten Prüfungskandidaten spezielle formale Prüfungsleistungen zu gewähren sind. Der Nachteilsausgleich darf indessen nicht zur Besserstellung des behinderten Kandidaten führen. Auch dürfen die fachlichen Anforderungen nicht mit Rücksicht auf die Behinderung herabgesetzt werden. Zu den Anforderungen an einen Gymnasiasten gehört u.a. die Fähigkeit, unter Stressbedingungen Gedankengänge richtig zu erfassen und in einer korrekten Formulierung zum Ausdruck zu bringen. Da der Beschwerdeführer primär unter Konzentrationsstörungen leidet, ist das Verbot, die Prüfung mit einem Computer schreiben zu dürfen, nicht zu beanstanden. Sein Defizit betrifft den Kernbereich der Fähigkeiten, die für die Erlangung der Hochschulreife unabdingbar sind, und kann nicht ausgeglichen werden. Im übrigen war der Beschwerdeführer auch in den mathematischen Fächern deutlich ungenügend; für diese war kein Nachteilsausgleich anbegehrt worden (Verwaltungsgericht, B 2014/108). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 27. April 2015 gutgeheissen (Verfahren 2C\_974/2014).

**Entscheid vom 16. September 2014**

Besetzung



## St.Galler Gerichte

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;  
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

**A.A.,**

**Beschwerdeführer,**

gegen

**Erziehungsrat des Kantons St. Gallen**, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

Gegenstand

**B.A.; Nichtbestehen der Aufnahmeprüfung ans Gymnasium**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. B.A. (geb. 1998) legte vom 10. bis 12. März 2014 die Aufnahmeprüfung für das Gymnasium an der Kantonsschule Burggraben, St. Gallen, ab. Am 14. März 2014 verfügte der Rektor der Kantonsschule, mit der erreichten Notensumme von 14 Punkten (Deutsch = 3.4; Französisch = 4.0; Mathematik 1 = 3.6; Mathematik 2 = 3.0) habe B.A. die Aufnahmeprüfung für den Eintritt in das Gymnasium nicht bestanden (vi-act. 1a/1, Anlage 7).

b. Bereits Ende Dezember 2013 hatten die damaligen Mathematik- und Sprachlehrkräfte des Sekundarschülers bei der Kantonsschule Burggraben nachgefragt, ob dieser die Aufnahmeprüfung, mindestens aber den Aufsatz im Fach Deutsch mit Computer absolvieren könne. In Stresssituationen sei B.A.s Schrift dermassen unleserlich, dass niemand sie entziffern könne (vi-act. 1a/1, Anlage 2).



## St.Galler Gerichte

Gleiches hatte der Vater, A.A., beantragt, als er B.A. am 1. Februar 2014 zur Prüfung anmeldete. Seinem Antrag verlieh er mit einem Bericht des Zentrums für Schulpsychologie und therapeutische Dienste des Kantons Appenzell Ausserrhoden (SPD/AR) vom 29. Januar 2014 Nachdruck (vi-act. 1a/1, Anlage 4). Darin wird empfohlen, B.A. als Nachteilsausgleich bei der Aufnahmeprüfung sowie bei allen künftigen schriftsprachlichen Prüfungen an der Kantonsschule die Verwendung eines Computers zu ermöglichen. Der Schulpsychologe attestierte B.A. Probleme mit seiner Handschrift und der Umsetzung von Ideen auf Papier. Der Computer ermögliche ihm, sich besser auf die inhaltliche Arbeit zu konzentrieren und rücke seine visuomotorischen Probleme in den Hintergrund. Der Computer sei indessen nur eine Erleichterung, das Problem an sich seien «black outs», von denen B.A. berichte und die ihn teilweise «drausbringen» würden. Diese dürften auch mit Computer nicht verschwinden, allenfalls aber weniger werden, weil ein grosser Druck wegfallt und umso mehr Energie für die inhaltliche Arbeit übrig bleibe. Durch die computergestützte Arbeit könne es gelingen, die Leistungen bis zum «black out» zu verbessern. Aus schulpsychologischer Sicht sei eine weitere Untersuchung dieser «black outs» sinnvoll.

**c.** Am 28. Februar 2014 - 10 Tage vor der Prüfung - eröffnete der Kantonsschulrektor den Eltern und B.A. anlässlich einer mündlichen Besprechung, B.A. dürfe weder den Computer benutzen noch bekomme er zusätzliche Zeit für das Lösen der Aufgaben. Die prüfenden Lehrpersonen würden jedoch über die Schreibschwäche informiert und seien angehalten, das Geschriebene zu entziffern. In der Folge wurde B.A. ermöglicht, den Aufsatz im Fach Deutsch im Anschluss an die Prüfung auf Tonträger (iPhone) aufzunehmen.

**B.** Mit Rekurs vom 30. März 2014 gelangte A.A. an den Erziehungsrat. Er beantragte, die Verfügung vom 14. März 2014 sei aufzuheben und die gesamte Prüfung sei unter Gewährung normaler, international anerkannter Nachteilsausgleiche (Computerbenützung, mehr Zeit) innert einvernehmlicher Frist, spätestens aber vor Ende Mai 2014, zu wiederholen. Eventualiter beantragte er den Erlass einer Verfügung, wonach B.A. die Aufnahmeprüfung bestanden habe. Das Verfahren sei kostenlos zu führen (vgl. vi-act. 1a/1, S. 2 f.).



Nachdem die Kantonsschule in ihrer Vernehmlassung vom 8. April 2014 sinngemäss beantragt hatte, das Rechtsmittel sei abzuweisen (vi-act. 4), der Rekurrent erneut Stellung genommen (vi-act. 6) und unaufgefordert weitere Unterlagen eingereicht hatte (vi-act. 10), wies der Erziehungsrat den Rekurs am 21. Mai 2014 kostenpflichtig ab (act. 2).

**C.** Dagegen erhob A.A. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 9. Juni 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Er beantragte, der angefochtene Rekursentscheid und die Verfügung der Kantonsschule vom 14. März 2014 seien aufzuheben; die Verfügung der Kantonsschule sei durch eine Verfügung zu ersetzen, wonach B.A. die Aufnahmeprüfung bestanden habe; es seien keine Gebühren oder Kosten zu erheben; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Der Erziehungsrat (Vorinstanz) beantragte am 30. Juni 2014 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies er auf den angefochtenen Entscheid (act. 5).

Der Beschwerdeführer nahm am 9. Juli 2014 erneut Stellung (act. 8).

Auf die Vorbringen des Beschwerdeführers und die Erwägungen des angefochtenen Entscheids wird - soweit erforderlich - nachstehend weiter eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1.** Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Als gesetzlicher Vertreter seines Sohnes ist der Beschwerdeführer zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 10. Juni 2014 (Datum Poststempel) entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

**1.2.** Der Beschwerdeführer beantragt u.a. die Aufhebung der Verfügung der Kantonsschule vom 14. März 2014. Diese ist durch den Entscheid der Vorinstanz



ersetzt worden und gilt als inhaltlich mitangefochten (sog. «Devolutiveffekt»; vgl. z.B. BGE 129 II 438 E. 1 mit Hinweisen; VerwGE B 2012/239 vom 16. April 2014 E. 1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die selbständige Anfechtung dieser Verfügung ist ausgeschlossen, weshalb auf den entsprechenden Antrag nicht einzutreten ist. Als in der Hauptsache angefochten hat - wie auch aus dem Entscheid der Vorinstanz hervorgeht - ohnehin nicht die Verfügung vom 14. März 2014 betreffend Nichtbestehen der Aufnahmeprüfung zu gelten, sondern der vorgängig mündlich eröffnete Entscheid des Rektorats, wonach der in Form eines Computers beantragte Nachteilsausgleich nicht gewährt werde.

## 2.

**2.1.** Die Kantonsschule Burggraben St. Gallen ist staatlich (Art. 4 Abs. 1 lit. a des Mittelschulgesetzes, sGS 215.1; MSG). Für die Aufnahme in die erste Klasse des Gymnasiums ist eine Prüfung abzulegen, wenn nicht zuvor das Untergymnasium besucht worden ist (Art. 3 Abs. 1 und 2 des Aufnahmereglements der Mittelschule, sGS 215.110; Aufnahmereglement). Prüfungsfächer sind Deutsch, Französisch und Mathematik. Geprüft wird grundsätzlich schriftlich. In Mathematik finden zwei schriftliche Prüfungen statt. Bleibt ein Bewerber in den schriftlichen Prüfungen unter einer Notensumme von 16 Punkten, wird er in den Fächern Deutsch und Französisch zusätzlich mündlich geprüft (Art. 9 Abs. 1 und 2 Aufnahmereglement). Aufgenommen wird, wer eine Prüfungspunktzahl von wenigstens 16 erreicht. Wer darunter liegt, wird abgewiesen (vgl. Art. 21 Abs. 1 und 2 Aufnahmereglement). Vorbehalten bleiben Prüfungsergebnisse in der sog. «Bandbreite». Dies betrifft Bewerberinnen und Bewerber aus der zweiten Klasse der Oberstufe, welche eine Prüfungspunktzahl von mindestens 15 erreicht haben (vgl. Art. 22 Abs. 1 lit. a Aufnahmereglement). Die Prüfungskonferenz berücksichtigt den Eignungsbericht - gemäss Art. 35 Abs. 2 MSG ist für die Aufnahme die Beurteilung der Schülerin oder des Schülers durch die bisherigen Lehrpersonen zu berücksichtigen -, die Dauer der Vorbildung und besondere Umstände.

**2.2.** Die Aufnahmeprüfung von B.A. wurde wie folgt bewertet:

### Deutsch

Aufsatz

2.0



## St.Galler Gerichte

Sprachprüfung	4.1
Mündlich	4.0
<b>Total</b>	<b>3.4</b>

## **Französisch**

Hörverstehen/Textverständnis	4.6
Wortschatz/Grammatik/Freie Textproduktion	3.4
Mündlich	4.0
<b>Total</b>	<b>4.0</b>

**Mathematik 1** **3.6**

**Mathematik 2** **3.0**

**Total** **14.0**

Mit einer Gesamtpunktzahl von 14 hat B.A. die Aufnahmeprüfung nicht bestanden. Das Resultat liegt auch ausserhalb der «Bandbreite». Die Kantonsschule hielt in ihrer Stellungnahme an die Vorinstanz fest, auch die Vorschule erachte B.A. sowohl im sprachlichen wie auch im mathematischen Bereich nur bedingt geeignet für das Gymnasium (vi-act. 4, S. 2), was nicht als Empfehlung für die Aufnahme gewertet werde.

**3.** Der Beschwerdeführer macht geltend, sein Sohn sei behindert und habe Anrecht auf Nachteilsausgleich. Die Aufnahmeprüfung sei in einer Art und Weise durchgeführt worden, die es B.A. verunmöglicht habe, sein intellektuelles Wissen und Können zu beweisen. Die Kantonsschule habe jeglichen Nachteilsausgleich verweigert. Weder die Warnung an die prüfenden Lehrpersonen, seine Schrift sei schwer leserlich, noch das nachträgliche Vorlesen des Deutschaufsatzes würden seiner Behinderung gerecht. Offensichtlich habe die Kantonsschule gar nie einen Nachteilsausgleich



bezweckt; dies habe die Vorinstanz erst im Rekursverfahren hineininterpretiert. Die Kantonsschule habe ihr Ermessen unterschritten.

**4.** Zu entscheiden ist zunächst, ob sich die Vorinstanz bei der Prüfung dieser Frage zu Recht Zurückhaltung auferlegte, was letztlich in eine Willkürprüfung mündete (vgl. Erw. 2 des angefochtenen Entscheids).

**4.1.** Gemäss Art. 46 Abs. 1 VRP können mit dem Rekurs alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden, darunter namentlich auch die Unangemessenheit des Inhaltes. Steht indes die materielle Bewertung von Prüfungsleistungen (Benotung) in Frage, darf die Überprüfung nach der Rechtsprechung zurückhaltend erfolgen, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (vgl. BGer 2D\_32/2013 vom 23. Juli 2013 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.4.1; BGE 131 I 467 E. 3.1; VerwGE B 2013/250 vom 8. Juli 2014 E. 2; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 632). Darauf hat sich die Vorinstanz im vorliegenden Fall jedoch zu Unrecht berufen (vgl. Erw. 2 des angefochtenen Entscheids). Aus der auch von ihr zitierten Rechtsprechung geht nämlich hervor, dass Rügen, die organisatorische oder verfahrensrechtliche Gesichtspunkte betreffen, ohne diese Zurückhaltung zu prüfen sind (vgl. auch BGer 2P.44/2007 vom 2. August 2007 E. 2.1; 2D\_7/2011 vom 19. Mai 2011 E. 1.2). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nicht das Ergebnis der Aufnahmeprüfung an sich, sondern formale Erleichterungen in Bezug auf deren Ablauf und Durchführung.

**4.1.1.** Im Gegensatz zur Rechtslage bei Examensleistungen ist die Kognition der Vorinstanz vorliegend nicht auf eine Rechts- oder Willkürkontrolle beschränkt. Diese hatte vielmehr auch die Angemessenheit des Nachteilsausgleichs zu überprüfen. Beschränkt sich eine mit voller Kognition ausgestattete Rechtsmittelinstanz auf eine reine Rechtskontrolle oder gar auf blosser Willkürprüfung, so begeht sie eine formelle Rechtsverweigerung. Freilich darf auch eine Rechtsmittelbehörde, welcher volle Kognition zusteht, in Ermessensfragen einen Entscheidungsspielraum der Vorinstanz respektieren. Sie hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, kann aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen überlassen (vgl. BGE 127 II 238 E. 3.b/aa; BGE 123 II 210 E. 2.c). Wenn die Beurteilung von Spezialfragen



streitig ist, in denen die Vorinstanz über ein besonderes Fachwissen verfügt, kann der Rechtsmittelinstanz zugebilligt werden, nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz abzuweichen (BGE 116 Ib 270 E. 3.b). Dies gilt allerdings dort nicht, wo von der Rechtsmittelinstanz - wie hier - verlangt werden kann, über vergleichbare Fachkenntnisse wie die Vorinstanz zu verfügen (BGE 116 Ib E. 3.c; vgl. auch BGE 131 II 680 E. 2.3.2 mit Hinweisen). Eine Fach-Rekursinstanz darf den Entscheid der Vorinstanz nur dann schützen, wenn sie geprüft hat, ob sich keine zweckmässiger, angemessenere Lösung anbietet (BGE 130 II 449 E. 4.1).

**4.1.2.** Der Erziehungsrat leitet und beaufsichtigt die Mittelschulen (Art. 70 Abs. 1 des Mittelschulgesetzes, sGS 215.1; MSG). Er ist Rekursinstanz gegen Verfügungen und Entscheide der Rektorin oder des Rektors, der Rektoratskommission sowie gegen Verfügungen über Aufnahme, Zeugnisnoten, Beförderung, Übertritt und Abschluss (Art. 80 Abs. 1 lit. a-c MSG). Als Rechtsmittelbehörde ist der Erziehungsrat für wenige Spezialgebiete im Bereich des Volks- und Mittelschulwesens zuständig und verfügt zweifellos über die hierfür notwendige Fachkenntnis. Für eine besondere Einschränkung der Kognition besteht demnach kein Grund.

**4.2.** Zwar wird in Erw. 5.b)aa) des angefochtenen Entscheids eingangs ausgeführt, der besonderen Ausgangslage von B.A. sei «angemessen» Rechnung getragen worden. Eine eigentliche Ermessenskontrolle fand dennoch nicht statt. Mit Blick auf die gewährte Erleichterung wird im Entscheid lediglich festgehalten, es stelle sich die Frage, ob es nicht «ökonomischer» gewesen wäre, B.A. gewisse Prüfungsteile - z.B. den Aufsatz - wegen seines nur schwer lesbaren Schriftbildes auf dem PC absolvieren zu lassen. Das Vorgehen der Kantonsschule, B.A. anstelle der beantragten Erleichterung den Deutschaufsatz nachträglich diktieren zu lassen, sei aber nicht als willkürlich zu werten. Ebenfalls sei die Kantonsschule nicht in Willkürverfallen, als sie B.A. die Konsequenzen daraus habe tragen lassen, dass er beim Diktat die eigene Schrift nicht mehr habe lesen können. An anderer Stelle wird ausgeführt, die von der Kantonsschule getroffenen Massnahmen seien «ausreichend» gewesen; immerhin seien die Lösungen nur vereinzelt nicht lesbar gewesen. Die Annahme der Kantonsschule, dass B.A. selbst mit einer computerunterstützten Lösung der schriftlichen Sprachprüfungen kaum ein Resultat in der Bandbreite erzielt hätte, sei «nicht willkürlich».



Die Prüfung der Vorinstanz erweist sich als zu oberflächlich. Das gelegentliche Einstreuen von Begriffen wie «angemessen» oder «ausreichend» kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Vorinstanz den Entscheid der Kantonsschule höchstens einer Rechts-, wohl aber sogar nur einer Willkürkontrolle unterzogen hat. Sie handelte mithin so, wie sie es in Erw. 2 des angefochtenen Entscheids zu Unrecht in Aussicht gestellt hat.

**4.3.** Die durch den Erziehungsrat zu Unrecht sich auferlegte Kognitionsbeschränkung stellt eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs bzw. eine formelle Rechtsverweigerung dar (BGE 133 II 35 E. 3; M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 2014, N 54 zu § 20 VRG). Dieser Mangel ist grundsätzlich nicht heilbar, da die Kognition des Verwaltungsgerichts gegenüber derjenigen der Vorinstanz beschränkt ist (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRP). Von einer Aufhebung des Entscheids und der Rückweisung an die Vorinstanz zu neuer Entscheidung gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP ist aber hier ausnahmsweise abzusehen. Die Rückweisung würde einem formalistischen Leerlauf gleichkommen, nachdem die in der Beschwerde vorgebrachten Argumente - wie noch aufzuzeigen ist - aus verschiedenen Gründen nicht stichhaltig sind.

**5.** Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz habe das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, SR 151.3; BehiG) zu Unrecht nicht als anwendbar erachtet.

**5.1.** Art. 3 lit. f BehiG unterstellt die "Aus- und Weiterbildung" dem Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes. Eine Benachteiligung bei Inanspruchnahme der Bildung liegt gemäss Art. 2 Abs. 5 BehiG vor, wenn die Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel oder der Beizug notwendiger persönlicher Assistenz erschwert werden (lit. a) oder die Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebotes sowie Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen Behinderter nicht angepasst werden (lit. b).



**5.2.** Gemäss Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; BV) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden, an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Grundschulunterricht, der obligatorisch ist und allen Kindern offen steht (Abs. 2). Diese Pflicht beschränkt sich auf die Primar-, Real- und Sekundarschule (BGE 133 I 156 E. 3). Weiterführende kantonale Schulen werden vom Begriff «Grundschulunterricht» nicht erfasst, obschon deren Besuch noch in die obligatorische Schulzeit fallen mag (ebd.).

**5.3.** Nach Art. 8 Abs. 4 BV sieht das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor. Die Gesetzgeber von Bund und Kantonen sind gehalten, in ihren Zuständigkeitsbereichen tätig zu werden. Der Bundesgesetzgeber hat dies im Bereich seiner Zuständigkeit mit Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes getan. Indessen kann aus Art. 8 Abs. 4 BV keine allgemeine Bundeskompetenz zur Regelung des entsprechenden Bereichs abgeleitet werden (BGE 132 I 82 E. 2.3.2 mit Hinweisen; M. Bigler-Eggenberger, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., St. Gallen/Zürich 2008, N 101 zu Art. 8 BV). Das Behindertengleichstellungsgesetz erfasst somit nur Bildungsangebote im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Auf die kantonalen Bildungsangebote ist das Gesetz - vom Bereich der Grundschule abgesehen (vgl. BGE 133 I 156 E. 3.6.4 mit Hinweis) - dagegen nicht anwendbar (zum Ganzen vgl. BGer 2D\_7/2011 vom 19. Mai 2011 E. 2.4 mit weiteren Hinweisen; VerwGE B 2012/231 vom 27. August 2013 E. 4.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); VerwGE ZH VB.2010.00696 vom 6. April 2011 E. 4.2 mit Hinweisen, [www.vgr.zh.ch](http://www.vgr.zh.ch)).

**5.4.** Im Kompetenzbereich der Kantone liegt die Bedeutung des Behindertengleichstellungsgesetzes primär darin, dass seine Bestimmungen den Gehalt des Diskriminierungsverbotes von Art. 8 Abs. 2 BV bzw. von Art. 2 lit. b der Kantonsverfassung (sGS 111.1; KV) konkretisieren (BGE 132 I 82 E. 2.3.2; VerwGE B 2012/231 vom 27. August 2013 E. 4.1). Die zum Behindertengleichstellungsgesetz entwickelte Rechtsprechung kann dabei als Leitlinie herangezogen werden, direkt anwendbar ist das Gesetz nach dem Gesagten hingegen nicht. Gegen Diskriminierungen haben behinderte Schülerinnen und Schüler der Kantonsschule deshalb Art. 8 Abs. 1 und 2 BV anzurufen.



**5.5.** Der Beschwerdeführer beantragt unter anderem, Dispositiv-Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids, wonach er eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.-- zu entrichten hat, sei aufzuheben. Zur Begründung verweist er auf Art. 10 Abs. 1 BehiG. Da der vorliegende Rechtsstreit nicht unter den Anwendungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes fällt, ist diese Begründung nicht stichhaltig. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

**6.** Am 15. April 2014 ist die Schweiz dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention; SR 0.109) beigetreten. Das Übereinkommen trat am 15. Mai 2014 in Kraft. Es richtet sich in erster Linie an die Gesetzgeber des Bundes und der Kantone (vgl. Art. 1 der Konvention). Klagbare Individualrechte verschafft die UN-Behindertenrechtskonvention hingegen keine, so auch nicht im Bildungsbereich (vgl. Art. 24 der Konvention). An der massgeblichen Rechtslage ändert das Übereinkommen vorderhand nichts; der entsprechende Hinweis des Beschwerdeführers in seiner Stellungnahme vom 9. Juli 2014 geht fehl.

**7.** Nach Ansicht des Beschwerdeführers ist sein Sohn B.A. behindert und wurde bei der Aufnahmeprüfung an die Kantonsschule diskriminiert.

**7.1.** Eine Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 BV stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht. Eine (hier zu prüfende) mittelbare Diskriminierung ist demgegenüber gegeben, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung spezifisch gegen Diskriminierung geschützter Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 129 I 217 E. 2.1 mit Hinweisen).

Das allgemeine Diskriminierungsverbot beinhaltet zwar ein Herabwürdigungs- oder Ausgrenzungsverbot, hingegen kein faktisches Gleichstellungsgebot (BGE 134 I 105 E. 5 mit Hinweisen).



**7.2.** Im hier interessierenden Bereich der Aus- und Weiterbildung bedeutet das Diskriminierungsverbot insbesondere, dass bei behinderten Prüfungskandidaten spezielle formale Prüfungserleichterungen zu gewähren sind (BVGE 2008/26 E. 4.5 mit Hinweisen). Die Anpassung des Prüfungsablaufs an spezifische Behinderungssituationen kann auf verschiedene Arten geschehen, wobei jeweils Art und Grad der Behinderung zu berücksichtigen sind. Zu denken ist namentlich an Prüfungszeitverlängerungen, an längere oder zusätzliche Pausen, eine stärkere Prüfungsgliederung, die Abnahme der Prüfung in mehreren Etappen, andere Prüfungsformen oder an die Benutzung eines Computers (VerwGE ZH VB.2010.00696 E. 4.3; [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

**7.2.1.** Beim Nachteilsausgleich ist stets zu beachten, dass ein behinderter Kandidat durch die besondere Prüfungsausgestaltung gegenüber den übrigen Kandidaten nicht bevorzugt werden darf. Die Anpassungen der Prüfungsausgestaltung dürfen sich nur als Ausgleich der aus der Behinderung resultierenden Schlechterstellung, nicht aber als Besserstellung auswirken. Die fachlichen Anforderungen dürfen nicht mit Rücksicht auf die Behinderung herabgesetzt werden (BVGE 2008/26 E. 4.5). Der Staat ist nicht verpflichtet, sämtliche faktischen Ungleichheiten zu beheben. Verschiedene Ausbildungen erfordern besondere Eigenschaften und Fähigkeiten, die nicht alle Menschen im gleichen Ausmass besitzen. Der blosse Umstand, dass einzelne Personen diese Fähigkeiten ohne eigenes Verschulden nicht besitzen, kann nicht dazu führen, dass die Anforderungen gesenkt werden müssten (BGE 122 I 130 E. 3c/aa; BGer 2P.140/2002 vom 18. Oktober 2002).

**7.2.2.** Das Bundesgericht hielt im Zusammenhang mit einer Aufnahmeprüfung an die Mittelschule fest, eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Prüfungskandidaten sei zu verneinen, wenn ein behinderter Kandidat wie alle anderen Kandidaten nach der anwendbaren Prüfungsordnung beurteilt werde. Werde der Eintritt in die Mittelschule nicht wegen vorhandener Gebrechen, sondern mangels Erfüllung der Zulassungsanforderungen verwehrt, liege jedenfalls keine direkte Diskriminierung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV vor. Der Besuch eines Gymnasiums, der zum Erwerb der Hochschulreife diene, stelle höhere Anforderungen als der Besuch einer Volks- oder Sekundarschule. Dazu gehöre unter anderem auch die Fähigkeit, unter Stressbedingungen Gedankengänge richtig zu erfassen und in einer korrekten



Formulierung zum Ausdruck zu bringen, zumal dies in allen Schulfächern wichtig sei. Diese Fähigkeit dürfe auch von Behinderten erwartet werden. Daher stelle es auch keine indirekte Diskriminierung dar, wenn es auf Grund einer Behinderung abgelehnt werde, die Anforderungen an eine Aufnahmeprüfung zu senken oder die Bewertung einer Arbeit zu verbessern (BGer 2P.140/2002 vom 18. Oktober 2002 E. 7.4 f.).

**7.3.** Der Prüfungsbehörde kommt beim Entscheid darüber, ob und in welcher Form Prüfungserleichterungen gewährt werden, ein weiter Ermessenspielraum zu.

Vorausgesetzt wird regelmässig ein rechtzeitiges Gesuch. Die Notwendigkeit der beantragten Erleichterung muss schliesslich durch eine behördliche oder ärztliche Bestätigung angezeigt sein. Der Kandidat muss ferner die erforderlichen und sachlich gerechtfertigten Anpassungen des Prüfungsablaufs beantragen (VerwGE B 2012/231 vom 27. August 2013 E. 4.3.1 mit Hinweisen auf BVGE 2008/26 E. 5.1 und VerwGE ZH VB.2007.00564 vom 25. Juni 2008 E. 3.2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); vgl. auch BVGer B-2597/2010 vom 24. Februar 2011 E. 2.6.1, [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch), sowie VerwGE ZH VB.2010.00696 vom 6. April 2011 E. 4.5 mit Hinweis auf VerwGE ZH VB.2010.00525 vom 12. Januar 2011 E. 2.8 und 3.3, [www.vgr.zh.ch](http://www.vgr.zh.ch)).

**7.4.** Der Beschwerdeführer macht geltend, die Kantonsschule hätte B.A. für die Aufnahmeprüfung einen Computer als Hilfsmittel zulassen müssen. Er verweist dazu auf die Empfehlung des SPD/AR vom 29. Januar 2014 (vi-act. 1a, Anlage 4), die er unbestrittenermassen zusammen mit der Anmeldung vor der Prüfung dem zuständigen Prorektor zur Kenntnis gebracht hat (vgl. vi-act. 1a/1, Anlage 1).

**7.4.1.** Im Schreiben des SPD/AR wird ausgeführt, B.A. könne seine Überlegungen nur mit sehr grossem Energieaufwand und in beinahe unleserlicher Form auf Papier bringen. Der Computer erleichtere die Umsetzung schriftsprachlicher Aufgabenstellungen und entlaste ihn, weil er sich so besser auf die inhaltliche Arbeit konzentrieren könne. Die visuomotorischen Umsetzungsprobleme zu bewältigen strengen ihn an und stressen ihn. Das Problem an sich bestehe aber in «black outs». Der Schulpsychologe führt dazu folgendes aus: «Durch die PC unterstützte Arbeit dürften diese nicht verschwinden, allenfalls aber weniger werden, weil ein grosser Druck wegfällt und so mehr Energie für die inhaltliche Arbeit übrig bleibt. Was aber durch die



Arbeit mit dem PC gelingen kann, ist die qualitative Verbesserung der gezeigten Leistungen bis zu dem "black out", wie er (B.A.) das nennt.»

**7.4.2.** Die Sekundarlehrer von B.A. führten am 20. Dezember 2013 aus, in Stresssituationen sei seine Schrift so unleserlich, dass niemand sie entziffern könne. Mindestens den Aufsatz sollte er mit elektronischer Hilfe schreiben können (vi-act. 1a/1, Anlage 2). Der Beschwerdeführer führt zwar auf S. 4 der Beschwerdeschrift (act. 1) aus, er habe zwei Kinder, die hinsichtlich Lesen und Schreiben «schwerbehindert» seien. An gleicher Stelle räumt er jedoch ein, B.A. könne mittlerweile mit elementarem Nachteilsausgleich - dem Gebrauch eines Computers für längere Texte - in der Regelschule gut mithalten.

**7.4.3.** Sowohl die Angaben zur Behinderung als auch zu den benötigten Massnahmen zu deren Ausgleich sind nicht konsistent. Während der Beschwerdeführer heute betont, B.A. sei schwer schreibbehindert und sei bei allen Prüfungsfächern auf einen Computer und eine Zeitverlängerung angewiesen, führt der Schulpsychologe aus, B.A. leide primär an «black outs». Deren Auswirkungen könnten durch computergestütztes Arbeiten abgemildert werden. In der Sekundarschule erledigt B.A. offenbar nur längere schriftliche Arbeiten am Computer, und seine dortigen Lehrer sahen das Problem lediglich in der Unleserlichkeit seiner Schrift.

**7.4.4.** Entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers kann nicht von einem Ermessensfehler (und damit von einer Rechtsverletzung) gesprochen werden, wenn die Kantonsschule bei dieser Ausgangslage lediglich beim Aufsatz als Korrekturhilfe die nachträgliche Aufnahme auf Tonträger zuließ. Die Fähigkeit, unter Prüfungsbedingungen Gedankengänge zu erfassen und in einer korrekten Formulierung zum Ausdruck zu bringen, muss von Kandidaten der gymnasialen Aufnahmeprüfung erwartet werden können. Wenn B.A. an «black outs» leidet und dadurch in seiner Konzentrationsfähigkeit eingeschränkt ist, so kann dies nicht dazu führen, die Anforderungen an die Aufnahme an die Kantonsschule in seinem Fall zu lockern. Dieses Defizit betrifft gerade den Kernbereich der Fähigkeiten, die für die Erlangung der Hochschulreife unabdingbar sind. Eine indirekte Diskriminierung ist nicht ersichtlich, zumal ihm ermöglicht wurde, die direkten Auswirkungen seiner in der Tat



schwer lesbaren Schrift durch Vorlesen auf Tonträger zu beseitigen. B.A. wurde nach dem Gesagten nicht ohne sachlichen Grund besonders schwer benachteiligt.

**7.4.5.** Im Übrigen ist notorisch, dass das computergestützte Verfassen von längeren Texten gegenüber handschriftlichem Arbeiten mit einer anderen, erleichterten Arbeitsmethodik und höherer Arbeitsgeschwindigkeit einhergeht. Wäre einzig B.A. ein Computer zur Verfügung gestellt worden, hätte er gegenüber den anderen Kandidaten einen nicht statthaften Vorteil erlangt. Ein Nachteilsausgleich darf nicht auf die Besserstellung des behinderten Kandidaten hinauslaufen.

**7.4.6.** Aufgrund der Prüfungsergebnisse steht zudem fest, dass B.A. selbst mit Bestnote im Aufsatz lediglich ein Resultat in der «Bandbreite» hätte erzielen können. In zulässiger antizipierter Beweiswürdigung ergibt sich daher, dass die computergestützte Aufsatzarbeit nichts Entscheidendes am Prüfungsergebnis hätte ändern können. Selbst wenn das Resultat in die «Bandbreite» zu liegen gekommen wäre, hätte B.A. nicht aufgenommen werden können. Die Sekundarschule hat ihn nämlich lediglich bedingt für die Kantonsschule empfohlen.

**7.4.7.** Was die Forderung des Beschwerdeführers anbelangt, es sei für die ganze Prüfung ein Computer zur Verfügung zu stellen und es sei B.A. mehr Zeit zu gewähren, ist nicht einzusehen, weshalb die Kantonsschule B.A. beim Ablegen der Aufnahmeprüfung umfassendere Massnahmen hätte zugestehen müssen als er in der Regelschule beansprucht. Dort benützt er offenbar nur für längere Texte den Computer. Nach Aussage seiner Lehrer und des Beschwerdeführers kommt er damit gut zurecht (act. 1, S. 4). Im übrigen hat der Beschwerdeführer für die Mathematikprüfungen keinen Nachteilsausgleich beantragt. Entgegen seiner heutigen Ansicht (act. 1, S. 16) bestand für die Kantonsschule kein Anlass, von Amtes wegen einen Ausgleich zu gewähren. Aus der Empfehlung des SPD/AR geht nämlich nichts dergleichen hervor.

**7.5.** Nachdem B.A. durch die Ausgestaltung der Prüfung weder direkt noch indirekt diskriminiert worden ist, besteht kein Raum für eine reformatorische Feststellung, wonach er die Aufnahmeprüfung bestanden habe. Ob eine solche überhaupt in der Kompetenz des Verwaltungsgerichts liegen würde, kann daher offen bleiben. Die vom



Beschwerdeführer verlangte Aufwertung der Prüfungspunkte um 22% (act. 1, S. 18) verfährt nicht. B.A. hat offenbar generell Mühe, sich zu konzentrieren, was er als «black outs» beschreibt. Seine Probleme betreffen den Kernbereich der für den Gymnasiumsbesuch vorauszusetzenden Eigenschaften. Die Anforderungen an diese Ausbildung können in seinem Fall nicht gesenkt werden. Aus den fast durchwegs schlechten Prüfungsergebnissen - namentlich auch in den mathematischen Fächern - ergibt sich, dass B.A. derzeit nicht zur gymnasialen Ausbildung zugelassen werden kann. Daran ändern auch die guten Resultate der Stellwerkprüfungen nichts.

**8.** Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, der Rektor der Kantonsschule habe gegen Treu und Glauben verstossen. Obwohl er von Anfang an gewusst habe, dass der beantragte Nachteilsausgleich nicht gewährt würde, habe er seinen Entscheid erst an einer Besprechung vom 28. Februar 2014 und damit 10 Tage vor der Prüfung mitgeteilt. Dadurch sei B.A. sämtlicher Alternativen beraubt worden, etwa der Anmeldung für die Prüfung an der Kantonsschule Trogen.

**8.1.** Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in förmliche behördliche Akte oder sonstiges bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist zunächst, dass die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen handelt und dadurch bestimmte Erwartungen begründet. Mithin muss eine sog. «Vertrauensgrundlage» geschaffen worden sein (Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Bern 2012, Rz. 1970 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 631). Blosses Schweigen einer Behörde vermag grundsätzlich keinen Vertrauenstatbestand zu schaffen (BGer 2C\_277/2012 vom 11. Mai 2012 E. 5.2). Ob die Behörde infolge Untätigkeit ausnahmsweise eine Vertrauensgrundlage geschaffen hat, bestimmt sich danach, ob ihr Stillschweigen bei objektiver Betrachtungsweise geeignet war, beim Beschwerdeführer eine entsprechende Erwartung zu wecken (ebd., mit Hinweisen).

**8.2.** Es ist aktenmässig belegt, dass sowohl der Beschwerdeführer als auch die Sekundarschule bereits vor der Prüfungsanmeldung mit dem zuständigen Prorektor der Kantonsschule in Kontakt getreten sind (vi-act. 1a/1, Anlage 3a). In der Folge liess der



Beschwerdeführer beim SPD/AR eine Empfehlung erstellen (dazu vgl. ebd., Anlage 3b), welche er am 1. Februar 2014 der Prüfungsanmeldung beilegte. Am 26. Februar 2014 meldete sich der Prorektor per E-Mail beim Beschwerdeführer und lud zu einem persönlichen Gespräch «in Sachen Nachteilsausgleich» ein. Dieses fand schliesslich am 28. Februar 2014 statt.

**8.3.** Das Gesuch des Beschwerdeführers mag zwar nicht gerade beförderlich behandelt worden sein. Die Kantonsschule hatte aber weder in der Zwischenzeit noch je zuvor einen Beitrag geleistet, der den Schluss zugelassen hätte, dass die Gutheissung des Gesuchs bevorstehe. Der Beschwerdeführer durfte aus der Verfahrensdauer nicht folgern, es werde in seinem Sinne entschieden. Diese Erwartung ist nicht objektiv zu begründen und genügt nicht, um einen Vertrauenstatbestand zu setzen. Wie lange der negative Entscheid des Rektors tatsächlich schon vorbestanden hat, ist unerheblich. Der Beschwerdeführer durfte sich zu keinem Zeitpunkt auf eine positive Gesuchsantwort verlassen. Vielmehr hätte er während der Bearbeitungsdauer von den noch zur Verfügung stehenden Alternativen Gebrauch machen müssen, um B.A. diese offenzuhalten.

**8.4.** Nach dem Gesagten erweist sich das Verhalten des Rektors nicht als treuwidrig. Aus dem Umstand, dass erst kurz vor der Prüfung über den beantragten Nachteilsausgleich entschieden worden ist, durfte der Beschwerdeführer kein Vertrauen auf einen positiven Bescheid schöpfen. Daran ändert nichts, dass ein rascherer Entscheid des Rektorats den Interessen des Beschwerdeführers natürlich besser Rechnung getragen hätte.

**9.** Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. B.A. wurde durch die Ausgestaltung der Aufnahmeprüfung nicht diskriminiert. Auch die übrigen Rügen sind nicht stichhaltig.

**10.**

**10.1.** In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Kosten, die ein Beteiligter durch Trölerei oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher



Verfahrensvorschriften veranlasst, gehen zu seinen Lasten (vgl. Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP).

In der Sache unterliegt der Beschwerdeführer vollständig. Indem die Vorinstanz die Verfügung der Kantonsschule lediglich einer Willkür- statt einer Ermessenskontrolle unterzogen hat, beging sie einen schweren Verfahrensfehler. Diesem ist bei der Kostenverlegung des Rechtsmittelverfahrens angemessene Rechnung zu tragen. Wird - wie hier - ausnahmsweise von einer Rückweisung abgesehen, sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens anteilmässig jener Instanz aufzuerlegen, welche die Verfahrensvorschriften verletzt und berechtigten Anlass zur Beschwerde gegeben hat (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 90).

Der Beschwerdeführer beantragt, für das verwaltungsgerichtliche Verfahren seien ihm keine amtlichen Kosten aufzuerlegen. Zur Begründung verweist er auf Art. 10 Abs. 1 BehiG. Den gleichen Antrag hat er für das vorinstanzliche Verfahren gestellt, weshalb auf das in Erw. 5 Gesagte verwiesen werden kann. Seine Begründung ist nicht stichhaltig; der vorliegende Rechtsstreit fällt nicht in den Anwendungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes. Andere Gründe, die zur unentgeltlichen Prozessführung berechtigen würden, sind weder dargetan noch sonstwie ersichtlich.

Im vorliegenden Fall rechtfertigt es sich daher, die amtlichen Kosten je zur Hälfte dem Staat und dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Eine Entscheidgebühr in der Höhe von Fr. 2'000.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV).

Der Beschwerdeführer hat eine anteilmässige Verfahrensgebühr von Fr. 1'000.-- zu bezahlen. Auch die Vorinstanz hat sich mit Fr. 1'000.-- an den amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu beteiligen. Auf die Erhebung dieses Anteils ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

**10.2.** Der Beschwerdeführer beantragt angemessenen Ersatz seiner ausseramtlichen Kosten.



Im Beschwerdeverfahren besteht Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; ZPO) finden sachgemässe Anwendung (Art. 98ter VRP). Hat keine Partei vollständig obsiegt, so werden die Prozesskosten nach dem Ausgang des Verfahrens verteilt (Art. 106 Abs. 2 ZPO). Bei gleichmässigem Obsiegen werden die Kosten wettgeschlagen. Das Begehren des Beschwerdeführers um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ist deshalb abzuweisen.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
  
2.
  - 2.1. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- tragen der Staat und der Beschwerdeführer je zur Hälfte. Der Beschwerdeführer bezahlt Fr. 1'000.--. Auf die Erhebung des Anteils des Staates wird verzichtet.
  
  - 2.2. Das Begehren des Beschwerdeführers um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle