



Fall-Nr.: B 2016/172
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 26.10.2016
Entscheiddatum: 26.10.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.10.2016

Verfahren, Aufschiebende Wirkung, Art. 51 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Die Beschwerdeführerin wurde vom Studium an der Pädagogischen Hochschule ausgeschlossen, nachdem sie die Zwischenprüfungen nicht bestanden hatte. Den dagegen erhobenen Rechtsmitteln kam von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu und die Beschwerdeführerin setzte die Ausbildung vorerst fort. Die seither erbrachten Studienleistungen sind indessen nicht geeignet, die streitbetreffene Ausschlussverfügung allein wegen der Dauer des Verfahrens nachträglich als unverhältnismässig oder gar willkürlich erscheinen zu lassen. Die aufschiebende Wirkung des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens sichert lediglich bestehende Rechtspositionen, verbessert diese aber nicht. Sie ist rechtserhaltend, aber nicht -gestaltend (Verwaltungsgericht, B 2016/172). Entscheid vom 26. Oktober 2016

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Bruno Ludescher, Rechtsagent, Rotachstrasse 14, 9000 St. Gallen,

gegen

Hochschulrat der Pädagogischen Hochschule St. Gallen (PHSG), Davidstrasse 31,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Nichtbestehen der Zwischenprüfung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Mit Verfügung vom 19. August 2015 schloss die Pädagogische Hochschule St. Gallen (PHSG) X.Y. vom Studiengang Kindergarten und Primarschule, den sie im Studienjahr 2014/15 begonnen hatte, aus. Zur Begründung führte die PHSG an, X.Y. habe die Nachprüfungen zur Zwischenprüfung nicht bestanden. Zum Verhängnis ist ihr geworden, dass sie in der Nachprüfung «Fachdidaktik Mathematik» die gegenüber der ordentlichen Zwischenprüfung unveränderte Note 3.0 erreicht hatte, obwohl laut Prüfungsreglement keine Note unter 3.5 liegen darf.

B. Mit Eingabe vom 3. September 2015 erhob Rechtsagent Bruno Ludescher für X.Y. bei der Rekurskommission der PHSG Rekurs. Er rügte, dass seine Mandantin anlässlich der Prüfungseinsicht keine Begründung für die einzelnen Bewertungen erhalten habe. Korrekturanleitungen hätten ebenso gefehlt wie der Notenschlüssel; die anwesenden Dozenten seien nicht in der Lage gewesen, die Beurteilung nachvollziehbar zu erklären. Zudem bemängelte er die zu geringe Punktevergabe für verschiedene Aufgaben. Die Rekurskommission zog die fehlenden Korrektur- und Bewertungsunterlagen bei, liess X.Y. dazu Stellung nehmen und wies den Rekurs



schliesslich am 13. November 2015 ab. Sie gelangte zum Schluss, auch nach vertiefter Überprüfung der Bewertung könnten keine zusätzlichen Punkte vergeben werden.

C. Gegen diesen Entscheid liess X.Y. mit Eingabe vom 30. November 2015 Rekurs beim Hochschulrat der PHSG erheben. Die gleichzeitig beantragte unentgeltliche Rechtspflege wurde ihr mit Verfügung des Sicherheits- und Justizdepartements vom 8. Februar 2016 gewährt. Der Hochschulrat wies das Rechtsmittel in der Hauptsache mit Entscheid vom 1. Juli 2016 ab. Die Rekurskommission habe die Nichtvergabe der von der Rekurrentin geforderten Punkte nachvollziehbar und in sich schlüssig begründet. Die Prüfungskorrektur und -bewertung sei jedenfalls nicht willkürlich. Hinweise auf eine unkorrekte, widersprüchliche oder in rechtswidriger Art durchgeführte Prüfung hätten sich auch nach nochmaliger Überprüfung im Rekursverfahren vor dem Hochschulrat nicht ergeben. Daran ändere nichts, dass die Rekurrentin die Zwischenprüfung nur knapp nicht bestanden habe. Ein Rechtsanspruch darauf, dass in knappen Fällen die Noten nachträglich aufgerundet würden, bestehe nicht.

D. Gegen den Entscheid des Hochschulrates vom 1. Juli 2016 erhob Rechtsagent Bruno Ludescher für X.Y. (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 22. Juli und Ergänzung vom 7. September 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den folgenden Anträgen (act. 1 und 4):

1.

Ich ersuche Sie weiterhin um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege, wie sie durch den Rechtsdienst des Sicherheits- und Justizdepartementes am 8. Februar 2016 bereits verfügt wurde.

2.

Der Entscheid des Hochschulrates der Pädagogischen Hochschule St. Gallen ist aufgrund der Verletzung des Verhältnismässigkeits-Prinzips und des Willkürverbotes aufzuheben.



St.Galler Gerichte

3.

Die Zwischenprüfung ist aufgrund der Verletzung des Verhältnismässigkeits-Prinzips und des Willkürverbotes nachträglich als bestanden zu werten.

4.

Das 2. Studienjahr ist unter den gegebenen Umständen voll anzurechnen. Andernfalls wären die durch die unstatthafte Verzögerung entstandenen Studienmehrkosten zurückzuerstatten.

5.

Eventualiter ist die Zwischenprüfung unter Aufaddierung des einen fehlenden Punktes nachträglich als bestanden zu werten.

Der Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes beantragte für den Hochschulrat der PHSG (Vorinstanz) mit Vernehmlassung vom 21. September 2016 Abweisung der Beschwerde (act. 7). Die Beschwerdeführerin replizierte am 28. September 2016 (act. 10); im übrigen ist anzumerken, dass sie das Studium an der PHSG bis heute fortgesetzt hat.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin, die Adressatin des angefochtenen Entscheides ist und von diesem in ihren schutzwürdigen Interessen berührt wird, ist zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 22. Juli 2016 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 7. September 2016 in formeller und inhaltlicher Hinsicht grundsätzlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).



Auf die Beschwerde ist folglich – unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung – einzutreten.

2. Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP ist die Beschwerde zu begründen. An die Qualität und Ausgestaltung der Begründung werden zwar keine grossen Anforderungen gestellt, dennoch wird vom Beschwerdeführer verlangt, dass er ein gewisses Mass an Sorgfalt einhält. So genügen weder pauschale Verweise auf vorinstanzliche Eingaben – es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, darin nach Gründen zu suchen, weshalb der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte – noch ist eine Begründung ausreichend, die sich nicht mit dem angefochtenen Entscheid bzw. dessen Motiven auseinandersetzt. Vorausgesetzt werden Argumente, mit denen dargelegt wird, weshalb der angefochtene Entscheid auf fehlerhafter Sachverhaltsdarstellung oder Rechtsanwendung beruht (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 921 ff.).

Hinsichtlich des Eventualantrages (Ziff. 5) fehlt es an einer Begründung, die diesen Anforderungen genügt. Die Beschwerdeführerin macht lediglich geltend, es sei für sie nicht nachvollziehbar, weshalb der einzige fehlende Punkt, der über das Bestehen der Zwischenprüfung entschieden habe, nicht erteilt worden sei. Sie halte an der Begründung, wonach die Prüfungsfrage 3.1 falsch korrigiert worden sei, fest. Desgleichen könne sie nicht nachvollziehen, weshalb die Frage 8.2 mit null Punkten bewertet worden sei. In Erwägung 5 befasste sich die Vorinstanz eingehend mit diesen beiden Aufgabenstellungen bzw. deren Bewertung und legte mit ausführlicher Begründung dar, weshalb die bemängelte Punktevergabe in ihren Augen korrekt erfolgt sei. Eine argumentative Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Ausführungen kann der Beschwerde in dieser Hinsicht nicht entnommen werden, weshalb insofern nicht auf sie einzutreten ist, als die Beschwerdeführerin die punktemässige Bewertung ihrer Prüfungsleistung in Frage stellt. Der Beschwerdeführerin waren die an die Begründung gestellten Anforderungen zudem offensichtlich bekannt (vgl. vi-act. 3).

Im Übrigen ist das Verwaltungsgericht (lediglich) mit der Rechtskontrolle befasst und prüft mit freier Kognition, ob eine Rechtsverletzung im Sinn von Art. 61 Abs. 1 VRP vorliegt. Eine Kontrolle der Angemessenheit des angefochtenen Entscheids ist dem Verwaltungsgericht deshalb verwehrt, weshalb es nur bei einer Rechtsverletzung im



Sinne eines eigentlichen Ermessensfehlers einschreiten würde. Eine zusätzliche Einschränkung der Prüfungsdichte ergibt sich daraus, dass das Verwaltungsgericht nicht über besonderes pädagogisches Fachwissen verfügt, weshalb es die Bewertung von Prüfungsleistungen nur mit Zurückhaltung überprüft. Es kontrolliert praxisgemäss nur, ob die Bewertung nachvollziehbar ist, keine offensichtlichen Mängel aufweist und nicht auf sachfremden Kriterien beruht (vgl. VerwGE B 2014/151 vom 4. Dezember 2014 E. 2.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Weder aus den Akten noch aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin ergeben sich im konkreten Fall Hinweise auf derartige Bewertungsfehler.

3. Die Beschwerdeführerin brachte in ihrer Beschwerdeergänzung vor, die PHSG habe die Musterlösungen und die begründete Bewertung der streitbetroffenen Prüfungsaufgaben erst am 21. Januar 2016 offengelegt, mithin nicht im Verfahren vor der Rekurskommission, sondern erst gegenüber dem Hochschulrat (vgl. act. 4). Sinngemäss rügt sie damit eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Aus den Akten ergibt sich indessen, dass diese Unterlagen bereits der Rekurskommission zur Verfügung gestanden haben; die PHSG hatte sie zusammen mit ihrer Vernehmlassung am 23. September 2015 eingereicht (vgl. vi-act. 7a/4), worauf die Beschwerdeführerin am 12. Oktober 2015 Stellung genommen hatte (vgl. vi-act. 7a/5). Diese Unterlagen wurden der Vorinstanz insgesamt dreimal zur Kenntnis gebracht, nämlich (wie erwähnt) mit den Vorakten der Rekursstelle, durch die Beschwerdeführerin selbst (vgl. vi-act. 3a/7; Beilage zur Eingabe vom 22. Dezember 2015) und durch die PHSG (Beilage zur Vernehmlassung vom 21. Januar 2016, vi-act. 6/1). Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet, wie die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme zutreffend festhielt (vgl. act. 7) und die Beschwerdeführerin schliesslich selbst einräumte (vgl. act. 10).

4. Aus der Dauer der beiden vorinstanzlichen Verfahren – die Rekurskommission entschied über den am 3. September 2015 erhobenen Rekurs am 13. November 2015, der Hochschulrat über das am 30. November 2015 gegen diesen Entscheid erhobene Rechtsmittel am 1. Juli 2016 – will die Beschwerdeführerin ableiten, der angefochtene Entscheid sei willkürlich und unverhältnismässig. Sie habe ihre Ausbildung nach Erhebung der (auch) gegen den verfügten Ausschluss aus dem Studium gerichteten Rekurse aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Rechtsmittelverfahren weiter



verfolgt und im Zeitpunkt des hochschulrätlichen Entscheids das 2. Studienjahr bereits absolviert gehabt. Aus der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege habe sie die berechtigte Hoffnung auf einen positiven Ausgang des Rechtsmittelverfahrens geschöpft. Der Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes habe ihr am 17. März 2015 mitgeteilt, dass er dem Hochschulrat sobald als möglich Antrag zum Entscheid stelle. Weshalb bis zum Entscheid anschliessend weitere fünfzehn Wochen vergangen seien, sei – im Wissen darum, dass sie weiterstudiert habe – überhaupt nicht erklärbar. Die dem Rekurs innewohnende einfache Problematik hätte bei angemessener Behandlung von beiden angerufenen Instanzen innert bedeutend kürzerer Zeit beurteilt werden müssen.

4.1. Der Rekurs hat grundsätzlich aufschiebende Wirkung (vgl. Art. 51 Abs. 1 VRP). Das bedeutet, dass der angefochtene Entscheid während der Dauer des Verfahrens grundsätzlich noch keine Wirkungen entfalten kann (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1096) bzw. die Rechtsfolgen einer Verfügung nicht einsetzen, bevor sie verbindlich feststehen. Aufgrund dieses sog. «Suspensiveffekts» hat die Beschwerdeführerin ihr Studium an der PHSG nach erfolgtem, aber angefochtenem Ausschluss fortgesetzt, was ihr unbenommen war und nicht zu beanstanden ist. Wird ein Rechtsmittel schliesslich abgewiesen, soll dem Rechtsmittelkläger durch die während des Rechtsmittelverfahrens geltende aufschiebende Wirkung indessen kein materiell-rechtlicher Vorteil entstehen (BGE 112 V 74 E. 2). Damit soll vermieden werden, dass sich die Rechtsmitteleinlegung trotz Unterliegens dadurch bezahlt macht, dass die Verfügung erst mit Rechtskraft wirksam wird (vgl. auch X. Baumberger, Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht, Diss. Zürich 2006, Rz. 219 und 344 f. mit Hinweisen). Die aufschiebende Wirkung sichert demnach bestehende Rechtspositionen, ohne sie zu verbessern; sie wirkt mithin bloss rechtserhaltend, nicht aber auch rechtsgestaltend (R. Kiener, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, Zürich/St. Gallen 2008, N 3 zu Art. 55 VwVG). Dies bedeutet konkret, dass die seit dem Ausschluss erbrachten Studienleistungen nicht geeignet sind, die streitbetreffende Verfügung – wie gerügt – allein wegen der Dauer des Verfahrens im heutigen Zeitpunkt als unverhältnismässig oder gar willkürlich erscheinen zu lassen. Eine Anrechnung des zweiten Studienjahres oder gar die Rückerstattung der diesbezüglichen Studienmehrkosten lässt sich mit dem geschilderten Zweck der aufschiebenden Wirkung nicht vereinbaren, wobei die Frage offengelassen werden



kann, ob dies überhaupt Verfahrensgegenstand ist und in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fallen würde.

4.2. Was die als übermässig gerügte Verfahrensdauer anbetrifft, ist folgendes festzuhalten: Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Der gleichlautende Anspruch ist auch konventionsrechtlich garantiert (vgl. Art. 6 Ziff. 1 Satz 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101, EMRK). Nach Art. 77 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) gewährleisten Rechtspflegeverfahren und Gerichtsorganisation, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird. Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist wird verletzt, wenn eine Sache über Gebühr verschleppt wird und die Gesamtdauer des Verfahrens nicht mehr angemessen ist (BGE 135 I 265 E. 4.4). Die Angemessenheit der Verfahrensdauer beurteilt sich nach der Art des Verfahrens und den konkreten Umständen einer Angelegenheit (a.a.O., vgl. auch die Übersicht von G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, N 22 ff. zu Art. 29 BV). Welche Behandlungsfrist angemessen ist, muss unter gesamthafter Beachtung spezifischer Sachverhalts- und Verfahrensverhältnisse für Fallgruppen und Einzelfälle konkretisiert und differenziert werden (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.1; 130 I 269 E. 3): Schlichte Untätigkeit der Behörde ist zu unterscheiden von ungerechtfertigten Instruktionsmassnahmen; die unangemessene Dauer kann sich aus einzelnen Verfahrensabschnitten, aber auch aus der Gesamtdauer des Verfahrens ergeben, und Verfahren über materielle Ansprüche sind von Verfahren über vorsorgliche Massnahmen abzugrenzen. Ausgangspunkt ist die Art des Verfahrens, dessen Streitgegenstand raschere Entscheide erfordern oder längere Behandlungsperioden erlauben kann. Innerhalb dieses Kreises ist auf den Umfang und die Komplexität der aufgeworfenen Sachverhalts- und Rechtsfragen abzustellen. Zu beachten sind weiter die Bedeutung des Verfahrens für die Beteiligten sowie die Auswirkungen auf deren Interessen und hochrangige Rechtsgüter. Anzurechnen ist den Parteien schliesslich ihr eigenes Verhalten (Steinmann, a.a.O., N 24 f. mit Hinweisen).



Nach Abschluss des Verfahrens kann eine nachträglich durch die Rechtsmittelinstanz konstatierte Rechtsverzögerung nicht mehr beseitigt werden, weshalb in solchen Fällen deren Feststellung im Dispositiv als Wiedergutmachung und die kostenmässige Berücksichtigung verbleiben (BGE 138 II 513 E. 6.5; BGer 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 6, in: ZBI 2014, S. 385). Wird – wie hier – kein Feststellungsbegehren gestellt, so ist die Rechtsmittelinstanz berechtigt, eine Rechtsverzögerung von Amtes wegen im Rahmen der Erwägungen festzustellen (VGR ZH, VB.2012.00719 vom 28. Februar 2013 E. 3.3, www.vgrzh.ch). Eine verwaltungsrechtliche Massnahme kann sodann in Einzelfällen mit dem Zeitablauf unverhältnismässig werden (vgl. BGE 139 II 534 E. 5.4). Hierauf beruft sich die Beschwerdeführerin im konkreten Fall insbesondere.

Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass das Verfahren vor der Rekurskommission nach etwas über zwei Monaten durch Entscheid abgeschlossen worden ist und die Verfahrensdauer als kurz zu gelten hat. Dies gilt insbesondere, weil die Unterlagen über die Prüfungsbewertung der Beschwerdeführerin erst in diesem Verfahren offengelegt worden sind bzw. das rechtliche Gehör nachträglich gewährt wurde. Aus den Akten des vorinstanzlichen Verfahrens ergibt sich ferner, dass das Rechtsmittel am 30. November 2015 erhoben und am 22. Dezember 2015 durch die heutige Beschwerdeführerin ergänzt bzw. begründet worden ist. Nach den Festtagen wurden die Rekurskommission und die PHSG mit ca. 14-tägiger Frist zur Vernehmlassung aufgefordert. Gleichzeitig wurde das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege vom Sicherheits- und Justizdepartement bearbeitet und schliesslich am 8. Februar 2016 gutgeheissen (vi-act. 9). In der Folge replizierte die Rechtsmittelklägerin, und am 11. März 2016 wurde der Schriftenwechsel mit Duplik der PHSG abgeschlossen. Der Entscheid der Vorinstanz folgte am 1. Juli 2016 und wurde den Verfahrensbeteiligten eine Woche später eröffnet. Zwischen Zustellung der Duplik am 17. März 2016 und Eröffnung des Entscheids vergingen 16 Wochen. Die Vorinstanz führte den Schriftenwechsel straff und zügig; dieser Verfahrensabschnitt dauerte nicht übermässig lange. Die für die Entscheidredaktion beanspruchte Zeitspanne dauerte demgegenüber etwas länger, wird dem Streitgegenstand, der im Interesse der heutigen Beschwerdeführerin verhältnismässig rasch zu entscheiden war, indessen noch gerecht. Dies gilt umso mehr, als sich die Vorinstanz trotz der in E. 2 des angefochtenen Entscheids auferlegten Kognitionsbeschränkung einlässlich mit den Prüfungsaufgaben und deren Bewertung auseinandergesetzt hat. Eine Verletzung des



St.Galler Gerichte

Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist ist nicht ersichtlich. Anhaltspunkte dafür, dass das öffentliche Interesse am Ausschluss der Beschwerdeführerin mit dem Zeitablauf dahingefallen sein könnte und die Massnahme unverhältnismässig geworden wäre, sind ebenfalls nicht vorhanden.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. Die Vorinstanz hat den Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist nicht verletzt. Folglich kann der verfügte Ausschluss vom Studium durch den Zeitablauf nicht unverhältnismässig geworden sein. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin während den Rechtsmittelverfahren das Studium fortgesetzt hat, ändert daran nichts.

6. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.
3. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle