



Fall-Nr.: B 2012/231
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 27.08.2013
Entscheiddatum: 27.08.2013

Urteil Verwaltungsgericht, 27.08.2013

Bildungswesen, krankheitsbedingte Nachteilsausgleiche zwecks Wahrung der Chancengleichheit, Art. 8 Abs. 2 BV (SR 101), Vorgaben BehiG (SR 151.3), Art. 2 lit. b und Art. 60 Abs. 1 KV (sGS 111.1), Art. 34 Abs. 1 US (sGS 217.15). Das BehiG ist auf kantonale Bildungsangebote nicht direkt anwendbar. Gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BV und die Vorgaben des BehiG besteht bei Beeinträchtigungen wie ADHS-Störungen oder Dyslexie unter Umständen ein Anspruch auf Anpassung der Prüfungsbedingungen. Die Universität St. Gallen darf ohne Verletzung des Diskriminierungsverbots verlangen, dass Studierende, die aufgrund einer krankheitsbedingten Beeinträchtigung in ihrer Leistungsfähigkeit darauf angewiesen sind, dass diesem Umstand bei Prüfungen Rechnung getragen wird, die zuständige Stelle vorgängig informieren. Es liegt kein Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot und das Öffentlichkeitsprinzip vor, wenn aus den Informationen und Hinweisen der Universität St. Gallen nicht ersichtlich ist, wer unter welchen Voraussetzungen Anspruch auf Nachteilsausgleiche für Prüfungen hat und welcher Art diese im Einzelfall sein können (Verwaltungsgericht, B 2012/231).

Urteil vom 27. August 2013

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic.iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Tomas Poledna, Bellerivestrasse 241, Postfach 865, 8034 Zürich,

gegen

Universitätsrat der Universität St. Gallen, vertreten durch Regierungsrat Stefan Kölliker, Präsident, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

betreffend

Fachprüfung Informations-, Medien- und Technologiemanagement

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y., geboren am 13. Juni 1984, legte im Frühjahrssemester 2011 an der Universität St. Gallen in einem zweiten Versuch die Fachprüfung Informations-, Medien- und Technologiemanagement auf der Bachelorstufe ab. Mit Verfügung vom 1. September 2011 wurde ihm mitgeteilt, dass die Prüfung mit der Note 3.0 bewertet worden sei, was 6.00 Minuskreditnotenpunkte ergebe. Mit diesem Ergebnis wurde die höchstmögliche Anzahl von Minuskreditnotenpunkten von 18.00 im Wiederholungsfall überschritten, was zur Folge hat, dass die Ausbildung im gleichen Studienschwerpunkt nicht mehr fortgesetzt werden kann (Art. 23 lit. c in Verbindung mit Art. 27 Abs. 1 der Prüfungsordnung für die Bachelor-Ausbildung der Universität St. Gallen, abgekürzt PO BA, abrufbar unter www.unisg.ch).

Gegen die Notenverfügung erhob X.Y., vertreten durch Rechtsanwalt Burkard J. Wolf, Zürich, Rekurs bei der Rekurskommission der Universität St. Gallen. Er beantragte, die Note in Informations-, Medien- und Technologiemanagement sei um mindestens eine halbe Note anzuheben und eventuell sei ihm ein Wiederholen der Prüfung in einer um 30 Minuten verlängerten Prüfungszeit in einem ungestörten Raum zu gestatten. Die Rekurskommission wies den Rekurs am 12. März 2012 ab und bestätigte die Note 3.0 (schlecht).



B./ Am 11. April 2012 erhob X.Y. gegen den Entscheid der Rekurskommission vom 12. März 2012 Rekurs beim Universitätsrat. Er stellte die Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid und die Verfügung vom 1. September 2011 seien aufzuheben und es sei ihm Gelegenheit zu geben, die Prüfung im Fach Informations-, Medien- und Technologiemanagement zu wiederholen. Dabei seien die Prüfungsbedingungen unter dem Aspekt seiner Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitäts-Störung (ADHS-Störung) adäquat und rechtsgleich im Verhältnis zu anderen entsprechend betroffenen Studierenden auszugestalten, indem ihm für die nämliche Prüfung ein Zeitzuschlag von 30 Minuten zu gewähren und zum ablenkungsfreien Arbeiten ein eigener Raum zuzuweisen sei. Der Universitätsrat wies den Rekurs am 1. Oktober 2012 ab. Der Entscheid wird im Wesentlichen damit begründet, wer aufgrund einer Beeinträchtigung in seiner Leistungsfähigkeit darauf angewiesen sei, dass bei Prüfungen auf seine spezielle Situation Rücksicht genommen werde, habe die Prüfungsbehörden entsprechend zu informieren. Vom Rekurrenten als einem Studierenden der Universität St. Gallen hätte erwartet werden dürfen, dass er von der Möglichkeit von Prüfungserleichterungen Kenntnis nehme und sich darauf berufe. Weil er erst nach der Prüfung auf seine Behinderung hingewiesen habe, bestehe kein Anspruch auf Annullation der Prüfung.

C./ Am 23. Oktober 2012 erhob X.Y. gegen den Entscheid des Universitätsrats vom 1. Oktober 2012 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Innert erstreckter Frist stellte er, vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Tomas Poledna, Zürich, am 26. November 2012 folgende Rechtsbegehren: der angefochtene Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1), es sei ihm zu gestatten, die Fachprüfung Informations-, Medien- und Technologiemanagement am nächstmöglichen Prüfungstermin in einem ungestörten Raum und mit einer um 30 Minuten verlängerten Prüfungszeit zu wiederholen (Ziff. 2), die Vorinstanz sei zu verpflichten, die Voraussetzungen und das Verfahren betreffend Nachteilsausgleiche für behinderte Studierende in zureichender Form zu veröffentlichen (Ziff. 3), alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (Ziff. 4).

Der Universitätsrat, vertreten durch den Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartements, nahm am 18. Dezember 2012 Stellung und beantragte, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers abzuweisen. X.Y. machte innert erstreckter Frist am 21. Januar 2013 durch seinen Rechtsvertreter von



St.Galler Gerichte

der Möglichkeit, eine zusätzliche Vernehmlassung einzureichen, Gebrauch. Am 22. April 2013 gab er eine neue Publikation "Der hindernisfreie Zugang zu Bildung - Pflichten der Hochschule" von Dr. Eylem Copur und Prof. Dr. Kurt Pärli, Jusletter vom 15. April 2013, abrufbar unter www.jusletter.ch, zu den Akten und ersuchte darum, es sei dem Postulat, wonach der Nachteilsausgleich durch die Hochschule rechtsverbindlich zu regeln, transparent zu kommunizieren und rechtsgleich umzusetzen sei, Nachachtung zu verschaffen. Der Universitätsrat erhielt Kenntnis von den neuerlichen Eingaben vom 21. Januar und 22. April 2013.

in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist unter Vorbehalt von Ziff. 1.2 hiernach gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Sodann ist X.Y. zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP), und die Beschwerdeeingabe vom 23. Oktober 2012 und ihre Ergänzung vom 26. November 2012 erfüllen die gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher, sachlicher und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.2. Nach Art. 59bis Abs. 1 VRP beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden u.a. gegen Entscheide des Universitätsrates, sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht. Zur Beschwerde berechtigt ist, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheides ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Aufsicht über den Universitätsrat obliegt dagegen dem Kantonsrat und der Regierung (Art. 6 und 7 des Gesetzes über die Universität St. Gallen, sGS 217.11, abgekürzt UG). Soweit der Beschwerdeführer beantragt, die Vorinstanz sei zu verpflichten, die Voraussetzungen und das Verfahren betreffend Nachteilsausgleiche für behinderte Studierende in zureichender Form zu veröffentlichen (vgl. dazu Art. 9 Abs. 1 lit. a UG), kann auf die Beschwerde somit mangels Zuständigkeit nicht eingetreten werden.

1.3. Auf die Beschwerde ist im Übrigen im Sinn der Erwägungen einzutreten.



2. (...).

3. Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass er sich seit Beginn seines Studiums der Betriebswirtschaftslehre im Jahr 2005 gegenüber den zuständigen Stellen der Universität St. Gallen nie darauf berufen hat, er leide an einer ADHS-Störung, an Legasthenie und an Dyslexie bzw. er beanspruche krankheitsbedingte Nachteilsausgleiche. Unbestritten ist sodann, dass bei Beeinträchtigungen wie ADHS-Störungen oder Dyslexie gestützt auf Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) und auf die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes (SR 151.3, abgekürzt BehiG) unter Umständen ein Anspruch auf Anpassung der Prüfungsbedingungen besteht (E. 3 des angefochtenen Entscheids). Die Vorinstanz stellt sich aber auf den Standpunkt, wer aufgrund einer Beeinträchtigung in seiner Leistungsfähigkeit darauf angewiesen sei, dass diesem Umstand bei Prüfungen Rechnung getragen werde, habe die Prüfungsbehörden vorgängig zu informieren. Umstände, die der Prüfungskandidat erst nach der Prüfung geltend mache, obschon er sie bereits vor der Prüfung gekannt habe, würden unberücksichtigt bleiben. Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass er darauf verzichtet hat, sich vor der zur Diskussion stehenden Prüfung bei den zuständigen Stellen auf Beeinträchtigungen in seiner Leistungsfähigkeit zu berufen, hält aber dafür, die Universität St. Gallen habe das Diskriminierungsverbot verletzt und sie sei ihrer Informationspflicht bezüglich Prüfungserleichterungen für Studierende mit Behinderungen nicht nachgekommen.

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, der angefochtene Entscheid verletze das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV, weil er ohne Nachteilsausgleich gegenüber gesunden Studierenden nicht in der Lage gewesen sei, sein Können und Wissen anlässlich der zur Diskussion stehenden Prüfung wiederzugeben.

4.1. Nach Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Nach Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Durch Art. 8 Abs. 2 BV soll namentlich einer Stigmatisierung und einem gesellschaftlichen Ausschluss wegen körperlicher oder geistiger Auffälligkeit entgegengetreten werden (R.J.



St.Galler Gerichte

Schweizer, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar BV, 2. Aufl., St. Gallen/Zürich 2008, N 70 zu Art. 8 BV, BGE 134 II 252 E. 3.1). Nach Art. 8 Abs. 4 BV sieht das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor. Art. 8 Abs. 4 BV beinhaltet kein individuelles, justitiables Grundrecht, sondern einen Gesetzgebungsauftrag. Gegen Diskriminierungen haben sich Behinderte auf Art. 8 Abs. 1 und 2 BV zu berufen (M. Bigler-Eggenberger, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, a.a.O., N 101 und N 111 zu Art. 8 BV). Als Benachteiligung im Sinn von Art. 8 Abs. 4 BV und Art. 2 Abs. 2-5 BehiG gilt eine grundlose rechtliche oder tatsächliche Schlechterstellung und eine fehlende unterschiedliche Behandlung, obwohl eine solche zur tatsächlichen Gleichstellung notwendig wäre. Eine unzulässige Benachteiligung kann vorliegen, wenn Behinderten der Zugang zur Aus- oder Weiterbildung erschwert oder verunmöglicht wird (M. Bigler-Eggenberger, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, a.a.O., N 104 zu Art. 8 BV).

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass das BehiG auf kantonale Bildungsangebote nicht direkt anwendbar ist, dass es aber als Leitlinie herangezogen werden kann und dass seine Bedeutung im Kompetenzbereich der Kantone primär darin liegt, dass die kantonalen Vorschriften den Gehalt des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 2 BV konkretisieren (Ziff. B.3.47 der Beschwerdeschrift; vgl. VerwGE ZH VB.2010.00696 vom 6. April 2011 E. 4.2 mit Hinweis auf BGE 132 I 82 E. 2.3.2, abrufbar unter vgrzh.ch, und Copur/Pärli, a.a.O., Ziff. 3.2). Zudem sind kantonale Erlasse mit Blick auf allfällige Förderungs- und Ausgleichsmassnahmen im Licht von Art. 8 Abs. 4 BV auszulegen (M. Bigler-Eggenberger, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, a.a.O., N 101 zu Art. 8 BV).

Nach Art. 2 lit. b der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) sind namentlich Rechtsgleichheit, Schutz vor jeder Diskriminierung sowie Gleichstellung von Mann und Frau nach Massgabe der BV gewährleistet.

4.2. Der Beschwerdeführer begründet seinen Standpunkt vorab damit, das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs.2 BV und nach Art. 2 lit. b KV bedeute insbesondere, dass bei behinderten Prüfungskandidaten spezielle formelle Prüfungserleichterungen bzw. spezielle Nachteilsausgleiche zu gewähren seien.



Der Beschwerdeführer beruft sich selber darauf, an der Universität St. Gallen existiere nachweisbar eine Praxis, wonach Studierenden mit Krankheiten oder Behinderungen Prüfungsbedingungen im Sinn eines Nachteilsausgleichs gewährt würden (Rz. B.2.44 der Beschwerdeschrift). Dementsprechend hat die Leiterin des Servicezentrums Studium/Prozesse Planung Prüfungen der Universität St. Gallen, B.C., dem Beschwerdeführer am 21. Februar 2012 per e-mail bestätigt, dass Studierende aufgrund verschiedener Krankheiten und Behinderungen wie Dyslexie und Dyskalkulie besondere Prüfungsbedingungen erhalten haben und erhalten. Zu den Prüfungserleichterungen gehöre ein Zeitzuschlag und/oder die Benützung von technischen Hilfsmitteln (act. 22 des Beschwerdeführers). Sodann macht der Beschwerdeführer selber geltend, der Mitstudentin D.H. und anderen behinderten Studierenden seien Nachteilsausgleiche gewährt worden, weshalb er Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung habe. Der Vorwurf, der angefochtene Entscheid verletze Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 2 lit. b KV, weil die Universität St. Gallen zwecks Wahrung der Chancengleichheit von behinderten Studierenden keine Prüfungserleichterungen vorsehe und im konkreten Fall bei Vorliegen eines entsprechenden begründeten Antrags auch keine solchen gewährt habe und gewähre, erweist sich deshalb als unbegründet.

4.3. Der Beschwerdeführer hält weiter dafür, es sei grundsätzlich richtig, dass ein Nachteilsausgleich davon abhängig gemacht werde, dass die zuständige Stelle über die Behinderung des Prüfungskandidaten rechtzeitig informiert werde. Die formalistische Praxis, wonach die verspätete Geltendmachung von Beeinträchtigungen Verwirkungsfolgen nach sich ziehe, vermöge aber insbesondere dann nicht zu überzeugen, wenn der behinderte Prüfungskandidat, so wie er selber, nicht bloss an einer vorübergehenden gesundheitlichen Beeinträchtigung leide. In derartigen Fällen sei es bei Vorliegen verspäteter Gesuche angezeigt, eine Nachkontrolle oder eine Wiederholung der Prüfung anzuordnen. In der Lehre (Monika Lichtsteiner Müller (Hrsg.), Dyslexie, Dyskalkulie, Chancengleichheit in Berufsbildung, Mittelschule und Hochschule, Bern 2011, S. 87 ff.) werde sogar die Frage aufgeworfen, ob eine Dyslexie nicht von Amtes wegen zu berücksichtigen sei, mit der Folge, dass eine Nachkorrektur der Prüfung oder allenfalls eine Prüfungswiederholung zu erfolgen habe. In diesem Sinn habe das Erziehungsdepartement (heute: Bildungsdepartement) des Kantons St. Gallen denn auch entschieden (GVP 2003 Nr. 101). Zu berücksichtigen sei weiter, dass an der



Universität St. Gallen kein Leitfaden existiere, der behinderten Studenten aufzeige, wie Nachteilsausgleiche geltend zu machen seien.

4.3.1. Der Prüfungsbehörde kommt beim Entscheid darüber, ob und in welcher Form Prüfungserleichterungen gewährt werden, grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum zu, und sie werden in der Praxis regelmässig nur auf rechtzeitiges Gesuch hin und nachdem der Nachweis der Behinderung oder einer Leistungsstörung aufgrund eines aktuellen Fachgutachtens erbracht wurde, gewährt (Lichtsteiner Müller, a.a.O., S. 87 mit Hinweis auf BVGer 2008/26 E. 5.1, VerwGE ZH VB.2007.00564 vom 25. Juni 2008 E. 3.2; vgl. auch BVGer B-2597/2010 vom 24. Februar 2011 E. 2.6.1, abrufbar unter www.bvger.ch, und 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, abrufbar unter www.vgrzh.ch).

4.3.2. Der angefochtene Entscheid beruht auf der Annahme, dass die Prüfungsbehörden entsprechend zu informieren hat, wer aufgrund einer Beeinträchtigung in seiner Leistungsfähigkeit darauf angewiesen ist, dass bei Prüfungen auf seine spezifische Situation Rücksicht genommen wird. Unter Berufung auf H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 452 f., BVGer B-2597/2010 vom 24. Februar 2011, E. 2.6.1) hat die Vorinstanz entschieden, solche Umstände, welche die Prüfungskandidatin oder der Prüfungskandidat bereits vor der Prüfung gekannt habe, würden unberücksichtigt bleiben, wenn sie erst nach der Prüfung geltend gemacht würden.

Dieses Vorgehen ist sachgerecht. Damit wird verhindert, dass jemand in Kenntnis seiner Beeinträchtigung eine Prüfung ablegt und nachträglich - im Fall eines Scheiterns - die Annullation der Prüfung verlangt. Eine Anordnung, wonach die Prüfung (im vorliegenden Fall ein zweites Mal) wiederholt werden darf, würde die Chancengleichheit unter allen Kandidaten verletzen und widerspräche dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung, zumal immer wieder damit gerechnet werden müsste, dass nachträglich Gründe vorgebracht würden, um ungenügende Leistungen zu rechtfertigen (vgl. VerwGE ZH VB.2010.00696 vom 6. April 2011 E. 4.5, GVP 2003 Nr. 101 E. 4a mit Hinweis auf GVP 1997 Nr. 63 E. 4 b). Auch wenn die Beeinträchtigung des Prüfungskandidaten nicht nur vorübergehender Natur ist, darf die Universität St. Gallen



deshalb ohne Verletzung des Diskriminierungsverbots verlangen, dass diese nicht erst geltend gemacht wird, wenn die Prüfung bereits absolviert und das (negative) Resultat bekanntgegeben worden ist. Von Absolventen eines universitären Studienlehrgangs, die seit Jahren an bestimmten gesundheitlichen Beeinträchtigungen wie einer ADHS-Störung, Legasthenie und Dyslexie leiden, darf nach Treu und Glauben erwartet werden, dass sie sich über die Modalitäten für Prüfungserleichterungen ins Bild setzen und die zuständigen Stellen vor der Prüfung von sich aus darüber informieren, aufgrund welcher Krankheit oder Behinderung sie besondere Prüfungsbedingungen beanspruchen. Dieses Vorgehen wäre dem Beschwerdeführer ohne weiteres möglich und zumutbar gewesen, zumal er sein Studium an der Universität St. Gallen im Jahr 2005, somit lange bevor die zur Diskussion stehende Prüfung stattfand, aufgenommen hat und zudem geltend macht, er leide seit vielen Jahren an einer ADHS-Störung, an Legasthenie und an Dyslexie. In einem solchen Fall besteht kein Anspruch darauf, dass ein verspätetes Gesuch um Korrektur des Prüfungsergebnisses bzw. um Wiederholung der Prüfung mit verlängerter Prüfungszeit in einem ungestörten Raum geprüft wird oder dass bestimmte Behinderungen wie Dyslexie sogar von Amtes wegen berücksichtigt werden müssten. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass das Bildungsdepartement am 17. Dezember 2003 entschieden hat, einer erwiesenen Legasthenie müsse bei der Prüfungsbewertung von Amtes wegen, d.h. auch ohne entsprechenden Antrag, Rechnung getragen werden (GVP 2003 Nr. 101). Abgesehen davon, dass dieser Entscheid für das Verwaltungsgericht nicht bindend ist, stand eine Abschlussprüfung als Landschaftsgärtner und nicht eine universitäre Prüfung im Studienbereich Betriebswirtschaftslehre auf Bachelorstufe zur Diskussion. Sodann hatte es nicht der Lehrling selber, sondern das für ihn zuständige Berufs- und Weiterbildungszentrum versäumt, die Prüfungskommission von der Legasthenie des Prüfungskandidaten in Kenntnis zu setzen. Schliesslich fällt in Betracht, dass der Entscheid auch damit begründet wird, Legasthenie sei für die Ausübung des zur Diskussion stehenden Berufs (Landschaftsgärtner) kein Hinderungsgrund. Offen bleiben kann, ob und, wenn ja, inwieweit die Behinderungen, unter denen der Beschwerdeführer gemäss eigenen Angaben leidet, geeignet sind, die Ausübung des Berufs eines Betriebswirtschafter zu behindern.

4.4. Der Beschwerdeführer wendet weiter ein, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Diskriminierungsverbot, weil es ihm nicht möglich gewesen sei, sich auf die



Rechtspraxis der Universität St. Gallen betreffend Nachteilsausgleiche für behinderte Studierende zu berufen. Er habe diese Praxis nicht gekannt und habe sie auch nicht kennen können, weil die Universität St. Gallen ihrer Informationspflicht nicht nachgekommen sei. Man könne ihm nicht vorwerfen, er habe sich nicht zureichend informiert, zumal weder der Rektor und der Prorektor noch der Studiensekretär diese Rechtspraxis gekannt hätten. Auch wenn Prüfungserleichterungen für behinderte Prüfungskandidaten und deren Geltendmachung in den Kantonen meist nur in Form von Weisungen geregelt seien, müsse aus rechtsstaatlichen Gründen zudem verlangt werden, dass Rechtsverordnungen zu erlassen seien.

4.4.1. Dem angefochtenen Entscheid (E. 5 b) kann entnommen werden, dass die Universität St. Gallen die Studierenden auf verschiedene Art und Weise darüber informiert, wie vorzugehen ist, wenn krankheits- und behinderungsbedingten Einschränkungen im Zusammenhang mit Prüfungen Rechnung getragen werden soll. Unbestritten geblieben ist, dass das Vorlesungsverzeichnis des Wintersemesters 2005/2006, zu dessen Beginn der Beschwerdeführer sein Studium aufgenommen hat, unter dem Titel "5.5 Prüfungsberatung für kranke und behinderte Studierende" folgenden Hinweis enthielt: "Kranke und behinderte Studierende können sich im Zusammenhang mit Prüfungen bei B.C., Büro A101, beraten lassen. E-Mail ... @unisg.ch." Nicht in Frage gestellt wird weiter, dass das Vorlesungsverzeichnis samt Hinweis bereits damals im Internet veröffentlicht worden war und den Studierenden zudem vor Beginn der Vorlesungszeit verkauft worden ist. Die Vorinstanz hält in ihrer Stellungnahme vom 18. Dezember 2012 unter Hinweis auf ein E-Mail des Leiters Studium der Universität St. Gallen vom 10. Dezember 2012 glaubhaft fest, dass das Vorlesungsverzeichnis für die Studierenden damals die zentrale schriftliche Informationsquelle gewesen sei, weil es nicht nur alle Vorlesungen beinhaltete, sondern auch die Vorlesungszeiten und die Räume, in denen die Veranstaltungen stattfanden. In Betracht fällt weiter, dass von Seiten des Beschwerdeführers unwidersprochen geblieben ist, dass auf einer den Studierenden zugänglichen Website auf die Beratungsangebote und -stellen der Universität St. Gallen hingewiesen wird. Unter dem Titel "Planung und Organisation (PLOG) Leiterin: B.C." wird u.a. vermerkt, es handle sich um die Anlaufstelle u.a. für "Administrative Fragen und Prüfungen, Schwangerschaft, Krankheitsfälle/medizinische Probleme/Behindertenfragen". Schliesslich wird im angefochtenen Entscheid auf den seit dem Wintersemester



2006/2007 veröffentlichten StudentGuide verwiesen und der Beschwerdeführer stellt nicht in Frage, dass dieser Publikation entnommen werden kann, dass sich Studierende mit einer Behinderung bei spezifischen Fragen entweder an den Studiensekretär oder aber an die Leiterin der PLOG wenden sollen.

4.4.2. Diese Informationen und Hinweise der Universität St. Gallen versetzen kranke und behinderte Studierende ohne weiteres in die Lage, sich bei den zuständigen Stellen der Institution über Prüfungserleichterungen zu informieren. Betroffene werden darüber ins Bild gesetzt, wie sie vorzugehen haben. Die Behauptung des Beschwerdeführers, die Universität St. Gallen habe ihre Praxis betreffend Nachteilsausgleiche verschwiegen, weshalb er seinen Standpunkt nicht wirksam habe vertreten können, trifft deshalb nicht zu. Es wäre ihm möglich und zumutbar gewesen, sich darüber in Kenntnis zu setzen, ob und wenn ja welche Prüfungserleichterungen ihm aufgrund der gesundheitlichen Beeinträchtigungen, auf die er sich beruft, hätten gewährt werden können. Sodann bestehen keine Anhaltspunkte, wonach Gesuche um Prüfungserleichterungen, die jeweils vor Prüfungen gestellt worden sind oder gestellt werden, nicht oder rechtsungleich behandelt worden sein könnten. Somit liegt kein Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot vor, auch wenn aus den allgemeinen Informationen und Hinweisen der Universität St. Gallen nicht ersichtlich ist, wer unter welchen Voraussetzungen Anspruch auf Nachteilsausgleiche für Prüfungen hat und welcher Art diese im Einzelfall sein können.

Mit diesem Vorgehen ist zudem weder das Öffentlichkeitsprinzip nach Art. 60 Abs. 1 KV, wonach die Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit informieren, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen, noch Art. 34 Abs. 1 des Universitätsstatuts (sGS 217.15, abgekürzt US) verletzt worden, wonach Universitätsangehörige das Recht haben, über die Tätigkeit der Universität und ihrer Organe informiert zu werden. Das Verwaltungsgericht hat zwar im Zusammenhang mit einem Begehren um Einsicht in einen Umweltverträglichkeitsbericht erwogen, bezüglich der Informationstätigkeit von Behörden bedürfe es einer gesetzlichen Regelung einiger Eckpunkte, um im Verwaltungsalltag eine Entscheidungshilfe dafür zu bieten, ob und inwieweit ein Dokument der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könne (VerwGE B 2010/123 vom 16. Dezember 2010 E. 2.4, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch; vgl. auch Botschaft und



Entwurf zu einem Informationsgesetz, ABI Nr. 25 vom 17. Juni 2013). Abgesehen davon, dass hier nicht die Herausgabe von Dokumenten zur Diskussion steht, wie dies ein Umweltverträglichkeitsbericht über eine Kantonsstrasse ist, hat das Verwaltungsgericht die Behörden angehalten, Einsichtsbegehren bis dahin im Lichte konkreter Grundsätze zu behandeln (E. 2.5). Dazu gehört, dass Interessenten von sich aus, ohne den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses, um Informationen nachsuchen können (E. 2.3 mit Hinweisen). Wie ausgeführt, ist diese Voraussetzung vorliegend erfüllt.

Bezüglich des Standpunkts des Beschwerdeführers, der sich auf Lichtsteiner Müller, a.a.O., S. 92 und Copur/Pärli, a.a.O., Ziff. IV, beruft, aus verfassungsrechtlichen und rechtsstaatlichen Gründen sei es erforderlich, Nachteilsausgleiche für kranke und behinderte Studierende in einer Rechtsverordnung festzuschreiben (zur Rechtsverordnung vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 120-22), ergibt sich, dass unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbots und des Öffentlichkeitsprinzips entscheidend ist, dass Bildungseinrichtungen Betroffene transparent darüber aufklären, wie sie vorzugehen haben, wenn sie Prüfungserleichterungen beanspruchen möchten. Unerheblich ist, ob und wenn ja welche rechtliche Form diese Informationen aufweisen. Hinzu kommt, dass auch mittels Rechtsverordnung festgelegt werden kann, dass die Berufung auf Prüfungserleichterungen unbeachtlich ist, wenn sie, wie im vorliegenden Fall, nach der Prüfung erfolgt. So wird in Art. 20^{bis} Abs. 3 PO BA unter der Marginalie "Nichtantritt zur Prüfung und Verspätung" festgehalten, (entschuldbare Gründe) seien mit einem ärztlichen Zeugnis oder Attest zu belegen und der Universität vor Antritt der Prüfung zu melden. Eine nachträgliche Meldung werde nur berücksichtigt, wenn diese vor Antritt der Prüfung objektiv nicht möglich gewesen sei. Auch kann aus der Tatsache, dass die Universitäten Basel, Bern und Zürich und das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) in Zusammenhang mit ihrer Informationstätigkeit über Merkblätter und Richtlinien verfügen und dass die Universität Zürich eine "Beratungsstelle Studium und Behinderung" eingerichtet hat (act. 14 bis 19 des Beschwerdeführers), nicht geschlossen werden, die Universität St. Gallen habe dem Diskriminierungsverbot und Informationsgebot nicht oder in ungenügender Weise Rechnung getragen. In Betracht fällt in diesem Zusammenhang auch, dass dem Merkblatt "Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen bei Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen" des



BBT, auf das sich der Beschwerdeführer beruft (act. 19 des Beschwerdeführers), entnommen werden kann, ein Antrag müsse spätestens zusammen mit der Anmeldung für die entsprechende Prüfung eingereicht werden. Festgehalten wird zudem, die Prüfungskommission sei nicht verpflichtet, sämtliche behindertenbedingten Nachteile zu beheben. Der blosser Umstand, dass einzelne Personen ohne persönliches Verschulden gewisse Fähigkeiten nicht besitzen würden, könne nicht dazu führen, dass die Anforderungen der Prüfung reduziert werden müssten. Nicht ersichtlich ist sodann, warum es behinderten Studierenden nicht zumutbar sein sollte, sich mit ihren Anliegen an eine Prüfungsberatungsstelle zu wenden bzw. warum es zufolge der Hemmschwelle, gesundheitliche Probleme zu schildern, aus Sicht des Beschwerdeführers erforderlich ist, dass die betreffende Institution jeweils eine spezialisierte Beratungsstelle für Behinderte mit besonders geschultem Personal einrichtet. Abgesehen davon, dass nicht bekannt ist, über welche Ausbildungen und Fachkenntnisse der Studiensekretär und B.C. verfügen, darf ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die an der Universität St. Gallen mit dieser Aufgabe betrauten Personen in der Lage sind, behinderten Studierenden mit dem nötigen Feingefühl zu begegnen und ihre Anliegen nicht in Anwesenheit von Dritten, so auch von gesunden Studierenden, entgegenzunehmen. Dementsprechend wurden D.H. und anderen behinderten Studierenden Prüfungserleichterungen zugestanden, und es ist nicht anzunehmen, dass diese Personen durch Zufall von der Rechtspraxis der Universität St. Gallen bezüglich des Ausgleichs von Nachteilen erfahren haben, wie der Beschwerdeführer behauptet. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie von sich aus eigenverantwortlich vor den jeweiligen Prüfungen bei den zuständigen Stellen vorstellig geworden sind.

Auch aus dem Umstand, dass die Universität St. Gallen ihren Internetauftritt überarbeitet hat und zudem in der Zwischenzeit ein Merkblatt betreffend Nachteilsausgleich bei Prüfungen geschaffen worden ist, kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten. Es ist üblich bzw. nichts Aussergewöhnliches, dass Homepages regelmässig erneuert werden und dass in diesem Zusammenhang jeweils eine Verbesserung des Internetauftritts angestrebt wird. Im Gegensatz zur Auffassung des Beschwerdeführers kann daraus nicht geschlossen werden, die Universität St. Gallen habe ihre Homepage überarbeitet, weil ihre Informationspolitik zuvor gegen das Diskriminierungsverbot und das Öffentlichkeitsgebot verstossen habe, zumal die



Beratung für Studierende mit Behinderung nach wie vor durch B.C., Leiterin Prozesse, Planung, Prüfungen, gewährleistet wird. Unerheblich ist schliesslich, inwieweit die Leitung der Universität St. Gallen im Detail über die Praxis bezüglich Prüfungserleichterungen informiert ist. Unzutreffend ist aber die Behauptung des Beschwerdeführers, aus einem Schreiben des Studiensekretärs vom 23. November 2011 (act. 20 des Beschwerdeführers) gehe hervor, dass Dr. A.G. trotz seiner Funktion von der Prüfungspraxis für Studierende mit Behinderung nichts gewusst habe. In besagtem Schreiben wird ausgeführt, aufgrund der Vorgaben des BehiG suche die Universität St. Gallen mit behinderten Studierenden individuelle Lösungen. Weil die Erkrankungen und Behinderungen aber verschieden seien, gebe es keine generell abstrakte "HSG-spezifische Norm". Voraussetzung für eine konkrete Lösung sei aber, dass sich der Betroffene rechtzeitig melde, was vorliegend nicht der Fall gewesen sei.

4.5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit geltend gemacht wird, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das in Art. 8 Abs. 2 BV statuierte Diskriminierungsverbot.

5. Der Beschwerdeführer beruft sich weiter darauf, der angefochtene Entscheid verletze das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 2 lit. b KV. Er begründet dies damit, die Universität St. Gallen habe zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt, weil seiner Kommilitonin D.H. und anderen behinderten Mitstudierenden, die zufälligerweise von der Rechtspraxis Kenntnis gehabt hätten, bei Prüfungen Nachteilsausgleiche gewährt worden seien. Deshalb habe er Anspruch darauf, dass ihm dieselben Prüfungsmodifikationen gewährt würden wie anderen Kandidaten mit denselben Handicaps.

Wie ausgeführt (E. 4.3.2. hiervor) ist es sachgerecht zu verlangen, dass Umstände, welche der Prüfungskandidat oder die Prüfungskandidatin bereits vor der Prüfung gekannt haben, auch vor der Prüfung geltend gemacht werden müssen. Sodann wäre es dem Beschwerdeführer ohne weiteres möglich und zumutbar gewesen, vor der zur Diskussion stehenden Prüfung auf Beeinträchtigungen seiner Leistungsfähigkeit hinzuweisen (E. 4.4. hiervor). Zudem stellt er nicht in Frage, dass sich die Mitstudierenden, auf die er sich beruft, im Gegensatz zu ihm, mit ihren Anliegen jeweils



St.Galler Gerichte

vor den anstehenden Prüfungen an die zuständigen Stellen gewandt haben. Die Rüge, der angefochtene Entscheid verletze das Gleichbehandlungsgebot, erweist sich deshalb als unbegründet.

6. Der Beschwerdeführer vertritt weiter den Standpunkt, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Treu und Glauben (Art. 9 BV) und gegen Art. 34 US. Er begründet dies damit, das Fairnessgebot beinhalte eine Aufklärungs-, Hinweis- und Belehrungspflicht, der die Universität St. Gallen nicht nachgekommen sei. Sie habe eine bestehende Rechtspraxis betreffend Prüfungsmodifikationen bei Behinderten geheimgehalten und damit verhindert, dass er seine Ansprüche geltend machen können. Wie sich aus E. 4.4.2. hiervor ergibt, stösst auch dieser Vorwurf ins Leere.

7. Schliesslich hält der Beschwerdeführer dafür, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV, Art. 8 Abs. 2 KV). Zur Begründung führt er aus, der angefochtene Entscheid habe zur Folge, dass sein grosser zeitlicher Aufwand über mehrere Studienjahre, die Doppelbelastung von Beruf und Weiterbildung, sein behindertenbedingter Mehraufwand sowie die finanzielle Investition in Form der Bezahlung von Studiengebühren unbelohnt bleiben würden, obschon er sich korrekt verhalten habe. Dies stelle eine massive Beeinträchtigung seines beruflichen Fortkommens dar.

Wie ausgeführt (E. 4.4.2. hiervor), wäre es dem Beschwerdeführer anhand der Informationen, die ihm von Seiten der Universität St. Gallen zur Verfügung standen, im 6. Studienjahr möglich und zumutbar gewesen, sich vor der zur Diskussion stehenden Prüfung auf gesundheitliche Beeinträchtigungen zu berufen und sich darüber in Kenntnis zu setzen, welche Prüfungserleichterungen ihm gewährt werden. Er kann sich deshalb nicht mit Erfolg darauf berufen, der angefochtene Entscheid müsse aufgehoben werden, weil er sich als unverhältnismässig erweise, und es sei ihm zu gestatten, die Fachprüfung in einem ungestörten Raum und mit einer um 30 Minuten verlängerten Prüfungszeit zu wiederholen.

8. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht



zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird angerechnet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

lic. iur. Beda Eugster

lic. iur. Regula Haltinner-Schillig

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Tomas Poledna, 8034 Zürich)
- die Vorinstanz

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.