



|                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| <b>Fall-Nr.:</b>          | B 2013/152         |
| <b>Stelle:</b>            | Verwaltungsgericht |
| <b>Rubrik:</b>            | Verwaltungsgericht |
| <b>Publikationsdatum:</b> | 21.10.2014         |
| <b>Entscheiddatum:</b>    | 21.10.2014         |

### **Urteil Verwaltungsgericht, 21.10.2014**

**Bildungswesen, Anmeldung zum Studium an der Universität St. Gallen: Ausstandsvorschriften, Art. 29 Abs. 1 BV (SR 101) und Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP (sGS 951.1); Grundsatz von Treu und Glauben, Art. 9 BV; Verbot des überspitzten Formalismus, Art. 29 Abs. 1 BV; Anspruch auf ein kostenloses Verfahren, Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BehiG (SR 151.3). Statt sich im dafür vorgesehenen Online-Verfahren zum Studium an der Universität St. Gallen anzumelden, stellte der Beschwerdeführer ein Begehren um Reimmatrikulation. Dieses wurde von der Zulassungsstelle der Universität mit der Begründung, er sei noch nie hier immatrikuliert gewesen, abgewiesen. Darin liegt weder ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben noch gegen das Verbot des überspitzten Formalismus. Die Zulassungsstelle hatte den Beschwerdeführer zuvor mehrfach auf das richtige, auf der Homepage der Universität publizierte Verfahren hingewiesen. Die Rekursachbearbeiterin der Vorinstanz war im konkreten Fall nicht befangen, obwohl sie bei der Prüfung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege geäussert hatte, das Rechtsmittel sei aussichtslos. Das Behindertengleichstellungsgesetz ist auf die kantonalen Bildungsangebote nicht unmittelbar anwendbar, weshalb der Beschwerdeführer von vornherein keinen Anspruch auf ein unentgeltliches Verfahren geltend machen kann. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, inwiefern die streitige Materie die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen betrifft (Verwaltungsgericht, B 2013/152).**

**Entscheid vom 21. Oktober 2014**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener; Ersatzrichterin Gmünder Perrig; Gerichtsschreiber Wehrle



## St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

**X.Y.,**

**Beschwerdeführer,**

gegen

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

**Vorinstanz,**

Gegenstand

### **Zulassung zum Studium**

#### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

##### **A.**

a. X.Y. (geb. 1967) hat im Januar 2010 zum zweiten Mal den schriftlichen Teil der Lizenziat II-Prüfungen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich absolviert. Das Dekanat teilte ihm am 10. März 2010 mit, dass er die Prüfungen erneut nicht bestanden habe und schloss ihn von weiteren Prüfungen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich aus. Die hiergegen erhobenen Rechtsmittel blieben erfolglos (zum Ganzen vgl. BGer 2D\_7/2011 vom 19. Mai 2011).

b. In der Folge wollte X.Y. sein rechtswissenschaftliches Studium an der Universität St. Gallen fortsetzen. Mitte Juni 2011 gelangte er an die Zulassungsstelle der Universität. Diese beschied ihm, er sei - soweit ersichtlich - in der ganzen Schweiz für das rechtswissenschaftliche Studium gesperrt. Im Übrigen müsse er sich zum Studium "online" auf dem eigens dafür eingerichteten Internetportal anmelden. Erst nach erfolgter Anmeldung und Einreichung der vollständigen Unterlagen könne über seine Zulassung entschieden werden. Das nächste Anmeldefenster (für das



Frühlingssemester 2012) öffne am 1. September 2011. Eine nachträgliche Anmeldung für das Herbstsemester 2011 sei nicht möglich.

**c.** Am 6. September 2011 richtete sich X.Y. mit einer schriftlichen Eingabe («Zulassungsgesuch [Reimmatrikulation] Zweitstudium Master of Law; Anrechnungsgesuch bisheriger Leistungen an das Rechtsstudium; Gesuch um krankheitsbedingte Studien- und Prüfungsbedingungen») an die Universität. Er vertrat die Ansicht, mit zwei bereits abgeschlossenen Hochschulstudien erfülle er die notwendigen Voraussetzungen für die Zulassung zum rechtswissenschaftlichen Master-Studium (MLS) als Zweitstudium

Mit E-Mail vom 15. Dezember 2011 teilte ihm der zuständige Sachbearbeiter mit, die «Reimmatrikulation» sei Studienbewerbern vorbehalten, die an der Universität St. Gallen bereits als ordentliche Studierende eingeschrieben gewesen und zwischenzeitlich exmatrikuliert worden seien. Diese Voraussetzung erfülle er trotz Mobilitätssemester an der Universität St. Gallen im Jahr 2007 nicht, da er währenddessen weiterhin an der Universität Zürich und nicht in St. Gallen eingeschrieben gewesen sei. Er verwies ihn auf die ab dem 1. Februar 2012 mögliche online-Erstanmeldung für das Herbstsemester 2012 (zum Ganzen vgl. vi-act. 6a/17).

**d.** Mit Eingabe vom 18. Dezember 2011 gelangte X.Y. an die Rekurskommission der Universität St. Gallen. Er beantragte u.a., die Verfügung der Zulassungs- und Anrechnungsstelle (ZAS) sei aufzuheben und er sei für das Frühlingssemester 2012 via Reimmatrikulation, evtl. Erstanmeldung zum Zweitstudiummaster MLS zuzulassen. Gleichzeitig ersuchte er um vorsorglichen Zugang zur Studienplattform (damit er sich die Lerninhalte für spätere Prüfungsarbeiten aneignen könne), um Anrechnung der an der Universität Zürich erbrachten Leistungen, um Präsenzdispens sowie um Anpassung der Studien- und Prüfungsmodalitäten. Sodann erhob er gegen die ZAS eine Rechtsverweigerungsbeschwerde; diese habe ihm trotz seines Ersuchens weder die Rechtsmittelinstanz genannt noch eine anfechtbare Verfügung erlassen (zum Ganzen vgl. vi-act. 6a/1).

**e.** Die Rekurskommission der Universität St. Gallen leitete die Eingabe von X.Y. zur Klärung der Zuständigkeit an den Universitätsrat weiter (vi-act. 6a/3). Dieser



## St.Galler Gerichte

übermittelte das Dossier am 23. Dezember 2011 an das aus seiner Sicht zuständige Studierendensekretariat der Universität (vi-act. 6a/5). Am 12. Januar 2012 adressierte der Studiensekretär folgende Verfügung an X.Y. (vi-act. 6a/7, Beilage 1)

1. Sie haben trotz mehrmaliger Aufforderung die Online-Anmeldung zu verwenden, einen Antrag auf Reimmatrikulation gestellt. Da die Anmeldung zur Reimmatrikulation den Studienbewerbern vorbehalten ist, welche bereits an der Universität St. Gallen als ordentliche Studierende eingeschrieben waren, erfüllen Sie die formalen Voraussetzungen für eine Reimmatrikulation nicht. Eine Zulassung zum MLS per Frühjahrssemester 2012 ist deshalb nicht möglich.

2. Sie haben die Möglichkeit, sich ab dem 1. Februar 2012 für das Herbstsemester 2012 im ordentlichen Zulassungsverfahren zu bewerben. Erst wenn uns alle Fakten vorliegen, kann geprüft werden, ob die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind oder nicht.

3. Vorsorgliche Massnahmen sind in casu nicht notwendig und werden abgelehnt.

### **B.**

**a.** Gegen die Verfügung des Studiensekretärs erhob X.Y. mit Eingabe vom 17. Januar 2012 Rekurs bei der Rekurskommission der Universität St. Gallen. Er beantragte u.a., die Verfügung sei «nichtig» zu erklären und die E-Mail-Verfügung der ZAS vom 15. Dezember 2011 sei auf ihre Rechtmässigkeit zu prüfen. Eventualiter sei die Verfügung des Studiensekretärs aufzuheben und er sei per Frühjahrssemester 2012 zum Zweitstudium MLS zuzulassen. Des Weiteren ersuchte X.Y. wiederum um vorsorglichen Zugang zur Studienplattform, eventuell um Zulassung als Gast/Hörer.

**b.** Mit Entscheid vom 12. März 2012 (Versand: 11. Oktober 2012 [sic!]) wies die Rekurskommission der Universität St. Gallen das Rechtsmittel ab (vi-act. 6a/23). Zur Begründung wurde angeführt, Studienbewerber könnten nur zum Studium an der Universität St. Gallen zugelassen werden, nachdem sie das vorgeschriebene online-Zulassungsverfahren durchlaufen hätten. Der Rekurrent habe es trotz wiederholter Hinweise unterlassen, das vorgeschriebene formelle Verfahren zu durchlaufen. Gründe, die ihm dies verunmöglicht hätten, seien weder dargetan noch sonstwie ersichtlich.



## St.Galler Gerichte

Wenn der Studiensekretär bei dieser Ausgangslage von einer Nicht-Anmeldung ausgegangen sei und auch keine vorsorglichen Massnahmen getroffen habe, liege darin keine Rechtsverletzung.

**c.** In der Zwischenzeit, am 13. August 2012, hatte X.Y. beim Universitätsrat Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben mit der Begründung, die Rekurskommission verzögere das Rekursverfahren ungebührlich. Am 18. Oktober 2012 schrieb der Universitätsrat die Rechtsverweigerungsbeschwerde zufolge Gegenstandslosigkeit ab (vi-act. 6a/24).

### **C.**

**a.** Gegen den Entscheid der Rekurskommission erhob X.Y. mit Eingabe vom 23. Oktober 2012 Rekurs beim Universitätsrat (vi-act. 1). Im Wesentlichen beantragte er die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und seine Zulassung zum «Zweitstudiummaster MLS» zu den Bedingungen im Zeitpunkt seiner Anmeldung im Herbst 2011. Er machte geltend, in der Zwischenzeit seien die Zulassungsbedingungen zu seinem Nachteil abgeändert worden. Daneben beantragte er vorsorglich unverzüglichen Zugang zur Online-Studienplattform sowie Zugriff auf die dem Hochschulverbund zur Verfügung stehenden juristischen Datenbanken.

**b.** Am 21. Oktober 2012 wies der Präsident des Universitätsrats das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen ab (vi-act. 13). In seiner Hauptsachenprognose beurteilte er den Rekurs als aussichtslos, weshalb kein schutzwürdiges Interesse am vorsorglichen Zugang zur Studienplattform und anderen Datenbanken bestehen

Dagegen erhob X.Y. Beschwerde beim Präsidenten des Verwaltungsgerichts. Mit Verfügung vom 29. November 2012 wies dieser das in diesem Zusammenhang gestellte Begehren um ein kostenloses Verfahren ab (vi-act. 14). Mit verfahrensleitender Verfügung vom 21. Februar 2013 wurde das Beschwerdeverfahren betreffend vorsorgliche Massnahmen bis zum Rekursentscheid in der Hauptsache sistiert (vi-act. 24).

**c.** An seiner Sitzung vom 13./14. Juni 2013 wies der Universitätsrat den Rekurs von X.Y. ab, soweit er darauf eintrat. Der Entscheid wurde am 27. Juni 2013 versandt (vi-



act. 29). In der Folge schrieb der Präsident des Verwaltungsgerichts das Beschwerdeverfahren gegen den Massnahmenentscheid als gegenstandslos geworden ab (Entscheid B 2012/251 vom 21. Oktober 2013).

### D.

a. Gegen den Rekursentscheid des Universitätsrates erhob X.Y. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 8. Juli 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den folgenden Anträgen.

"Formelle

a) Beizug der Akten der Vorinstanz, es sei ein Beilagenverzeichnis zu erstellen (Art. 52 VRPSG), das dem Bf zur Kenntnis gebracht werden soll (Kontrollfunktion)

b) Vereinigung des Verfahrens (B 2012/251) Beschwerde gegen die Ablehnung vorsorglicher Massnahme vom 26.11.2012 (Präsident des Universitätsrats) mit dem Verfahren hier gegen die Verfügung des Bildungsdepartements vom 13./14. Juni 2013

c) Feststellung, dass die Anmeldebestätigung für den Studiengang MAccFin (Master of Accounting and Finance) per FS 2012 ein Irrtum war und es hätte heissen müssen Zweitstudiummaster MLS (Beilage 38), erhalten am 17.01.2012, mit Folge, dass das ganze Verfahren ein Irrtum ist und BF schnellstmöglich zum Zweitstudiummaster MLS zuzulassen ist.

d) Anderer Titel für c) Umwandlung der Anmeldebestätigung MAccFin in Zweitstudiummaster MLS wegen Nichtigkeit der Verfügung vom 12.01.2012 und 12.03.2012, Fristwiederherstellung (gemäss dieser Anmeldebestätigung) zum Nachreichen allfälliger noch nötiger Unterlagen.

e) Die Beschwerde betrfd. vorsorgliche Massnahmen (16.11.2012) gegen die ablehnende Verfügung des Präsidenten des Bildungsdepartements vom 21.11.2012 soll von der angerufenen Instanz nur behandelt werden, falls sie die vorliegende Beschwerde gutheisst oder zur Neubehandlung zurückweist



**Das Verfahren sei kostenlos zu halten und der Beschwerdeführer sei von der Leistung eines Kostenvorschusses zu entbinden (Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BehiG), denjenigen aus dem Verfahren B 2012/251 zu verwenden**

eventualiter unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdegegners

eventualiter seien die Gebühren vor der Vorinstanz um mindestens 50% auf 750.- zu senken

Materielle

1. Die Verfügung der VI (Vorinstanz) vom 13./14.06.2013 (Beilage 37) sei nichtig zu erklären

eventualiter sei sie aufzuheben und den Begehren sei zu entsprechen.

Der BF sei via Reimmatrikulation (eventualiter Erstanmeldung) zum Zweitstudiummaster MLS per nächstmöglichem Semester zuzulassen (oder zu den Bedingungen die zur Zeit der Anmeldung vor 29.11.2011 galten, also für den Besuch des Herbstsemesters 2011) [Vertrauensschutz in die Aufnahmebestimmungen beim Zeitpunkt der Anmeldung Anfang September 2011]

Subeventualiter sei dem BF eine Nachfrist zu setzen um die von der Zulassungsstelle (ZAS) gewünschte Anmeldeform zu erfüllen (zu den Bedingungen Anfang September 2011)

2. Anrechnung von Leistungen, Präsenstdispens und Studienmodalitäten gemäss Gesuch vom 01.09.2011, angepasst an die zwischenzeitlich aufgetretenen neuen gesundheitlichen Einschränkungen (Beilage)

3. Anwendung der Bestimmungen des Eckwertebeschluss in der Fassung vom 01.12.2009, in jedem Falle soll BF nicht von den neuen Versionen tangiert sein (bei Zulassung, Anrechnung und behindertengerechtem Anpassen des Zweitstudiums)



## St.Galler Gerichte

4. Anwendung der alten Fassung der Zulassungsbedingungen (zum Masterstudium) von vor 15.11.2011 (dh. 14.12.2009), in jedem Falle soll BF nicht von den neuen Versionen tangiert sein (bei Zulassung, Anrechnung und behindertengerechtem Anpassen des Zweitstudiums)

5. Die Nachträge in der Prüfungsordnung für die Masterstufe vom 24.02.2003 des Universitätsrates, Ziff. I und II, vom 07. Mai 2012 und 8. Juni 2012, die neue Zulassungsbedingungen enthalten, sollen für BF nicht gelten

6. Ausführungsbestimmungen Assessmentjahr, Bachelor-Ausbildung, Master-Stufe und Doktorats-Stufe: Erstreckung des Assessmentjahres und Prüfungszeitenverlängerung auf allen Stufen (Senatsausschuss vom 15.05.2012) Ziff. 3.4.1., 4.3.1., 5.1.2. sind zu streichen.

7. Erlass des Studiensekretärs für das Assessmentjahr, Bachelor-Ausbildung, Master-Stufe und Doktorats-Stufe: Verfahren und Administration Erstreckung des Assessmentjahres und Prüfungszeitenverlängerung auf allen Stufen (vom 25.05.2012) als nichtig oder ungültig aufzuheben

8. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdegegners (Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BehiG, so wie oben bei den formellen Begehren)"

**b.** Mit verfahrensleitender Verfügung vom 11. Juli 2013 wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, seine wirtschaftlichen Verhältnisse auf dem dafür vorgesehenen Formular zu deklarieren, widrigenfalls nicht auf sein sinngemässes Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege eingetreten werde (act. 5).

Am 15. Juli 2013 wies der Beschwerdeführer in einer schriftlichen Eingabe darauf hin, er habe kein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Sein Anspruch auf ein kostenloses Verfahren ergebe sich aus dem Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3; BehiG). Gleichzeitig stellte der Beschwerdeführer ein Ausstandsgesuch gegen den damaligen leitenden Gerichtsschreiber des Verwaltungsgerichts, Dr. Henk Fenners. Dieser erscheine befangen, nachdem er am Telefon aus dem Entscheid vom 29. November 2012 in seiner Sache zitiert und geäussert habe, das vorliegende Verfahren sei durch diesen Entscheid «schon entschieden» worden (act. 6).



Mit Entscheid vom 25. Juli 2013 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts das Ausstandsgesuch kostenpflichtig ab, belies den Entscheid über die Erhebung der Kosten jedoch bei der Hauptsache (vgl. act. 7).

c. Der Universitätsrat der Universität St. Gallen (Vorinstanz) beantragte mit Vernehmlassung vom 6. November 2013 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies er auf den angefochtenen Entscheid.

Auf die Vorbringen des Beschwerdeführers und die Erwägungen des vorinstanzlichen Entscheids ist - soweit notwendig - nachfolgend weiter einzugehen.

### **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). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP), und die Beschwerdeeingabe vom 8. Juli 2013 erfüllt die gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher, sachlicher und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

**1.2.** Streitgegenstand im Anfechtungsverfahren ist das durch die angefochtene Verfügung geregelte Rechtsverhältnis. Der angefochtene Entscheid betrifft wie die erstinstanzliche Verfügung die Frage, ob sich der Beschwerdeführer formell korrekt für das Masterstudium der Rechtswissenschaften an der Universität St. Gallen angemeldet hat. Ein in der Sache begründeter materieller Zulassungsentscheid liegt demgegenüber nicht vor, weshalb auf die entsprechenden Begehren um Anrechnung von Leistungen, Präsenzdispens und angepasste Studienmodalitäten gemäss Gesuch vom 1. September 2011 (Rechtsbegehren Ziff. 2) nicht eingetreten werden kann. Gleiches gilt für die Anträge Ziff. 3 bis 7, worin der Beschwerdeführer geltend macht, es seien bei der materiellen Prüfung des Zulassungsgesuchs die bei Einreichung geltenden Rechtsnormen anzuwenden. Auch dies ist vom angefochtenen Entscheid zu Recht nicht erfasst.



**1.3.** Nicht einzutreten ist sodann auf die Rechtsbegehren des Beschwerdeführers, soweit sie sich auf das Verfahren B 2012/251 beziehen. Dieses ist durch den Entscheid des Universitätsrates in der Hauptsache gegenstandslos und folglich am 21. Oktober 2013 abgeschrieben worden.

**2.** Der Beschwerdeführer rügt sinngemäss, der angefochtene Entscheid sei unter Missachtung der Ausstandsvorschriften ergangen, weshalb er dessen Aufhebung beantrage. Die zuständige Sachbearbeiterin der Vorinstanz habe im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Prozessführung geäussert, die Angelegenheit sei aussichtslos. Sie sei damit in unzulässiger Weise voreingenommen gewesen.

**2.1.** Die Garantie eines durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gerichts ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; BV), Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II (SR 0.103.2) sowie für Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV. Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Es gilt das Gebot des fairen Verfahrens (BGE 139 I 124 E. 4.2.1 mit Hinweis auf BGE 133 I 4 E. 5.3.1).

**2.1.1.** Die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit können nicht unbesehen auf nicht richterliche Behörden bzw. auf Art. 29 Abs. 1 BV übertragen werden (BGE 127 I 198 E. 2b mit Hinweisen, G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 2. Aufl. 2008, N 18 zu Art. 29 BV). Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden in jedem Einzelfall, unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation, ermittelt werden (BGE 125 I 119 E. 3 f.). Verwaltungsbehörden sind nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung berufen, sie haben auch öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Von daher können sie nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden (Steinmann, a.a.O., Rz. 18 zu Art. 29 BV mit Hinweisen).

**2.1.2.** Art. 7 Abs. 1 lit. c VRP hält im Sinne einer Generalklausel fest, dass Behördemitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige



von sich aus in Ausstand zu treten haben, «wenn sie aus anderen Gründen befangen scheinen». Befangenheit liegt vor, wenn eine besonders ausgeprägte Freundschaft oder Feindschaft zu einer Verfahrenspartei oder ein unmittelbares persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens besteht (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen - dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 192). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht nur, wenn das betreffende Behördemitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat (BGer 1C\_150/2009 vom 8. September 2009 E. 3.5.2).

**2.1.3.** Das Verwaltungsgericht hat den Vorwurf der Befangenheit grundsätzlich verneint, wenn im Rekursverfahren seitens der Behörde die Erfolgsaussichten des Rechtsmittels erörtert werden. Dies gilt insbesondere, wenn der Rekursachbearbeiter den Verfahrensbeteiligten mitteilt, dass er den Rekurs aufgrund einer vorläufigen Beurteilung als aussichtslos einstufe (VerwGE B 2011/213 vom 31. Mai 2012 E. 2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Auch das Bundesgericht hat wiederholt entschieden, dass diese Konstellation allein noch keine Vorbefassung oder Befangenheit begründet (BGE 131 I 113 E. 3.7 mit weiteren Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung).

**2.2.** In ihrem Schreiben vom 23. April 2013 an das Sicherheits- und Justizdepartements äusserte die zuständige Sachbearbeiterin des Dienstes für Recht und Personal im verfahrensleitenden Bildungsdepartement, der Rekurs des heutigen Beschwerdeführers erscheine aussichtslos (vi-act. 25). Sie brachte damit zum Ausdruck, dass es zumindest an einer Voraussetzung für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege fehle. Nach dem Gesagten begründet diese vorläufige Einschätzung keine unzulässige Vorbefassung. Dies gilt umso mehr, als es sich bei der betreffenden Mitarbeiterin nicht um ein Behördemitglied und damit um keine Entscheidungsträgerin handelt. Sie konnte weder über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege noch über die Hauptsache entscheiden. Persönliche Interessen am Verfahrensausgang werden vom Beschwerdeführer weder dargelegt noch sind solche sonstwie erkennbar.

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers wurden die Ausstandsvorschriften im vorinstanzlichen Verfahren somit nicht verletzt. Die Beschwerde erweist sich in diesem



Punkt als unbegründet. Bei der klaren Sachlage ist im Übrigen kein Grund erkennbar, der die Vorinstanz zu vorgängiger Entscheidung über das Ausstandsbegehrens hätte veranlassen müssen. Auch dieser Einwand des Beschwerdeführers ist unbegründet.

### 3.

**3.1.** In der Sache selbst stellt der Beschwerdeführer eine Vielzahl von Anträgen. Unter Berücksichtigung des in Erw. 1.2 angebrachten Vorbehalts (kein materieller Zulassungsentscheid als Anfechtungsobjekt) lassen sich diese wie folgt zusammenfassen: Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und der Beschwerdeführer sei via Reimmatrikulation (evtl. Erstanmeldung) zum nächstmöglichen Semester zuzulassen. Die rechtliche Beurteilung der formellen Zulassung sei anhand der im September 2011 geltenden Rechtslage vorzunehmen.

**3.2.** Nach der Rechtsprechung ist die Rechtmässigkeit einer Verfügung grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Erlasses zu beurteilen. Im Nachhinein eingetretene Rechtsänderungen müssen unberücksichtigt bleiben, es sei denn, die Anwendung des neuen Rechts dränge sich aus zwingenden Gründen - namentlich um der öffentlichen Ordnung willen - auf (vgl. z.B. BGE 127 II 306 E. 7c; 125 II 591 E. 5e.aa mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 326). In weiteren Entscheiden hält das Bundesgericht fest, in zeitlicher Hinsicht seien grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (BGE 129 V 1, E. 1.2)

Am 6. September 2011 ersuchte der Beschwerdeführer die Universität mit schriftlichem Gesuch um Zulassung (Reimmatrikulation), um Anrechnung bisheriger Leistungen an das Rechtsstudium und um krankheitsbedingt angepasste Studien- und Prüfungsbedingungen. In der Folge wurde ihm die Zulassung mit der Begründung, eine Reimmatrikulation sei in seinem Fall nicht möglich, aus formellen Gründen verweigert (E-Mail der ZAS vom 15. Dezember 2011 und Verfügung des Studiensekretärs vom 12. Januar 2012; vi-act. 6a/12, Beilage 4 bzw. 6a/25). Der massgebliche, zur ablehnenden Verfügung führende Sachverhalt trug sich im September 2011 zu. Hieran



wurden die Rechtsfolgen geknüpft. Die streitige Beurteilung der Anmeldung ist anhand der im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Grundlagen vorzunehmen.

**3.3.** Die Universität St. Gallen ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht der Selbstverwaltung (vgl. Art. 1 Abs. 2 des Universitätsgesetzes, sGS 217.11; UG). Für die Zulassung von Studenten zu Lehrveranstaltungen und Prüfungen erlässt sie Studien- und Prüfungsvorschriften (Art. 32 UG).

**3.3.1.** Der Benützer einer öffentlich-rechtlichen Anstalt tritt in ein besonderes Rechtsverhältnis zum Gemeinwesen. Soweit es sich zur Wahrung des Anstaltszwecks als nötig erweist, ist die Anstaltsleitung allenfalls auch ohne ausdrückliche formellgesetzliche Grundlage zur Normierung der Anstaltsordnung befugt. Dies betrifft namentlich die Disziplinarordnung und die Organisation der Kurse und der Examina, einschliesslich der Modalitäten der Zulassung. Davon ausgenommen sind lediglich wichtige, einschneidende Fragen, so etwa die Einführung eines Numerus clausus (BGE 121 I 22 E. 4a).

**3.3.2.** Nach dem Gesagten ist die Universität St. Gallen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ohne weiteres befugt, die Zulassungsmodalitäten zu regeln. Das formelle Anmeldeverfahren für ein Studium an der Universität St. Gallen ist auf deren Homepage näher umschrieben (<http://www.unisg.ch/de/studium/zulassungundanmeldung>). Die Publikation erfolgt in einer für den Adressatenkreis angemessenen Art und Weise (vgl. BGE 120 Ia 1 E. 4e).

Nach unbestrittener Darstellung des Beschwerdeführers war im September 2011 folgender Text auf der Homepage publiziert (vi-act. 6a/1, S. 4): «Falls Sie noch nie an der HSG studiert haben, erfolgt die Erstanmeldung zum Studium über die Online-Anmeldung. Wenn Sie bereits an der HSG eingeschrieben waren, verwenden Sie bitte das Formular zur Reimmatrikulation.»

**3.4.** Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, der Beschwerdeführer habe trotz wiederholter Aufforderung nie ein ordentliches Online-Anmeldeverfahren an der Universität St. Gallen durchgeführt. Sein Mobilitätssemester im Jahr 2007 -



während dem er an der Universität Zürich immatrikuliert geblieben sei - berechtige ihn nicht zur Reimmatrikulation. Seine Behauptung, er sei damals an der Universität St. Gallen eingeschrieben gewesen, sei falsch. Dass die Universität St. Gallen auch damals gewisse Daten erhoben habe, dürfe nicht mit dem ordentlichen Einschreibeverfahren und anschliessender Zulassungsprüfung verwechselt werden. Ein solches sei in seinem Fall noch nie durchgeführt worden.

**3.4.1.** Aus den Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer im Juni 2011 per E-Mail mit der ZAS in Kontakt getreten ist. Unter anderem mit E-Mails vom 17. und 18. Juni 2011 wurde er darauf hingewiesen, dass er die Online-Anmeldung ausfüllen müsse (vi-act. 6a/1, Beilagen 6 und 7), und dass die Anmeldefrist für das Herbstsemester 2011 bereits verpasst sei.

Nach dieser Auskunft verfolgte er den ordentlichen Anmeldeprozess nicht mehr weiter, sondern wandte sich mit E-Mail vom 3. Juli 2011 (vi-act. 6a/1, Beilage 8) erneut an die ZAS. Er gab an, die Anmeldefrist unverschuldet verpasst zu haben und bat, ihn dennoch «dringend und flexibel» via Reimmatrikulation für das Herbstsemester 2011 einzuschreiben. Die ZAS beschied ihm am 5. Juli 2011, die Anmeldefrist sei bereits am 30. April 2011 abgelaufen und eine Nachmeldung sei nicht möglich (vi-act. 6a/1, Beilage 9). Das schliesslich am 6. September 2011 eingereichte Formular «Antrag auf Reimmatrikulation» bezog sich auf das Frühjahrssemester 2012. Am 15. Dezember 2011 teilte ihm der zuständige Sachbearbeiter der ZAS mit, er erfüllte die Voraussetzungen zur Reimmatrikulation nicht. Diese sei Studienbewerbern vorbehalten, die bereits als ordentliche Studierende eingeschrieben gewesen und zwischenzeitlich exmatrikuliert worden seien.

**3.4.2.** Nach Ansicht des Beschwerdeführers verfiel die Universität in überspitzten Formalismus und versties gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, als sie nicht auf sein Gesuch um Reimmatrikulation eintrat. Diese Rügen sind nicht stichhaltig. Der Beschwerdeführer hat sich bei der ZAS über den korrekten Anmeldevorgang erkundigt und die unmissverständliche Auskunft erhalten, er müsse sich online anmelden. Den Weg über die Reimmatrikulation wählte er erst, nachdem ihm klar wurde, dass er die ordentliche Anmeldefrist verpasst hatte. Gegen den negativen Bescheid vom 5. Juli 2011 unternahm er nichts.



Weshalb der Beschwerdeführer auch bei der Anmeldung für das Frühjahrssemester 2012 vom 6. September 2011 die Reimmatrikulation wählte, kann nicht nachvollzogen werden. Weder die eindeutige Auskunft der ZAS vom Juni 2011 noch der damals auf der Homepage publizierte Text liessen Zweifel daran zu, dass der richtige Weg in seinem Fall über die Online-Anmeldung führen würde. Das bereits an der Universität St. Gallen absolvierte Mobilitätssemester ändert hieran nichts. Dabei bleiben die Studenten nämlich an ihrer angestammten Universität eingeschrieben (vgl. die Angaben der Schweizerischen Rektorenkonferenz über die innerschweizerische Mobilität unter [www.crus.ch](http://www.crus.ch)). Der Beschwerdeführer konnte dies daran erkennen, dass er die Studiengebühren während des Mobilitätssemesters weiterhin an der Universität Zürich bezahlen musste.

Es ist auch in zeitlicher Hinsicht nicht ersichtlich, was den Beschwerdeführer daran hätte hindern können, sich während der Anmeldefrist korrekt online anzumelden. Die Anmeldefrist für die Online-Anmeldung stand ihm zwischen Anfang September und Ende November 2011 (und damit im Zeitpunkt seiner «Reimmatrikulation») ohne weiteres offen.

**3.4.3.** Der Beschwerdeführer, der für seine Anmeldung das falsche Verfahren gewählt hat, kann sich nicht erfolgreich auf das Verbot des überspitzten Formalismus und einen Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben berufen. Er hat explizit beantragt, er wolle reimmatrikuliert werden, obwohl es ihm an der notwendigen Voraussetzung einer vorgängigen Immatrikulation an der Universität St. Gallen gefehlt hat. Die mit seinem Verhalten verbundenen Nachteile hat er sich selbst zuzuschreiben. Die Universität hat seine Unterlagen innert nützlicher Frist geprüft und ihm den negativen Entscheid am 15. Dezember 2011 per E-Mail eröffnet. Sie hat damit seinen Antrag aufgegriffen und geprüft. Ob für die Reimmatrikulation ähnliche Dokumente vorliegen müssen wie für eine Erstanmeldung, ist unerheblich. Nicht massgebend ist auch, dass er sich noch im November 2011 hätte online für das Frühjahrssemester 2012 anmelden können, wenn er vorher Bescheid erhalten hätte. Die Universität hat seinen Antrag zeitgerecht behandelt. Aus dem Umstand, dass er im Februar 2012 eine Anmeldebestätigung für ein gänzlich anderes Masterprogramm erhalten hat (was ein offensichtlicher Irrtum war), darf der Beschwerdeführer nicht schliessen, er erfülle die Voraussetzungen für eine Reimmatrikulation.



Zusammenfassend steht fest, dass es dem vom Beschwerdeführer gestellten Antrag auf Reimmatrikulation an einer notwendigen Voraussetzung fehlte und ihn die Universität deshalb zu Recht abgewiesen hat.

**3.5.** An der Sache vorbei geht auch der (Eventual-)Antrag des Beschwerdeführers, das Verwaltungsgericht könne die offensichtlich irrtümlich versandte Anmeldebestätigung vom Februar 2012 zu einem ganz anderen Masterprogramm nun uminterpretieren und ihn rückwirkend für das rechtswissenschaftliche Masterprogramm anmelden. Ganz abgesehen davon, dass das Verwaltungsgericht den noch nicht erfolgten Zulassungsentscheid der ZAS nicht vorwegnehmen kann, erscheint dieser Antrag umso weniger verständlich, wenn man bedenkt, dass sich der Beschwerdeführer während des Verfahrens schon etliche Male ordentlich online hätte anmelden können.

**3.6.** Schliesslich beantragt der Beschwerdeführer, es sei ihm eine Nachfrist zu setzen, um die von der ZAS gewünschte Anmeldeform zu erfüllen (zu den Bedingungen Anfang September 2011). Er stellt damit sinngemäss ein Gesuch um Wiederherstellung der verpassten Frist zur Online-Anmeldung.

Die Frage der Fristwiederherstellung wird im st. gallischen Verwaltungsverfahrensrecht nicht eigens geregelt. Art. 30 Abs. 1 VRP erklärt die einschlägigen Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; ZPO) für sachgemäss anwendbar. Gemäss Art. 148 Abs. 1 ZPO kann die Frist einer säumigen Partei wiederhergestellt werden, wenn sie glaubhaft macht, dass sie kein oder nur ein leichtes Verschulden trifft. Abs. 2 der Bestimmung sieht sodann vor, dass das Gesuch innert 10 Tagen seit Wegfall des Säumnisgrundes einzureichen ist. Der Säumnisgrund fällt spätestens im Zeitpunkt weg, in dem die Partei sichere Kenntnis von ihrer Säumnis erlangt. Dies war spätestens mit der Verfügung des Studiensekretärs vom 12. Januar 2012 der Fall. Der Antrag um Wiederherstellung der Frist, der erstmals im Beschwerdeverfahren gestellt wurde, ist offensichtlich verspätet und daher abzuweisen.

**4.** Was die Erfolgsaussichten eines allfälligen Zulassungsverfahrens betrifft, kann auf die zutreffende Erw. 5 der Vorinstanz verwiesen werden. Die Studiensperre wird in Ziff. 2.6 der «Eckwerte betreffend Zweitstudium, Quereinstieg, Studiensperren sowie



Studien- und Ordnungswechsel» (Beschluss des Senatsausschusses vom 6. Mai 2003) explizit geregelt. Die Vorinstanz hat die massgebliche Bestimmung im Wortlaut wiedergegeben. Die Zulassung des Beschwerdeführers zum rechtswissenschaftlichen Studium dürfte demnach - unabhängig ob Erst- oder Zweitstudium - ausgeschlossen sein.

**5.** Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe sowohl vor der Vorinstanz als auch vor Verwaltungsgericht Anspruch auf ein kostenloses Verfahren. Zur Begründung verweist er auf Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BehiG

Das Behindertengleichstellungsgesetz ist auf die kantonalen Bildungsangebote - abgesehen vom Bereich der Grundschule - nicht anwendbar (BGer 2D\_7/2011 vom 19. Mai 2011 E. 2.4). Es findet demnach auf die unter kantonalen Hoheit stehende Universität St. Gallen keine Anwendung. Nachdem der erwähnte Bundesgerichtsentscheid offensichtlich in seiner Sache ergangen ist, weiss dies der Beschwerdeführer genau. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern die streitige Materie das verfassungsrechtlich garantierte Diskriminierungsverbot betreffen soll. Die Rüge in Bezug auf den angefochtenen Entscheid ist nicht stichhaltig bzw. geradezu trölerisch, und der Antrag für das verwaltungsgerichtliche Verfahren ist aus gleichem Grund abzuweisen.

**6.** Der Beschwerdeführer beantragt, die Entscheidgebühr für den angefochtenen Entscheid sei von Fr. 1'500.-- um mindestens die Hälfte auf höchstens Fr. 750.-- zu reduzieren. Der Aufwand der Vorinstanz sei auf die Klärung einer formellen Vorfrage begrenzt gewesen. Dass sein Gesuch um kostenlose Prozessführung fälschlicherweise als Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege behandelt worden und deshalb Mehraufwand entstanden sei, habe nicht er zu verschulden.

Der Universitätsrat legt im Gebührenreglement den Rahmen der von den universitären Rechtspflegeorganen festzusetzenden Entscheidgebühren fest (Art. 13 Abs. 1 der Gebührenordnung der Universität St.Gallen, sGS 217.43). Das Gebührenreglement ist als Anhang zur Gebührenordnung publiziert. Der Gebührenrahmen für Rekursentscheide des Universitätsrates liegt zwischen Fr. 300.-- und Fr. 3'000.-- (Ziff. 2.1.1. lit. b des Gebührenreglements).



In der verwaltungsinternen Rechtspflege wird die Entscheidgebür nach dem Wert und der Bedeutung der Amtshandlung, dem Zeit- und Arbeitsaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis bemessen (vgl. Art. 11 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, sGS 821.1). Damit wird der Leistungs- und Kostenproportionalität Rechnung getragen (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen, 2004, S. 57).

Das Rekursverfahren muss als aufwändig und anspruchsvoll bezeichnet werden. Der Rekurrent stellte in seiner umfangreichen und ausschweifenden Rekurschrift fünfzehn zum Teil weit über das Anfechtungsobjekt hinausgehende Anträge und ein Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen (vgl. vi-act. 1). Dieses hat der Präsident des Universitätsrates am 21. November 2012 abgewiesen und die Kosten bei der Hauptsache belassen (vi-act. 13). Für den Massnahmen- und den Hauptsachenentscheid ist die Entscheidgebür von Fr. 1'500.-- durchaus angemessen. Die Rüge des Beschwerdeführers ist nicht stichhaltig.

7. Zusammenfassend steht fest, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Für den vorliegenden Entscheid in der Hauptsache erscheint eine Entscheidgebür von Fr. 2'000.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Für das am 25. Juli 2013 abgewiesene Ausstandsgesuch gegen Dr. Henk Fenners wurde eine Entscheidgebür von Fr. 500.-- bereits rechtskräftig verfügt, jedoch bei der Hauptsache belassen (act. 7). Demnach hat der Beschwerdeführer für das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine Entscheidgebür von insgesamt Fr. 2'500.-- zu bezahlen. Der für dieses Verfahren geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- wird angerechnet. Ebenfalls angerechnet wird der vom Verfahren B 2012/251 übertragene Kostenvorschuss von Fr. 1'000.--.

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

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'500.-- bezahlt der Beschwerdeführer. Der Kostenvorschuss von insgesamt Fr. 2'500.-- wird verrechnet.

# Publikationsplattform



## St.Galler Gerichte

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle