



Fall-Nr.: B 2016/209
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 20.01.2017
Entscheiddatum: 20.01.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 20.01.2017

Verfahrensrecht, Sprungbeschwerde, Art. 43ter VRP (sGS 951.1; alte Fassung).Nichteintreten auf die Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid, mit welchem die Vorinstanz den Antrag des Rekurrenten um Überweisung der Streitsache an das Verwaltungsgericht (Sprungbeschwerde) abwies. Der Zwischenentscheid begründet keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil (Verwaltungsgericht, B 2016/209).Hinweis: Nach Art. 43ter VRP in der ab 1. Juni 2017 geltenden Fassung wird die Zustimmung der zu überspringenden Rechtsmittelinstanz nicht mehr vorausgesetzt.

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Beschwerdeführer,

gegen

Universitätsrat der Universität St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

Gegenstand

Bewertung der Masterarbeit / Sprungbeschwerde

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. X.Y. war an der Universität St. Gallen im Studien-Programm „Master of Arts in Business Innovation“ eingeschrieben und reichte am 16. November 2015 die Masterarbeit zum Thema „Erfolgsfaktoren schweizerischer Wirtschaftsdynastien – Eine theoriebasierte Analyse anhand zweier Fallstudien“ ein. Die Masterarbeit wurde mit Verfügung vom 24. Februar 2016 mit der Note 3.5 bewertet und gilt damit als nicht bestanden (vgl. vi-act. 1a/1).

B. Im dagegen bei der Rekurskommission der Universität St. Gallen angestregten Rekursverfahren stellte X.Y. die Bewertung seiner Masterarbeit nicht in Frage, machte aber geltend, der 16. November 2015 sei der letztmögliche Abgabetermin gewesen, mit dem er die ansonsten zwangsweise erfolgende Exmatrikulation wegen überschrittener Maximalstudiendauer von konkret acht Semestern habe verhindern können. Weil laut geltender Prüfungsordnung keine Möglichkeit zur Fristerstreckung bestehe, habe er die Arbeit abgegeben, obwohl die Strafuntersuchungsbehörden des Kantons Zürich elf Tage vor dem Termin im Zuge eines gegen seinen Vermieter gerichteten Strafverfahrens in zwei von ihm gemieteten Wohnungen Hausdurchsuchungen vorgenommen und dabei sämtliche in seinem Eigentum stehenden Datenträger und Unterlagen sichergestellt hätten. Weil die Studienzeitsbeschränkung auch für derart aussergewöhnliche Fälle keine Möglichkeit zur Verlängerung der maximalen Studiendauer vorsehe, würden die entsprechenden Bestimmungen gegen höherrangiges Recht verstossen. Dies habe die Rekurskommission festzustellen und ihn so zu behandeln, als ob eine Fristerstreckungsmöglichkeit von Anfang an



vorgesehen gewesen wäre. In diesem Zusammenhang stellte X.Y. diverse Haupt- und Eventualanträge, auf die nicht im Detail einzugehen ist (vgl. vi-act. 6a/3).

Die Rekurskommission wies das Rechtsmittel mit Entscheid vom 19. Mai 2016 (Versand: 15. Juli 2016) ab. Dass das Master-Studium auf acht Semester begrenzt sei, sei reglementarisch explizit vorgesehen. Genauso sei statuiert, dass das Risiko einer Verhinderung im letzten Semester von den Studierenden selbst zu tragen sei. Auch entschuld bare Gründe würden nicht zu einer Erstreckung auf neun Semester berechtigen. Das Bestehen des Master-Studiums werde im vorliegenden Fall deshalb an jenen Studienleistungen gemessen, welche X.Y. bis zum Ende des achten Semesters erbracht habe. Mit der Begrenzung der Studiendauer werde ein gewichtiges öffentliches Interesse verfolgt; diese sei angesichts des Umstandes, dass die Regeldauer des Master-Studiums drei Semester betrage, gerade auch in zeitlicher Hinsicht verhältnismässig (vgl. vi-act. 1a/2 E. 4).

C. Mit Eingabe vom 22. Juli 2016 erhob X.Y. gegen den Entscheid der Rekurskommission Rekurs beim Universitätsrat der Universität St. Gallen. Er beantragte, die Streitsache sei als (Sprung-)Beschwerde dem Verwaltungsgericht zu überweisen, der Entscheid der Rekurskommission sei aufzuheben und die Streitsache gemäss seinen dort gestellten Anträgen zu entscheiden. Eventuell sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Streitsache zur Sachverhaltsermittlung und Neubeurteilung an die Rekurskommission zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (vgl. vi-act. 1). Am 24. September 2016 beantragte er ferner, die Mitglieder des Universitätsrates hätten in den Ausstand zu treten; diese seien unzulässiger Weise „Richter in eigener Sache“, nachdem sie die streitige Bestimmung der Prüfungsordnung (Studienzeitbeschränkung) selbst erlassen hätten.

Am 30. September 2016 wies der Präsident des Universitätsrates den Antrag auf Sprungbeschwerde ab (vi-act. 12). Zur Begründung führte er im Wesentlichen an, ein Anspruch des Rekurrenten auf Überweisung als Sprungbeschwerde bestehe nicht. Der Universitätsrat sei nicht befangen, wenn er im Streitfall Promotions- und Prüfungsvorschriften prüfe, die er selbst erlassen habe. Die beiden Zuständigkeiten seien systembedingt.



D. Gegen die Verfügung des Universitätsrates erhob X.Y. (Beschwerdeführer) am 6. Oktober 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den (sinngemässen) Anträgen, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, der Universitätsrat sei anzuweisen, den hängigen Rekurs als Sprungbeschwerde dem Verwaltungsgericht zu überweisen, und es sei festzustellen, dass alle gegenwärtigen Mitglieder des Universitätsrates in den Ausstand zu treten hätten; unter Kosten und Entschädigungsfolgen (act. 1). Für den Universitätsrat (Vorinstanz) nahm der Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes am 8. November 2016 Stellung und beantragte Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge (act. 6). Der Beschwerdeführer verzichtete auf eine weitere Stellungnahme (act. 9).

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 30. September 2016, mit welcher sie dem Antrag des Beschwerdeführers um Überweisung der Streitsache an das Verwaltungsgericht (Sprungbeschwerde) nicht zustimmte. Dabei handelt es sich um einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid, der - entgegen der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung in der angefochtenen Verfügung - nach kantonalem Verfahrensrecht nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann (vgl. Art. 59 Abs. 2, Art. 59bis Abs. 3 und Art. 60 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1, VRP] e contrario).

Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts und die Zulässigkeit einer Beschwerde könnte sich im konkreten Fall jedoch aus dem Umstand ergeben, dass gemäss Art. 82 Ingress und lit. a sowie Art. 93 Abs. 1 Ingress und lit. a des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110, BGG) gegen (andere) selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht



zulässig ist, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. In solchen Fällen muss – unter anderem unter Berücksichtigung des Grundsatzes „Einheit des Verfahrens“ gemäss Art. 111 BGG – auf kantonaler Ebene letztinstanzlich ein oberes kantonales Gericht im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG über eine Zwischenverfügung entscheiden, auch wenn das kantonale Verfahrensgesetz dies nicht vorsieht resp. ausschliesst (vgl. GVP 2012 Nr. 44).

1.2. Auf eine Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid ist mit Blick auf Art. 93 Abs. 1 Ingress und lit. a BGG mithin nur einzutreten, wenn dieser einen Nachteil bewirkt, der auch durch einen für den Beschwerdeführer günstigen Endentscheid nicht mehr behoben werden kann (BGE 134 II 188 E. 2.1 mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, ein von der Vorinstanz in der Hauptsache gefällter Entscheid würde in Verletzung der Ausstandsregeln ergehen. Für eine abschliessende materielle Beurteilung durch das Verwaltungsgericht würden zudem prozessökonomische Gründe sprechen. Einen (auch durch einen für ihn günstigen Endentscheid) nicht mehr zu beseitigenden Nachteil tut der Beschwerdeführer damit allerdings nicht dar. Die Abweisung eines Begehrens um Überspringen der funktionell zuständigen Rechtsmittelbehörde kann keinen solchen bewirken. Insbesondere stellt die blosser Verteuerung oder Verzögerung des Verfahrens für sich allein keinen derartigen Nachteil dar (BGE 136 II 165 E. 1.2.1 und 135 II 30 E. 1.3.4). Es ist dem Beschwerdeführer gerade auch in zeitlicher Hinsicht zuzumuten, erst den Endentscheid der Vorinstanz beim Verwaltungsgericht anzufechten. Dementsprechend ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2. Bei gegebenen Sachurteilsvoraussetzungen wäre die Beschwerde im Übrigen abzuweisen gewesen.

2.1. Wenn gegen einen Rekursentscheid die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offensteht, können Regierung und zuständiges Departement mit Zustimmung des Rekurrenten auf den Entscheid verzichten und die Streitsache als Beschwerde dem Verwaltungsgericht zur Erledigung überweisen (vgl. Art. 43ter VRP). Die Abweichung vom Instanzenzug mittels „Sprungbeschwerde“ kann sinnvoll sein, wenn der übersprungenen Rechtsmittelinstanz nicht die Stellung eines unabhängigen Gerichts



zukommt und diese bereits in einem früheren Verfahrensstadium mit einer Angelegenheit befasst war, allenfalls sogar Weisungen über deren Behandlung erteilt hat und deshalb später nicht mehr unabhängig entscheiden kann. Sinnvoll ist das Überspringen einer Instanz auch dann, wenn diese in einer tatsächlich oder rechtlich gleich gelagerten Sache bereits entschieden hat und nicht gewillt ist, von ihrer rechtlichen Beurteilung abzuweichen. Das Überspringen einer Instanz kann sich auch aus prozessökonomischen Erwägungen rechtfertigen, etwa wenn die Beteiligten oder die betroffene Instanz die Streitsache einer oberen oder letzten Instanz zur Entscheidung zuführen möchten (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1163; N. Voigt, Die Sprungbeschwerde, in: Staatskanzlei des Kantons St. Gallen [Hrsg.], 20 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, St. Gallen 1986, S. 75 ff.).

Formell wird vorausgesetzt, dass das Verwaltungsgericht als übergeordnete Rechtsmittelinstanz sachlich zuständig ist (vgl. Art. 59bis Abs. 1 VRP) und der Rekurrent zustimmt (vgl. GVP 1987 Nr. 89), was konkret der Fall ist. Der Normtext von Art. 43ter VRP spricht als überweisende bzw. zu überspringende Instanzen die Departemente und die Regierung an, zu deren Entlastung die Sprungbeschwerde ursprünglich gedacht war (Voigt, a.a.O., S. 78). Sinn und Zweck von Art. 43ter VRP gebieten jedoch, die Sprungbeschwerde auch bei Zuständigkeit einer anderen Vorinstanz des Verwaltungsgerichts – wie hier des Universitätsrates – grundsätzlich zuzulassen.

2.2. Sind die genannten formellen Voraussetzungen gegeben, liegt es im Ermessen der übersprungenen Rekursinstanz, ob sie auf einen Entscheid verzichten und die Streitsache als Beschwerde dem Verwaltungsgericht überweisen will. Das Verwaltungsgericht ist aber lediglich zur Rechts- nicht aber zur Ermessenskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 VRP e contrario). Ein Rechtsanspruch des Rekurrenten auf Überweisung besteht indessen nicht (vgl. Art. 43ter VRP; Voigt, a.a.O., S. 81).

2.3. Die Vorinstanz hat das Ersuchen des Beschwerdeführers um Überweisung der Streitsache an das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Verfügung ausdrücklich abgelehnt (act. 2). Der Beschwerdeführer macht – im Wesentlichen in Anlehnung an ein Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. Juni 2016 (VB.2016.00044) betreffend Konkurrenzverbot für einen Arzt bzw. Vorbefassung sämtlicher Mitglieder



des Spitalrates als Vorinstanz (www.vgr.zh.ch) – geltend, er habe einen Rechtsanspruch auf Überweisung seines Rekurses als Beschwerde an das Verwaltungsgericht. In seinen Rechtsmitteleingaben habe er geltend gemacht, dass die von der Vorinstanz erlassene Prüfungsordnung ohne genügende gesetzliche Grundlage die maximale Studienzeit für einzelne Masterstudiengänge absolut beschränke und es dadurch zu Zwangsexmatrikulationen komme. Die Vorinstanz sei diesbezüglich zugleich Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsorgan. Sie habe auf seinen Rekurs hin die von ihm in Frage gestellten Bestimmungen der Prüfungsordnung nicht von sich aus abgeändert, woraus er schliesse, dass sie nach wie vor von deren Rechtmässigkeit überzeugt sei (act. 1, S. 11). Sie sei deshalb im Hinblick auf die Durchführung einer konkreten Normenkontrolle vorbefasst und habe Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verletzt, indem sie seinen Antrag auf Überweisung an das Verwaltungsgericht abgewiesen habe. Die Mehrfachbefassung der Vorinstanz sei „systemfehlerhaft“ und verletze den Grundsatz der Gewaltenteilung. In ihrem Wirkungsbereich fehle eine funktionelle Gewaltenteilung völlig.

2.4. Die Universität St. Gallen ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht der Selbstverwaltung (Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Universität St. Gallen, sGS 217.11, UG). Kantonsrat und Regierung nehmen verschiedene Aufsichtsfunktionen über die Universität wahr. Die Oberaufsicht liegt beim Kantonsrat (vgl. Art. 6 - 7ter UG). Oberstes Organ der Universität ist der Universitätsrat, den der Vorsteher des zuständigen Departements präsidiert und dem zehn weitere Mitglieder angehören. Die Amtsdauer beträgt höchstens vier Jahre (vgl. Art. 8 Abs. 1 - 3 UG). Der Universitätsrat hat unter anderem die Aufgabe, das Universitätsstatut, die Habilitationsordnung, die Promotions- und Prüfungsvorschriften sowie die Satzungen der wissenschaftlichen Institute und Forschungsstellen zu erlassen (Art. 9 Abs. 1 Ingress und lit. a UG). Der Universitätsrat erliess am 24. Februar 2003 die Prüfungsordnung für die Master-Stufe der Universität St. Gallen (PO; Stand: 8. Dezember 2014; www.unisg.ch). Mit Nachtragsbeschluss vom 8. Dezember 2014, in Kraft seit 1. Februar 2015, legte er in Art. 58 Abs. 1 PO die maximale Studiendauer für die Master-Ausbildung auf acht Semester (inkl. allfällig zu erbringender Zusatzaufgaben) fest. Danach bestehe keine Möglichkeit mehr, ein Studium an der Universität St. Gallen aufzunehmen, wobei der Rektor Ausnahmen bewilligen könne (vgl. Abs. 2). Er hielt weiter fest, die Studierenden trügen das Risiko einer Verhinderung im letzten Semester



selbst. Auch entschuldbare Gründe berechtigen nicht zu einer Erstreckung auf neun Semester (vgl. Abs. 3).

Verwaltungsverfahren und Rechtspflege innerhalb der Universität richten sich nach dem VRP, soweit das UG nichts anderes bestimmt (Art. 40 UG). Verfügungen, die sich auf Studien- und Prüfungsvorschriften stützen, können mit Rekurs bei der Rekurskommission, der drei bis fünf vom Senat gewählte ordentliche Professoren und je ein Vertreter des Mittelbaus und der Studentenschaft angehören, angefochten werden (vgl. Art. 42 UG, vgl. auch Art. 113 lit. b und 116 des Universitätsstatuts, sGS 217.15). Deren Entscheide können mit Rekurs beim Universitätsrat angefochten werden (Art. 44 Ingress und lit. b UG). Diese Bestimmung entspricht der allgemeinen Regelung von Art. 40 Abs. 1 VRP, wonach Verfügungen unterer Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde einer Körperschaft oder einer Anstalt weitergezogen werden können.

2.5. Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang eine Verletzung der allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 1 BV, wonach jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist hat. Die Vorinstanz könne nicht unvoreingenommen über die Rechtmässigkeit der von ihr selbst erlassenen Prüfungsordnung urteilen.

Der Beschwerdeführer macht hingegen nicht geltend, die angefochtene Verfügung sei selbst mit einem solchen formellen Mangel behaftet. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz die Ausstandsregeln beim Erlass der angefochtenen Zwischenverfügung verletzt hätte.

2.5.1. Art. 29 Abs. 1 BV verlangt ein bestimmtes Mass an Unparteilichkeit, Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit der Entscheidbehörde (G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, N 35 zu Art. 29 mit Hinweisen). Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht für Richter wie für Angehörige der Verwaltung, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Die für Gerichte geltenden Anforderungen



an die Unbefangenheit (vgl. Art. 30 Abs. 1 BV) können indessen nicht unbesehen auf die Verwaltung übertragen werden, denn gerade die systembedingten Unzulänglichkeiten des Verwaltungsverfahrens haben zur Schaffung unabhängiger verwaltungsgerichtlicher Instanzen geführt. Bei Exekutivbehörden kumulieren sich sachbedingt verschiedene, z.T. politische Aufgaben. Sie sind, anders als ein Gericht, nicht allein zur neutralen Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen, sondern tragen zugleich eine besondere Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Verwaltungsbehörden ist demnach keine „Organisationsmaxime“ (BGE 125 I 123). Liegt die amtliche Mehrfachbefassung im öffentlichen Interesse und ist sie in diesem Sinn systembedingt, liegt nicht bereits darin eine unzulässige Vorbefassung. Der Vorwurf des Beschwerdeführers, die heutige Organisation verletze das Prinzip der Gewaltenteilung, geht deshalb fehl. Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, entscheidet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Dabei ist je nach Verfahrensart, Funktion oder Streitgegenstand des betreffenden Verfahrens zu unterscheiden (zum Ganzen vgl. BGE 140 I 326 E. 5.2 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur).

2.5.2. Das kantonale Recht regelt den Ausstand für Verwaltungsbehörden in Art. 7 VRP. Behördemitglieder haben gemäss Art. 7 Abs. 1 Ingress und lit. c VRP in den Ausstand zu treten, wenn sie – aus anderen als den in lit. a und b genannten Gründen – befangen erscheinen. Dabei genügt, dass Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Allein das persönliche Empfinden einer Partei reicht nicht aus. Vernünftige Gründe müssen das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit objektiv rechtfertigen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 191 mit Hinweisen; BGer 2P.170/2000 vom 27. Oktober 2000 E. 4b/aa). Solche Umstände können in einem bestimmten Verhalten des Behördemitglieds oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein. Der Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit kann auch dadurch erweckt werden, dass die betreffende Person in einem früheren Zeitpunkt mit der konkreten Sache schon zu tun hatte (sogenannte Vorbefassung). Ob eine unzulässige, den Verfahrensausgang vorwegnehmende Vorbefassung vorliegt, kann nicht generell gesagt werden. Es ist vielmehr in jedem Einzelfall anhand aller tatsächlichen und verfahrensrechtlichen Umstände zu



untersuchen, ob die konkret zu entscheidende Frage trotz Vorbefassung noch als offen erscheint (vgl. z.B. VerwGE B 2013/251 vom 24. März 2015 E. 3.2.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 192). Ausschlaggebend ist, ob die frühere Tätigkeit den berechtigten Eindruck entstehen lässt, die betroffene Person könne sich von den seinerzeit getroffenen Feststellungen und Wertungen nicht mehr lösen und die Angelegenheit deshalb nicht mehr mit der nötigen Distanz und Objektivität beurteilen (R. Kiener, in: A. Donatsch [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 26 zu § 5a).

2.5.3. Gemäss Art. 81 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) überprüfen Recht sprechende Instanzen im konkreten Anwendungsfall eine Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht (sog. „konkrete Normenkontrolle). Zu den „rechtsprechenden Instanzen“ gehören nicht nur richterliche Behörden, sondern auch verwaltungsinterne Instanzen (vgl. Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 in: ABI 2000, 365 f.).

2.5.4. Der Vorwurf des Beschwerdeführers thematisiert zunächst nicht – wie es zur Begründung der Rüge der Verletzung der Ausstandsvorschriften erforderlich wäre (vgl. VerwGE B 2015/139 vom 17. Dezember 2015 E. 2; BGE 115 Ib 301 E. 1.c) – die mangelnde Unabhängigkeit einer einzelnen konkreten Person, sondern in pauschaler und unzulässiger Weise der Vorinstanz als Gesamtbehörde.

Darüber hinaus verkennt der Beschwerdeführer, dass die Verwaltung regelmässig „eigenes“ Recht, d.h. Verordnungen, welche sie selbst erlassen hat, anwenden muss. Wollte man ihr dies verbieten, schliesse man sie von wesentlichen Bereichen der Rechtsanwendung aus. Diese systembedingte Abhängigkeit ist hinzunehmen; sie wird kompensiert durch die Möglichkeit einer gerichtlichen Nachkontrolle (I. Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Habil. Zürich 2000, Rz. 423). Mit Blick auf die Vorbefassung erscheint dies unproblematisch, weil es sich bei der Verordnung als generell-abstrakte Norm und bei der Verfügung als individuell-konkrete Anordnung um zwei grundsätzlich verschiedene Fragestellungen handelt. Enger verbunden sind die Fragestellungen, wenn eine Behörde ihre eigene Verordnung auf die Übereinstimmung mit höherrangigem Recht zu überprüfen hat. Nach der



herrschenden Lehre liegt indessen auch hier eine unzulässige Vorbefassung nur vor, wenn dieselbe Einzelperson mit der Überprüfung betraut ist und es sich um ein Verfahren abstrakter Normenkontrolle oder um eine erst kürzlich erlassene Verordnung handelt. Das Problem entschärft sich, wenn zwischen Erlass der Verordnung und deren akzessorischer Überprüfung eine gewisse Zeitspanne verstrichen ist. Dies gilt umso mehr, wenn die Behörde in der Zwischenzeit personell neu zusammengesetzt ist (zum Ganzen vgl. B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 192).

Die streitige Verordnungsbestimmung ist seit rund zwei Jahren in Kraft. Zwischen Erlass und akzessorischer Überprüfung liegt damit eine gewisse Zeitspanne. Zudem setzt sich die Vorinstanz personell heute anders zusammen: Der Kantonsrat hat am 6. Juni 2016 die Mitglieder des Universitätsrates für die Amtsdauer 2016/20 gewählt. Zu den sieben bisherigen wurden drei neue Mitglieder bestellt (ABI 2016 2005). Mit der weitgehenden Selbstverwaltung der Universität verfolgte der Gesetzgeber ein zulässiges öffentliches Interesse. Dass deren oberstes Organ (auch) mit Rechtsprechungsaufgaben betraut ist, ist zulässig und jedenfalls mit Blick auf die anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und selbständigen Anstalten durchaus üblich (vgl. Art. 40 Abs. 1 VRP). Diese Personen des öffentlichen Rechts sollen die Möglichkeit haben, weitgehend selbst über die (rechtmässige) Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu bestimmen. Dazu gehört gerade auch die Überprüfung der eigenen Reglemente auf deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht. Die systembedingt gegebene erneute Befassung mit einer ähnlichen (aber nicht identischen) Fragestellung ist unter den konkret vorliegenden Umständen nicht derart, dass der Beschwerdeführer den berechtigten Eindruck haben darf, die am Erlass der PO beteiligten vorinstanzlichen Behördemitglieder könnten sich von den seinerzeit getroffenen Feststellungen und Wertungen nicht mehr lösen. Dies kann namentlich nicht daraus geschlossen werden, dass die Vorinstanz nicht bereits auf den Rekurs des Beschwerdeführers hin die entsprechenden Bestimmungen in seinem Sinn abgeändert hat. Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer in der angefochtenen Verfügung denn auch in Aussicht gestellt, sie werde den Entscheid ausführlich begründen und auf die zusätzlich vorgebrachten wesentlichen Argumente eingehen (act. 1, S. 5).

2.5.5. Eine Verletzung der Ausstandsregeln ergibt sich aus diesen Gegebenheiten nicht, weshalb auch der vom Beschwerdeführer damit begründete Rechtsanspruch auf



eine Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht nicht besteht. Eine andere Rechtsgrundlage wird vom Beschwerdeführer weder geltend gemacht noch ist eine solche dem kantonalen oder der übergeordneten Bundesrecht zu entnehmen.

2.6. Der Beschwerdeführer beschränkt sein gegen die Mitglieder der Vorinstanz gerichtetes Ausstandsbegehren im Übrigen nicht nur auf das bei dieser hängige Hauptverfahren. Er beantragt darüber hinaus die Feststellung von Ausstandsgründen für künftige Verfahren, etwa für eine mögliche erneute Befassung der Vorinstanz nach Rückweisung der Streitsache an die Rekurskommission der Universität (vgl. act. 1, S. 7).

Auf dieses Feststellungsbegehren wäre schon deshalb nicht einzutreten, weil das Verwaltungsgericht über den Streitgegenstand hinaus funktionell nicht zum Entscheid über Anstände betreffend Ausstandspflicht von Behördemitgliedern zuständig ist. Im konkreten Fall läge die Zuständigkeit – soweit ersichtlich – beim Kantonsrat als Aufsichtsinstanz über die Vorinstanz (vgl. E. 2.4 hiavor und Art. 7bis Abs. 1 Ingress und lit. e VRP).

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde gegen den Zwischenentscheid nicht einzutreten ist, weil dieser keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirkt. Im Übrigen wäre die Beschwerde abzuweisen, soweit das Verwaltungsgericht für die anderen aufgeworfenen Fragen überhaupt zuständig wäre.

4. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten grundsätzlich vom Beschwerdeführer zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Zu beachten ist aber, dass Kosten, die ein Beteiligter durch Trölerie oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften veranlasst, zu dessen Lasten gehen (vgl. Art. 95 Abs. 2 VRP). Die Angabe einer falschen Rechtsmittelbelehrung gilt praxisgemäss als Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 91 mit Hinweis). Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer darauf hingewiesen, er könne gegen ihre Verfügung nach Art. 59bis Abs. 1 VRP innert 14 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben, obwohl gar kein



Rechtsmittel gegeben war (vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1081). Die Entscheidgebühr – Fr. 1'500.-- ist angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) – ist deshalb der Vorinstanz aufzuerlegen. Auf die Erhebung ist indessen zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

Ausseramtliche Kosten sind mangels (mehrheitlichen) Obsiegens und weil die Voraussetzungen für eine ohnehin nur ausnahmsweise zuzusprechende Umtriebsentschädigung an eine nicht vertretene Partei (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014, E. 4. und 5., www.gerichte.sg.ch) nicht gegeben sind (Beschwerdeführer) bzw. mangels grundsätzlichen Anspruchs (Vorinstanz) nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 832).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlt die Vorinstanz. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle