Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.44/2006 /vje

Urteil vom 9. Juni 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Müller,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Stefan Minder,

gegen

Universität St. Gallen, Dufourstrasse 50,
9000 St. Gallen,
Rekurskommission der Universität St. Gallen, Guisanstrasse 1a, 9010 St. Gallen,
Universitätsrat der Universität St. Gallen,
c/o Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Art. 8, 9 und 29 BV (Prüfungsentscheid),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Universitätsrats der Universität St. Gallen vom
12. Dezember 2005.

Sachverhalt:
A.
X._____, Zürich, absolvierte am 24. September 2003 an der Universität St. Gallen im zweiten Versuch die Einzelfachprüfung P2 (Betriebswirtschaftliche Methoden: Wirtschaftsinformatik/Operations Research/Empirische Sozialforschung) des Wirtschaftswissenschaftlichen Lehrgangs, Studienrichtung Betriebswirtschaft. Diese wird zusammen mit weiteren Einzelfachprüfungen und der Schlussprüfung bei der Diplomprüfung berücksichtigt.

Im Februar/März 2004 legte X._____ ebenfalls im zweiten Versuch (erster erfolgloser Versuch im Herbst 2003) die Schlussprüfungen ab. Dabei wurde gemäss Prüfungsordnung für die Lizentiatsstufe u.a. auch das Ergebnis der Einzelfachprüfung P2 mitberücksichtigt. Am 19. März 2004 wurde X._____ eröffnet, er habe die Schlussprüfungen nicht bestanden.

Nachdem X._____ erstmals mit der Anmeldung zur Schlussprüfung am 19. Januar 2004 ohne Erfolg Aufschluss über die Bewertung seiner Einzelfachprüfung P2 verlangt hatte, wurde ihm mit Bescheinigung vom 26. April 2004 eröffnet, er habe die Note 3,5 (ungenügend) erzielt und die Prüfung damit auch im zweiten Versuch nicht bestanden. Die Bescheinigungen für die übrigen Kandidaten waren diesen bereits vor längerer Zeit - wie üblich innert vier Wochen nach der Prüfung (vgl. Beschwerde S. 13 Ziff. 28 sowie act. 7) - zugestellt worden. Den von X._____ gegen die Bescheinigung über die Einzelfachprüfung gerichteten Rekurs, mit welchem er verlangte, ihm mindestens die Note 4 zu erteilen, wies die Rekurskommission der Universität St. Gallen am

8. Februar 2005 ab. Zugleich bestätigte sie die Note 3,5. Dagegen gelangte X._____ an den Universitätsrat der Universität St. Gallen, der seinen Rekurs mit Beschluss vom 12. Dezember 2005 ebenfalls abwies.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 31. Januar 2006 beantragt X._____ dem Bundesgericht im Hauptbegehren, den Entscheid des Universitätsrates der Universität St. Gallen vom 12. Dezember 2005 aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung "an die Vorinstanz" zurückzuweisen.
Das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen beantragt, die Beschwerde abzuweisen.
Die Universität St. Gallen und deren Rekurskommission haben keine Vernehmlassung eingereicht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Beschluss des Universitätsrats der Universität St. Gallen ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid (Art. 44 Abs. 1 lit. b des kantonalen Gesetzes vom 26. Mai 1988 über die Universität St. Gallen [UG/SG]), der auf Bundesebene nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann. Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Entscheid unmittelbar betroffen und damit ohne weiteres zu dessen Anfechtung legitimiert (Art. 88 OG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.
1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur. Soweit der Beschwerdeführer daher mehr verlangt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden (BGE 127 II 1 E. 2c S. 5; 126 I 213 E. 1c S. 216 f., je mit Hinweisen).
2.
2.1 Die Bescheinigung der Universität St. Gallen vom 26. April 2004 über das Nichtbestehen der vom Beschwerdeführer abgelegten Einzelfachprüfung ist eine Verfügung (angefochtener Entscheid E. 1; Art. 45 UG/SG), welche dem Beschwerdeführer unbestrittenermassen aus Versehen - statt wie üblich innert vier Wochen nach der Prüfung - erst mit grosser Verspätung von mehr als sieben Monaten eröffnet worden ist.
2.2 Der Beschwerdeführer rügt zunächst, die verspätete - d.h. nicht innert vier Wochen nach dem Prüfungstermin erfolgte - Eröffnung der Notenverfügung verstosse "in willkürlicher Art und Weise gegen das Verbot der Rechtsverzögerung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 4 Abs. 1 lit. b KV/SG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 2 Abs. 1 lit. c KV/SG". Es liege damit ein "absoluter" Eröffnungsfehler vor, der zur Nichtigkeit der Notenverfügung führen müsse. Auch wenn dem nicht gefolgt werde, habe er durch die fehlerhafte Eröffnung gegenüber den übrigen Kandidaten einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil erlitten, denn er hätte sich - wenn er von der ungenügenden Note Kenntnis gehabt hätte - nicht für das Schlussexamen im Frühling 2004, sondern für jenes im Herbst 2004 angemeldet, um sich entsprechend besser vorbereiten zu können.
2.3 Der Prüfungsordnung vom 24. Februar 1997 für die Lizentiatsstufe des Wirtschaftswissenschaftlichen Lehrgangs der Universität St. Gallen ist keine Bestimmung zu entnehmen, innert welcher Frist der gemäss Art. 111 Abs. 2 des Universitätsstatuts vom 3. November 1997 für die Eröffnung der Prüfungsergebnisse zuständige Studiensekretär dieser Aufgabe nachzukommen hat. Sowohl die Rekurskommission als auch der Universitätsrat der Universität St. Gallen legen jedoch übereinstimmend dar, dass Notenverfügungen an der Universität St. Gallen regelmässig innert einem Monat nach der Prüfung erlassen werden (vgl. Beschwerdebeilage 22 S. 9 lit. d). Davon geht auch der Beschwerdeführer aus, der sich ausdrücklich auf diese Monatsfrist beruft.

Unter diesen Umständen liegt es auf der Hand, dass die dem Beschwerdeführer - ohne dass dafür triftige Gründe bestanden hätten - erst mehr als sieben Monate nach der Prüfung zugestellte Notenverfügung nicht innert angemessener Frist eröffnet und dadurch Art. 29 Abs. 1 BV bzw. Art. 4 lit. b KV/SG ("Recht auf Beurteilung innert angemessener Frist") sowie allenfalls das Willkürverbot verletzt worden sind. Das haben bereits die Rekurskommission und der Universitätsrat angenommen, die den entgegen der dargelegten Praxis erst mit erheblicher Verspätung von 215 Tagen eröffneten Notenentscheid als fehlerhaft bezeichnen.
2.4 Eröffnungsfehler können nur in seltenen Ausnahmefällen, bei besonders schweren Verfahrensmängeln (wie etwa die Unzuständigkeit der verfügenden Behörde: BGE 122 I 97 E. 3a/aa, mit Hinweisen) die Nichtigkeit der Verfügung zur Folge haben (vgl. dazu Jürg Stadelwieser, Die Eröffnung von Verfügungen, Diss. St. Gallen 1994, S. 139 ff.). Nach konstanter Rechtsprechung führt im Verwaltungsverfahren eine fehlerhafte Eröffnung nicht zur Nichtigkeit der Verfügung, sondern verlangt nur, dass der Verfügungsadressat deswegen keinen Nach-

teil erleiden darf; es ist dies ein allgemeiner, aus Treu und Glauben abgeleiteter Rechtsgrundsatz des Verwaltungsrechts, der auch den Art. 107 Abs. 3 OG und Art. 38 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) zu Grunde liegt (BGE 124 I 255 E. 1a; 123 II 231 E. 8b S. 238; 122 I 97 E. 3a/aa; Urteil C 168/00 des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 13. Februar 2001 i.S. A.E. gegen BIGA, E. 3b; publ. in: SZS 2002 S. 509). Fristen für die Mitteilung bzw. Eröffnung von Verfügungen sind in aller Regel blosse Ordnungsvorschriften. Die verspätete Eröffnung einer Verfügung stellt grundsätzlich keinen besonders schweren Verfahrensmangel dar, welcher die Nichtigkeit der
Verfügung zur Folge hat. In diesem Sinne hält denn auch Art. 38 VwVG - auf welchen sich der Beschwerdeführer ebenfalls beruft - einzig fest, dass im Verwaltungsverfahren den Parteien aus mangelhafter Eröffnung kein Nachteil erwachsen darf. Dieser Grundsatz gilt - mangels einer allgemeinen Fehlerfolgeregelung im kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz (für die unrichtige Rechtsmittelbelehrung: Art. 47 Abs. 3 VRG/SG) - analog auch für das st. gallische Verwaltungsverfahren (Jürg Stadelwieser, a.a.O., S. 144).

Die Berufung auf Eröffnungsmängel findet nicht nur ihre Stütze, sondern auch ihre Grenze im Grundsatz von Treu und Glauben (BGE 122 I 97 E. 3a/aa). Dabei ist mit einzubeziehen, ob der von der fehlerhaften Eröffnung Betroffene Anlass hatte, sich bei der Verwaltung nach dem Verfügungserlass zu erkundigen. Die Sorgfalt, die man vom Verfügungsadressaten erwarten darf, dem ein Entscheid nicht ordnungsgemäss eröffnet wurde, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Hinsichtlich der Wahrung seiner Rechte kann man von ihm eine schnelle Reaktion verlangen, wenn der Entscheid in der Sache einen dringlichen Charakter aufweist. Denn der Grundsatz von Treu und Glauben bindet nicht nur die Behörden; auch die Bürger haben in einem weiten Umfang zum guten Gelingen des Verfahrens beizutragen (Urteil 1A.256/1993 vom 31. Dezember 1993 E. 2a, publ. in: ZBl 95/ 1994 S. 529 ff.). Es ist dem Betroffenen zuzumuten, umgehend dafür besorgt zu sein, den Inhalt der Verfügung, um deren Existenz er wusste oder wissen musste, in Erfahrung zu bringen.

Der Universitätsrat hat in diesem Zusammenhang erwogen, es wäre dem Beschwerdeführer ohne weiteres möglich gewesen, das Prüfungsergebnis früher zu erfahren, wenn er sich, was ihm zuzumuten gewesen wäre, eigenverantwortlich darum bemüht hätte.

Dem ist zuzustimmen. Dem Beschwerdeführer war nach seinen eigenen Angaben bekannt, dass die Bescheinigung bzw. Notenverfügung über die Prüfungsresultate an der Universität St. Gallen in der Regel vier Wochen nach dem Prüfungsdatum durch den Studiensekretär versandt wird (Rekurs vom 7. Juni 2004 an die Rekurskommission, S. 6 Ziff. 13; vgl. auch Beschwerdebeilage 22 S. 9 lit. c). Die Prüfungsresultate der übrigen Kandidaten wurden diesen denn auch innert dieser Frist eröffnet. Da die bei der Einzelfachprüfung erzielte Note für den Beschwerdeführer nach seiner eigenen Darstellung von erheblicher Bedeutung für die Anmeldung zur Wiederholung der Schlussprüfung war, wäre es ihm zuzumuten gewesen, sich spätestens Ende November 2003, d.h. mehr als vier Wochen nach Ablauf der üblichen Mitteilungsfrist für die Prüfungsergebnisse, um den Erlass der Notenverfügung zu bemühen. Dass er überhaupt erst am 19. Januar 2004 und zwar im Zusammenhang mit der Anmeldung für die Schlussprüfung erstmals um Auskunft über die Note ersuchte, ist angesichts der Bedeutung der Note für die persönliche Prüfungsplanung unverständlich. Weshalb er angesichts der dannzumaligen Weigerung, die Note bekanntzugeben, nicht unverzüglich weitere (rechtliche) Vorkehren
traf, um noch vor Beginn der Schlussprüfung in den Besitz der Note zu gelangen, ist nicht nachvollziehbar.

Unter Berücksichtigung der gegebenen Umstände des vorliegenden Falles schliesst das übermässig lange, untätige Zuwarten des Beschwerdeführers aus, dass er aus der verspäteten Eröffnung der Notenverfügung unter Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben weiter gehende Ansprüche ableiten kann als die Möglichkeit der Anfechtung dieser Notenverfügung. Die Rüge der Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 4 lit. b KV/SG bzw. Art. 9 BV und Art. 2 lit. c KV/SG ist insoweit unbegründet.
2.5 Der Beschwerdeführer macht geltend, sein Prüfungsergebnis sei als einziges mit Verspätung verfügt worden, während die Noten der übrigen Prüfungskandidaten innert vier Wochen eröffnet worden seien. Dies habe ihn gegenüber den anderen Prüfungskandidaten benachteiligt, was sein Recht auf gleiche und gerechte Behandlung (Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 4 lit. a KV/SG) sowie das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 2 lit. b KV/SG) verletze.

Nachdem der Beschwerdeführer nach dem oben Ausgeführten aus der verspäteten Eröffnung keine besondere Rechtsposition ableiten kann und sich die allfällige rechtsungleiche Behandlung in der Verspätung erschöpft, erweist sich auch diese Rüge als unbegründet. Dass er bei der Prüfung ungleich behandelt wurde, ist nicht ersichtlich. Von einer Verletzung der Chancengleichheit kann nicht die Rede sein, denn es bestand kein Zwang für den Beschwerdeführer, sich (zum zweiten und somit letzten Mal) für die Schlussprüfung im Frühjahr 2004 anzumelden, wenn er diesen Entscheid von der Kenntnis der Note der Einzelfachprüfung hätte abhängig machen wollen.
3.
3.1 Der Beschwerdeführer rügt schliesslich eine Verletzung seines Anspruches auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 4 lit. c KV/SG). Diese erblickt er darin, dass er erst nach Ablauf der Rekursfrist über die zur Begründung des Rekurses erforderlichen vollständigen Akten verfügte. Zudem sei kein chronologisches, vollständiges und in sich geschlossenes Aktendossier erstellt worden. Eine Heilung dieses Mangels im Rechtsmittelverfahren sei wegen der beschränkten Kognition der Rekurskommission nicht möglich.
3.2 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dazu gehört insbesondere das Recht, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn es geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 127 I 54 E. 2b). Was das Akteneinsichtsrecht betrifft, so muss der Betroffene in diejenigen Akten Einblick nehmen können, welche geeignet sind, der Behörde als Grundlage für ihren Entscheid zu dienen. Es handelt sich dabei um die der entscheidenden Behörde tatsächlich zur Verfügung stehenden Akten. Aus Art. 29 Abs. 2 BV folgt zudem die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst werden, dass der Betroffene erkennen kann, warum die Behörde in einem bestimmten Sinn entschieden hat, sodass er den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236 mit Hinweisen).

Bei Prüfungsentscheiden kommt die Behörde ihren sich aus Art. 29 Abs. 2 BV ergebenden Verpflichtungen nach, wenn sie dem Betroffenen - allenfalls auch nur mündlich - kurz darlegt, welche Lösungen bzw. Problemanalysen von ihm erwartet wurden und inwiefern seine Antworten den Anforderungen nicht zu genügen vermochten. Der Anspruch auf Begründung ist nicht schon dann verletzt, wenn die Prüfungsbehörde sich vorerst darauf beschränkt, die Notenbewertung bekannt zu geben. Es genügt, wenn sie die Begründung im Rechtsmittelverfahren liefert und der Betroffene Gelegenheit erhält, in einem zweiten Schriftenwechsel dazu Stellung zu nehmen (Urteil 2P.23/2004 vom 13. August 2004 E. 2.2).
3.3 Die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts setzt voraus, dass die Akten vollständig sind; in den Akten ist alles festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidwesentlich sein kann (BGE 130 II 473 E. 4.1). Diesem sich aus Art. 29 Abs. 2 BV ergebenden Minimalanspruch vermag das vorliegende Aktendossier ohne weiteres zu genügen. Dass die Akten zudem chronologisch zu ordnen und mit Aktenverzeichnis versehen sind, ist zwar wünschenswert, hingegen nicht verfassungsrechtlich geboten. Die im vorliegenden Verfahren vom Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen eingereichten Akten sind im Übrigen mit einem im Verfahren vor dem Universitätsrat erstellten Aktenverzeichnis versehen und zudem chronologisch geordnet. Eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV liegt insoweit nicht vor.
3.4 Der Universitätsrat hat anerkannt, dass der Beschwerdeführer nur mit viel Anstrengung Einsicht in die Grundlagen der Notengebung erhalten habe. Er hielt dazu fest, dem Beschwerdeführer sei im Rekursverfahren vor der Rekurskommission Gelegenheit geboten worden, die nötigen Akten einzusehen. Auch die einschlägigen Prüfungsunterlagen für alle drei Teile der Einzelfachprüfung P2 seien ihm im Rekursverfahren zugestellt worden. Die nötigen Akten hätten vollständig vorgelegen und der Beschwerdeführer habe Einsicht nehmen und soweit nötig Kopien erstellen können.
3.5 Die Rekurskommission gewährte dem Beschwerdeführer, weil er nicht über die vollständigen Akten verfügte, zunächst zweimal eine Fristverlängerung für das Einreichen des Rekurses. Sie holte zudem bei den Prüfungsverantwortlichen sämtliche Unterlagen über die Prüfung bzw. deren Bewertung ein. Die derart vervollständigten Akten wurden dem Beschwerdeführer zugestellt, und es wurde ihm am 9. Dezember 2004 eine Frist bis zum 7. Januar 2005 eingeräumt, um seinen Rekurs auch materiell zu begründen bzw. um diesen zurückzuziehen. Der Beschwerdeführer räumt selber ein, er habe am 9. Dezember 2004 über die vollständigen Akten verfügt, die zur Begründung des Rekurses "vonnöten waren".

Unter diesen Umständen kann von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht die Rede sein. Denn die Rekurskommission hat mit diesem Vorgehen das allenfalls von den Prüfungsorganen Versäumte vollumfänglich nachgeholt. Zudem wurde dem Beschwerdeführer ausdrücklich Gelegenheit geboten, seine Beschwerde noch zurückzuziehen. Er konnte somit in voller Kenntnis der Akten entscheiden, ob er die nunmehr ausreichend begründete Notenverfügung anfechten wollte oder nicht. Damit ist ihm auch keine kantonale Instanz verloren gegangen.
3.6 Da die vom Beschwerdeführer angerufenen Bestimmungen der kantonalen und der Bundesverfassung nach dem Ausgeführten nicht verletzt sind, fällt auch die eventualiter verlangte Feststellung der entsprechenden Verfahrensmängel ausser Betracht. Der vorliegende Fall vermag ohnehin keine Ausnahme vom Grundsatz der kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde zu rechtfertigen.
4.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen. Entsprechend diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Ar. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'500.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und der Universität St. Gallen sowie der Rekurskommission und dem Universitätsrat der Universität St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 9. Juni 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: