

17.006

Ausschluss aus dem Studium

Entscheid der Beschwerdekommision vom 20. Dezember 2017

- Von der Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 16 BV sind auch polemische und überzogene Äusserungen geschützt, solange es nicht um eigentliche Ehrverletzungen geht.
- Der Ausschluss aus dem Studium ist die gemäss § 11 Abs. 2 StuPO schwerste der möglichen Massnahmen bei einer Pflichtverletzung gemäss § 10 StuPO. Deshalb sind zuerst mildere Mittel zu prüfen.
- Verfahrens- und Parteikosten (§ 31 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 VRPG) sind nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens auf die Parteien zu verlegen. Den Behörden werden die Verfahrenskosten gemäss § 31 Abs. 2 VRPG nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensfehler begangen oder willkürlich entschieden haben.

II. Erwägungen

Materielles

1.

Gemäss § 33 Abs. 5 des Staatsvertrags FHNW können mit der Beschwerde alle Mängel des Verfahrens und der angefochtenen Verfügung geltend gemacht werden. Bei Beschwerden gegen Prüfungsentscheide ist die Rüge der Unangemessenheit der Bewertung jedoch ausgeschlossen (§ 15 Abs. 7 Rahmenordnung für die Bachelor- und Masterstudiengänge an der FHNW vom 19. September 2011).

2.

...

3.

3.1 Gemäss § 11 Abs. 2 StuPO kann bei Verletzung der Studierendenpflichten nach § 10 StuPO ein Verweis erfolgen, die vorübergehende oder dauernde Beschränkung von Benutzungsrechten verfügt oder ein Studierender vorübergehend oder dauerhaft vom Studium ausgeschlossen werden. Der Studienausschluss wird vorliegend mit den Äusserungen in einer E-Mail vom 23. März 2017 bzw. mit dem Verstoss gegen zweierlei Studierendenpflichten begründet: einerseits die Pflicht, die Bestimmungen der allgemeinen Rechtsordnung, welche für den Status der Studierenden relevant sind, alle schriftlichen Bestimmungen der FHNW wie beispielsweise die Ordnungen, Reglemente, Richtlinien, Weisungen und Wegleitungen und die allgemeinen Anstandsregeln einzuhalten (§ 10 Abs. 1 lit. g StuPO), andererseits die Pflicht, die Interessen der FHNW zu wahren (§ 10 Abs. 1 lit. k StuPO).

3.2

3.2.1 Die Meinungsäusserungsfreiheit umfasst das Recht, die Meinung frei zu bilden, zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV, SR 1011]). Dabei ist zu beachten, dass von der Meinungsäusserungsfreiheit auch polemische und überzogene Äusserungen geschützt werden (DAIBER, in: MeyerLadewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK Handkommentar, 4. Auflage, Art. 10 N 10), solange es nicht um eigentliche Ehrverletzungen geht (vgl. BGer 2P.101/1998 E. 5c vom 15. Dezember 1998, in: ZBI 2000 S. 311). Aus der Meinungsäusserungsfreiheit bzw. deren verfassungskonformer Auslegung ergibt sich ausserdem das Gebot, Äusserungen nicht extensiv zu interpretieren (z.B. BGE 123 IV 211 E. 3b S. 216). So darf „nicht jede ungeschickte, unhöfliche oder übertriebene Äusserung mit einer Ordnungsstrafe“ (BGer 2P.101/1998 E. 5c vom 15. Dezember 1998, in ZBI 2000 S. 311) oder in casu einer Disziplinar massnahme belegt werden. Sind die verwendeten Äusserungen jedoch geeignet, die Ehre der genannten Person krass zu verletzen und fallen unter die Straftatbestände der Ehrverletzung, kann sie ohne Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit auch als Verletzung des gebotenen Anstandes beurteilt werden (BGer 2P.101/1998 E. 5c vom 15. Dezember 1998, in ZBI 2000 S. 31 1).

Zwar kann auch die Meinungsäusserungsfreiheit unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Für gesetzliche Einschränkungen wird verlangt, dass „sie so präzise formuliert sind, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann,“ (BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 480). Gemäss KLEY/TOPHINKE ist „bei Begrenzungen der Meinungsfreiheit im Bereich Schule und Universität stets im Auge zu behalten, dass die Ausbildung selbständigen Denkens und die Förderung der Urteilskraft junger Menschen nur an einem Ort geschehen kann, wo die Äusserung unterschiedlicher Ansichten und die Verwendung verschiedener Ausdrucksweisen angstfrei ausgeübt werden kann“ (KLEY/TOPHINKE, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.] 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 16 N 25). Die „Meinungsfreiheit von Schülern kann beschränkt werden, wenn dies der Schulzweck, das Erziehungs- bzw. Ausbildungsziel oder die Aufrechterhaltung eines geordneten Schulbetriebes erfordern.“ Bei der Prüfung der „Zulässigkeit einer Beschränkung ist auch die Stufe und Art der Lehranstalt zu berücksichtigen“ (KLEY/TOPHINKE, a.a.O., Art. 16 N 25).

3.2.2 Es erscheint fraglich, ob die weit gefassten Klauseln in § 10 Abs. 1 lit. g und k StuPO als Grundlage für eine Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit genügen. Die Rechtsprechung anerkennt zwar, dass in Sonderstatusverhältnissen – wie es die Beziehung eines Schülers zur Hochschule ist – keine formell-gesetzliche Grundlage notwendig ist (BGE 98 Ib 301 E. 2a S. 305) sowie die Pflichten relativ weit und allgemein formuliert sein dürfen (a.M. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHEER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich 2016, N 333). Die Formulierung der StuPO entspricht gängigen Formulierungen in den Disziplinarordnungen öffentlicher Lehranstalten (BGE 98 Ib 301 E. 2 c und E. 3 S. 306 f.).

3.2.2.1 Bezüglich der Formulierung von § 10 Abs. 1 lit. g StuPO, wonach die Studierenden die Pflicht haben, die allgemeinen Anstandsregeln einzuhalten, stellt sich zudem die Frage, was damit gemeint ist. Während gewisse Umgangsformen wie die Begrüssung oder das Unterlassen einer direkten Beschimpfung als allgemein anerkannt gelten dürften, ist fraglich, ob die Äusserung der Beschwerdeführerin in der E-Mail vom 23. März 2017 („X...“) tatsächlich eine Verletzung der allgemeinen Anstandsregeln darstellt. Jedenfalls fehlt der in der StuPO verwendeten Formulierung die vom Bundesgericht geforderte Vorgabe, „dass der zu Massregelnde, der fehlerhaft gehandelt hat“ aufgrund des ihm zur Kenntnis gebrachten Anstaltsreglements oder aus der unmittelbar einleuchtenden Natur des Anstaltsverhältnisses erkennen können" muss, „dass sein Verhalten mit diesem besonderen Rechtsverhältnis nicht vereinbar ist" (BGE 98 Ib 301 E. 2c S. 306). Auch wenn nicht verlangt werden kann, dass „alles was verboten ist, im Einzelnen aufgezählt werde" (BGE 98 Ib 301 E. 2c S. 306), fehlt der Bestimmung in § 10 Abs. 1 lit. g StuPO doch die erforderliche Präzisierung. Denn unter allgemeinen Anstandsregeln versteht jede Person etwas anderes, auch wenn die wichtigsten Grundregeln sich wohl überschneiden dürften. Das Bundesgericht führt weiter aus, dass die Verhängung einer Disziplinarstrafe „zu unterbleiben hat, wenn der Betroffene in guten Treuen annehmen durfte, er verstosse mit seinem Verhalten nicht gegen die Disziplinarordnung". Nach Aussage der Beschwerdeführerin an der Verhandlung vom 20. Dezember 2017 ist dies der Fall, da sie dachte, Studenten anzuschreiben und bloss auf Probleme hinweisen wollte (Verhandlungsprotokoll S. 3).

Die implizite Behauptung, es gebe an der FHNW „X...“ Dozierende mag polemisch und in der Wortwahl unangebracht sein, sie trifft aber keine Einzelpersonen und ist damit nicht ehrverletzend und wohl von der Meinungsäusserungsfreiheit noch gedeckt. Diese Einschätzung erfolgt auch angesichts der Tatsache, dass es sich bei der PH FHNW um eine Fachhochschule mit erwachsenen Studierenden handelt. Eine derart weite Auslegung, dass polemische Kritik grundsätzlich die Studierendenpflichten verletzen würde, hätte einschneidende Auswirkungen auf den Diskurs, da Studierende angehalten wären, jede Äusserung zu prüfen, ob sie noch zulässig sein könnte (sog. „chilling effect“, BGer IC_502/2015 vom 18. Januar 2017, E. 3.3).

3.2.2.2 Auch bezüglich der zweiten von der Vorinstanz zur Begründung des Schulausschlusses vorgebrachten Bestimmung, nämlich der Pflicht der Studierenden, die Interessen der FHNW zu wahren (§ 10 Abs. 1 lit. k StuPO), stellt sich die Frage, ob sie die Annahme einer Pflichtverletzung rechtfertigen kann. Soweit die Ausschlussverfügung damit begründet wird, ist nicht ersichtlich, inwieweit eine interne E-Mail an die Fachschaft als Organ der FHNW die Interessen der FHNW beeinträchtigen könnte. Bei einer E-Mail an eine externe Stelle oder die Presse wäre die Sachlage allenfalls anders zu beurteilen.

Soweit die FHNW in der angefochtenen Verfügung von einer „vorgenommenen Verallgemeinerung auf alle Dozierenden und damit der Unterstellung einer programmässigen Verfälschung der Umfrageresultate" spricht, könnte es sich um eine Überinterpretation handeln, die sich aus der E-Mail der Beschwerdeführerin so gar nicht ergibt.

3.3 Die Beschuldigung, A.____ habe beim Ausfüllen des Feedbackfragebogens hinter der Beschwerdeführerin gestanden und damit indirekten psychischen Druck ausgeübt, stellt keine Pflichtverletzung dar, zumal gemäss Aussage der Direktorin der PH FHNW von der betreffenden Dozentin bestätigt worden ist, dass sie neben der Beschwerdeführerin gestanden sei (Verhandlungsprotokoll S. 4).

3.4 Weiter ist zu berücksichtigen, dass die E-Mail vom 23. März 2017 an die Fachschaft, also ein Organ der FHNW, gerichtet war, und zwar als Reaktion auf eine Rundmail, in der Studierende unter anderem ausdrücklich aufgefordert wurden, sich bei Problemen an sie zu wenden. Dass die Beschwerdeführerin dieser Aufforderung gefolgt ist, wenn auch in überzogener und polemischer Weise, kann ihr nach dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vorgeworfen werden.

3.5 Der Verweis vom 15. April 2016 sieht den Studienausschluss vor für den Fall, dass sich die Beschwerdeführerin in Zukunft nicht im Sinne der Studierendenpflichten gemäss § 10 Abs. 1 StuPO verhält. Die zusätzliche Vereinbarung vom 22. April 2016 regelt hingegen lediglich, dass bei Äusserungen gegenüber Dritten keine Namen von Dozierenden genannt, Äusserungen gegenüber Dritten über Dozierende grundsätzlich zurückhaltend gemacht werden, im Umgang mit Medien und Medienvertretern zuerst die PH FHNW zu konsultieren ist sowie dass sich die heutige Beschwerdeführerin zuerst bei B.____ meldet, wenn sie Fragen, Unklarheiten, Ärger im Rahmen des Studiums hat. Eine Erweiterung von Studierendenpflichten lässt sich aus dem Inhalt dieser Vereinbarung nicht ableiten, dazu ist sie zu unpräzise formuliert. Im Weiteren wäre die Zulässigkeit aufgrund des Legalitätsprinzips zumindest fraglich.

Der Behauptung des Rechtsvertreters, die Vereinbarung vom 22. April 2016 habe überhaupt keine rechtliche Bedeutung, ist jedoch zu widersprechen. Sie bildet Bestandteil des Verweises vom 15. April 2016. In Letzterem wird der Beschwerdeführerin der Ausschluss angedroht, wenn sie sich nicht an die Massnahmen halte, die ihr mit einer Vereinbarung im gegenseitigen Einvernehmen auferlegt werden. Mit dieser Vereinbarung kann jedoch nur eine (individuelle) Präzisierung der bestehenden Pflichten gemäss Studienordnung, aber keine Erweiterung derselben vorgenommen werden. In diesem Rahmen hat sie jedoch durchaus rechtliche Relevanz.

Laut der Studienberaterin B.____ war die Vereinbarung als Unterstützungsangebot gedacht, um die Beschwerdeführerin bis zum Ende des Studiums zu begleiten (Verhandlungsprotokoll S. 6) bzw. das Weiterstudium zu ermöglichen. Damit stellt sich einzig die Frage, ob die Beschwerdeführerin sich vor Versenden der E-Mail vom 23. März 2017 an Frau B.____ hätte wenden müssen, was sie offensichtlich nicht getan hat (vgl. Verhandlungsprotokoll S. 5 f.). Dazu ist die Vereinbarung vom 22. April 2016 jedoch zu offen formuliert, handelte es sich bei den Äusserungen in der E-Mail vom 23. März 2017 nicht um ein konkretes Problem mit einem bestimmten Dozierenden, sondern um die Wiedergabe eines allgemeinen Anliegens, wenn auch in unangebrachtem Tonfall. Einzig die namentliche Erwähnung von Frau A.____ bzw.

ihres Verhaltens könnte diesbezüglich als problematisch angesehen werden. Die hier gewählte Formulierung ist jedoch einigermassen sachlich und entspricht wohl vom äusseren Geschehen her den Tatsachen (vgl. dazu oben E. 3.3). Damit kann auch in der Erwähnung von Frau A.____ keine Pflichtverletzung erblickt werden.

3.6 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die von der Beschwerdeführerin pauschal erhobene Kritik in der E-Mail an die Fachschaft vom 23. März 2017 keine Ehrverletzung darstellt und von der Meinungsäusserungsfreiheit gedeckt ist. Ob die Beschwerdeführerin mit ihrer im Tonfall unpassenden Äusserung gegen Studierendenpflichten, insbesondere gegen die allgemeinen Anstandsregeln gemäss § 10 Abs. 1 'it. g StuPO verstossen hat, ist zumindest fraglich, muss jedoch nicht abschliessend beurteilt werden, weil der von der Direktion PH FHNW verhängte Ausschluss vom Studium – wie nachfolgend unter Ziffer 4 dargelegt wird – als unverhältnismässig einzustufen ist.

4.

4.1 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 BV verlangt, dass Massnahmen „zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden“ (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, N 514).

4.2 Der Ausschluss aus dem Studium ist die gemäss § 11 Abs. 2 StuPO (vom 1. September 2015) schwerste der möglichen Massnahmen bei einer Pflichtverletzung gemäss § 10 StuPO. Er stellt einen tiefen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und überhaupt in die privaten Interessen der Beschwerdeführerin dar. Dies gilt umso mehr, als das Studium der Beschwerdeführerin weit fortgeschritten ist und damit die Studienleistungen kurz vor Erreichen des Abschlusses zunichte gemacht würden. Es ist denn auch höchst fraglich, ob die Beschwerdeführerin anderswo das Studium wieder aufnehmen könnte, da die Studienordnungen in der Regel vorsehen, dass von anderen Hochschulen endgültig ausgeschlossene Studierende nicht zum Studium zugelassen werden. Der Ausschluss stellt demnach einen schwerwiegenden Eingriff in die privaten und grundrechtlich geschützten Interessen der Beschwerdeführerin dar. Demgegenüber ist das Interesse der FHNW an einem Ausschluss der Beschwerdeführerin zu relativieren, gerade weil das Studium weit fortgeschritten ist und der Konflikt sich somit in absehbarer Zeit erledigt haben. Die vorgeworfene Pflichtverletzung erschöpft sich denn auch in polemischer Kritik, die nicht direkt gegen einzelne Personen der PH FHNW, sondern pauschal gegenüber einem Organ der FHNW erhoben wurde. Zwar ist der Umstand zu berücksichtigen, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um eine Studentin der pädagogischen Hochschule handelt. Als Lehrerin geniesst sie eine hohe Vertrauensposition in der Öffentlichkeit mit grosser Verantwortung für die ihr anvertrauten Kinder und deren Eltern gegenüber. Eine Lehranstalt wie die PH FHNW darf daher verlangen, dass sich ihre Studierenden an die Regeln halten, insbesondere Dozierende mit Äusserungen nicht verbal herabsetzen. Wie die Beschwerdeführerin an der Verhandlung ausgeführt hat, würde sie selbst ihre Schülerinnen und Schüler ressourcenorientiert kritisieren (Verhandlungsprotokoll S. 6). Gleichermassen darf von einer erwachsenen Studentin erwartet werden, dass sie ihre

Dozenten konstruktiv kritisiert. Solche Kritik wird von der FHNW auch explizit gewünscht (Verhandlungsprotokoll S. 8).

4.3 Der Studienausschluss gemäss § 11 Abs. 2 StuPO ist als ultima ratio vorgesehen, mildere Mittel wie eine vorübergehende Beschränkung von Benutzungsrechten oder ein vorübergehender Ausschluss sind von der PH FHNW nur ansatzweise geprüft worden. Ein endgültiger Studienausschluss erscheint jedenfalls in Anbetracht der geäusserten Kritik, auch wenn im Tonfall unangebracht, und unter Berücksichtigung der gesamten Umstände als unverhältnismässig.

Dass es mit der Beschwerdeführerin bereits früher Vorkommnisse gegeben hat (vgl. dazu Stellungnahme der Direktion FHNW vom 19. Juni 2017, S. 4 ff.), vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern. So hat die Beschwerdeführerin Dozierende bzw. die PH FHNW teilweise in völlig unpassenden Situationen – z.B. in Rechtsmitteln gegen Prüfungsentscheide von anderen Dozierenden oder in Beschwerden über die angebliche Verletzung des Datenschutzes – und mit unangebrachten Formulierungen kritisiert (Unterricht ist „...“; Beilage 11 zu Aktenbeilage 2). Solche Vorkommnisse hatten denn auch die Erteilung des Verweises vom 15. April 2016 zur Folge. Der PH FHNW ist im Weiteren zugute zu halten, dass sie über lange Zeit bei den wiederkehrenden irritierenden Meinungsäusserungen der Beschwerdeführerin jeweils das Gespräch mit ihr suchte bzw. Lösungen anbot, um ein Weiterstudium zu ermöglichen.

5.

...

6.

...

7.

7.1 Gemäss § 31 Abs. 2 VRPG werden im Beschwerdeverfahren die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Obsiegens bzw. Unterliegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten gemäss § 31 Abs. 2 VRPG nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben. Im vorliegenden Fall obsiegt die Beschwerdeführerin vollständig, während die PH FHNW unterliegt. Ein schwerwiegender Verfahrensmangel oder ein willkürlicher Entscheid kann der PH FHNW als Vorinstanz nicht vorgeworfen werden. Dementsprechend werden ihr keine Verfahrenskosten auferlegt.

7.2 Die Parteikosten sind nach § 32 Abs. 2 VRPG ebenfalls nach Massgabe des Obsiegens bzw. Unterliegens auf die Parteien zu verlegen. Eine Einschränkung entsprechend der Regelung bei den Gerichtskosten, wonach den Behörden nur Verfahrenskosten auferlegt werden, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben, sieht das Gesetz bei der Parteikostenverteilung nicht vor. Dies hat zur Folge, dass die PH FHNW der Beschwerdeführerin die Kosten ihrer anwaltlichen Vertretung zu ersetzen

hat. Für die Höhe der Parteientschädigung ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif, AnwT) vom 10. November 1987 (SAR 291.150) massgebend, weshalb die eingereichte Honorarnote unbeachtlich ist. Das Anwaltshonorar in Verwaltungssachen bemisst sich nach den §§ 8a–c AnwT. Ein Streitwert lässt sich vorliegend sachgerecht nicht festsetzen. Es ist deshalb von einem Verfahren auszugehen, welches das Vermögen der Parteien weder direkt noch indirekt beeinflusst. Damit gelangen die §§ 3 Abs. 1 lit. b und 6 ff. AnwT sinngemäss zur Anwendung (§ 8a Abs. 3 AnwT). Gemäss § 3 Abs. 1 lit. b AnwT beträgt die Grundentschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles CHF 1210.– bis CHF 14'740.–.

...

Für das Wiedererwägungsgesuch im erstinstanzlichen Verfahren werden der Beschwerdeführerin keine Parteikosten ersetzt (§ 32 Abs. 1 VRPG)."