



Fall-Nr.: B 2010/81
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 08.06.2010
Entscheiddatum: 08.06.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 8. Juni 2010

Volksschule, Schülertransport, Art. 19 und 20 VSG (sGS 213.1). Es verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht, wenn die Schulgemeinde für Kindergärtler, die erst ab der zweiten Morgenlektion den Kindergarten besuchen und damit im ersten Kindergartenjahr ein Privileg hinsichtlich der Geltung der Blockzeiten in Anspruch nehmen, keinen Schülertransport durchführt (Verwaltungsgericht, B 2010/81).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

X. und weitere

Beschwerdeführer,

gegen

Regionale Schulaufsicht St. Gallen, c/o Bildungsdepartement, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

Primarschulgemeinde B.

Beschwerdegegnerin,

sowie

Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Beschwerdebeteiligter,

betreffend

Schülertransport

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Kinder C., D. und E. wurden am 1. August 2009 nach Vollendung ihres vierten Altersjahres schulpflichtig und besuchen seither den Kindergarten. Ihre Eltern beantragten beim Primarschulrat B., es sei ab den Herbstferien 2009 ein Schülertransport auf die zweite Morgenlektion des Kindergartens einzurichten, evtl. mit Kostenbeteiligung der Eltern zum hälftigen Ansatz, subevtl. eine angemessene Kilometerentschädigung für die Organisation des Transports durch die Eltern auszurichten. Der Primarschulrat B. wies das Gesuch mit Verfügung vom 28. Oktober 2009 ab. Er erwog, der Erziehungsrat habe am 29. August 2007 eine verbindliche Regelung erlassen. Nach dem Reglement über die Unterrichtsorganisation (abgekürzt RUO) finde für Kinder im ersten Kindergartenjahr der Unterricht an den Vormittagen



St.Galler Gerichte

während vier Lektionen statt. Nach Art. 4 RUO könnten die Eltern die Kinder im ersten Kindergartenjahr für die erste Morgenlektion abmelden. Dabei bestehe aber bei unzumutbarem Schulweg kein Anspruch für einen separaten Transport auf Beginn der zweiten Lektion am Morgen.

B./ Gegen die Verfügung des Primarschulrats erhoben die Gesuchsteller mit Eingabe vom 16. November 2009 Rekurs und hielten an ihrem Antrag fest. Die Regionale Schulaufsicht wies den Rekurs mit Entscheid vom 11. Februar 2010 (Versand 19. Februar 2009) ab. Sie hielt unter Hinweis auf Art. 4 RUO fest, das Recht auf Grundschulunterricht werde nicht verletzt, weil der ordentliche Schulbetrieb die erste Morgenlektion einschliesse, für welche der Schülertransport gewährleistet sei. Daher bestehe kein Anspruch auf einen Transport durch die Schulgemeinde auf die zweite Morgenlektion des ersten Kindergartenjahres.

C./ Mit Eingabe vom 9. März 2010 erhoben die Gesuchsteller Rekurs beim Erziehungsrat und erneuerten ihren Antrag, die Primarschulgemeinde B. sei zum Transport ihrer Kinder auf die zweite Morgenlektion im ersten Kindergartenjahr zu verpflichten und sie seien für die ab 28. Oktober 2009 geleisteten Fahrdienste für den Transport ihrer Kinder angemessen zu entschädigen. Die Rekurrenten stellten sodann den Antrag, der Schulrat sei durch Anordnung einer vorsorglichen Massnahme zu verpflichten, ab sofort bis zum rechtskräftigen Abschluss des Rekursverfahrens für den Schülertransport zu sorgen. Ausserdem beantragten die Rekurrenten, die Streitsache sei als Sprungbeschwerde dem Verwaltungsgericht zu überweisen.

Der Erziehungsrat beschloss am 17. März 2010, den Rekurs als Sprungbeschwerde dem Verwaltungsgericht zu überweisen. Sodann beantragte er, es sei ihm im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Die Überweisung der Sprungbeschwerde erfolgte am 22. März 2010. Die Regionale Schulaufsicht beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 25. März 2010 die Abweisung der Beschwerde. Das Bildungsdepartement beantragte in seiner unaufgefordert eingereichten Eingabe vom 8. April 2010 namens des Erziehungsrates die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Auch der Primarschulrat B. beantragte in seiner Stellungnahme vom 16. April 2010 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.



St.Galler Gerichte

Der Präsident des Verwaltungsgerichts wies mit Verfügung vom 20. April 2010 das Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen ab und gab den Beschwerdeführern Gelegenheit, zu den Vernehmlassungen Stellung zu nehmen. Dies taten sie mit Eingabe vom 3. Mai 2010.

Die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Art. 43ter des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) bestimmt, dass Regierung und zuständiges Departement mit Zustimmung des Rekurrenten auf den Rekursentscheid verzichten und die Streitsache als Beschwerde dem Verwaltungsgericht zur Erledigung überweisen können. Die Voraussetzungen für dieses als Sprungbeschwerde bezeichnete Vorgehen sind in der Streitsache erfüllt. Die Beschwerdeführer beantragten sogar ausdrücklich eine Überweisung ihres Rekurses als Sprungbeschwerde. Sie sind im übrigen zum Rechtsmittel legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP), und ihre Eingabe entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Das Bildungsdepartement hat sich im Beschwerdeverfahren unaufgefordert zur Beschwerde vernehmen lassen, wobei nicht eindeutig ist, ob die Vernehmlassung namens des Departements oder namens des Erziehungsrates abgegeben wird. Der übersprungenen Rekursinstanz wird im Schrifttum keine Befugnis zur Einreichung einer Vernehmlassung zuerkannt (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 1171; N. Voigt, in: 20 Jahre Verwaltungsgericht, St. Gallen, 1986, S. 75 ff., und W.E. Hagmann, Die st. gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Diss. Zürich 1979, S. 212 f., äussern sich dazu nicht). Es ist widersprüchlich, wenn die Rekursinstanz beschliesst, keinen Entscheid zu fällen, und gleichzeitig Anträge im Beschwerdeverfahren stellen will. Sie hat die Möglichkeit, ihren Standpunkt im Rekursentscheid festzulegen, zumal sie an einen Antrag auf Überweisung als Sprungbeschwerde nicht gebunden ist (Voigt, a.a.O., S. 81).



3. Die vorliegend massgebenden Vorschriften finden sich in Art. 19 und 20 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, abgekürzt VSG). Art. 19 Abs. 2 VSG bestimmt, dass der Erziehungsrat Vorschriften über die Verteilung der wöchentlichen Unterrichtszeit erlässt. Nach Art. 19 Abs. 3 VSG wird in Kindergarten und Primarschule am Vormittag Unterricht in Blockzeiten erteilt. Der Erziehungsrat kann Vorschriften über weitere Blockzeiten erlassen. Art. 20 lit. a VSG bestimmt, dass die Schulgemeinde für den Transport von Schülerinnen und Schülern mit unzumutbarem Schulweg sorgt, wobei kein Anspruch auf einen Transport am Mittag besteht, wenn ein Mittagstisch eingerichtet ist. Der Anspruch auf Übernahme der Transportkosten bei unzumutbarem Schulweg ergibt sich im übrigen unmittelbar aus Art. 19 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV; vgl. BGE 133 I 156 E. 3.1).

3.1. Der Erziehungsrat erliess am 29./30. August 2007 gestützt auf Art. 19 VSG ein Reglement zur Unterrichtsorganisation (abgekürzt RUO), das auf Beginn des Schuljahres 2008/2009 in Kraft gesetzt wurde. In Art. 4 Abs. 1 RUO wird bestimmt, dass die Eltern ihr Kind im ersten Kindergartenjahr für die erste Morgenlektion abmelden können. Nach Art. 4 Abs. 3 RUO besteht bei unzumutbarem Schulweg kein Anspruch für einen separaten Transport auf Beginn der zweiten Lektion, wenn die Eltern ihr Kind von der ersten Morgenlektion abmelden.

3.2. Der Primarschulrat B. macht geltend, die Regelungskompetenz des Erziehungsrats bezüglich Blockzeiten sei durch den Kantonsrat nicht eingeschränkt worden. Auch sei nicht von einer Blockzeitenregelung erst ab dem zweiten Kindergartenjahr auszugehen. Vielmehr habe der Erziehungsrat einen grossen Ermessensspielraum, die gesetzlichen Vorgaben umzusetzen. Art. 3 RUO halte die gesetzlichen Vorgaben in bezug auf die Blockzeiten fest und stelle die generell einzuhaltende Regel dar. Diese entspreche voll und ganz dem Willen des Gesetzgebers, was im neu gefassten Art. 19 VSG zum Ausdruck komme. Art. 4 Abs. 3 RUO verstosse nicht gegen den Anspruch auf Grundschulunterricht und den Anspruch auf Rechtsgleichheit.

3.3. Das Volksschulgesetz enthält keine Regelung, welche Ausnahmen von den Blockzeiten zulässt. Art. 19 Abs. 3 Satz 2 VSG gibt dem Erziehungsrat die Kompetenz, Vorschriften über weitere Blockzeiten zu erlassen. Weiter bestimmt Art. 20 lit. a VSG den Grundsatz, dass bei Einrichtung eines Mittagstisches kein Transportanspruch über



Mittag besteht. Art. 19 Abs. 3 Satz 2 VSG wurde nicht so formuliert, dass der Erziehungsrat weitere Vorschriften zu den Blockzeiten erlassen kann, sondern dass er Vorschriften zu weiteren Blockzeiten erlassen kann, was dafür spricht, dass er auch an gewissen Nachmittagen Blockzeiten einführen könnte.

3.3.1. In der parlamentarischen Beratung waren die Blockzeiten kontrovers diskutiert worden. Die FDP-Fraktion begrüßte, dass der Kindergarten obligatorisch werden sollte. Sie sprach sich für Blockzeiten an fünf Vormittagen zu vier Lektionen aus, und zwar ab dem zweiten Kindergartenjahr. In den umliegenden Ländern seien Blockzeiten bereits für Drei- bis Vierjährige normal. Die Kinder sollten nicht zu einem Bildungsrückstand gezwungen werden. Im ersten Kindergartenjahr werde die erste Stunde als freiwillige Auffangzeit unterstützt. Die SP-Fraktion unterstützte die Blockzeiten ebenfalls und hielt fest, mit der Regelung, wonach an fünf Vormittagen vier Lektionen Blockzeiten seien, werde zu einer Handhabung gewechselt, die den Namen Blockzeit auch verdiene.

Die CVP-Fraktion hielt fest, mit dem Obligatorium des Kindergartens werde dieser in der Volksschule verankert und seine Funktion gefestigt. Zusammen mit dem Ausbau der Blockzeiten bilde der auf Angebotsseite obligatorische Mittagstisch ein bedarfsgerechtes Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Mehrheit der CVP-Fraktion wolle die Frage der Schülertransporte parallel zu Mittagstischangeboten der Autonomie der Gemeinden überlassen.

Die SVP-Fraktion hielt fest, sie könne damit leben, dass der Kindergarten obligatorisch werde, zumal schon heute praktisch alle Kinder im Kanton St. Gallen den Kindergarten besuchten. Wichtig sei, dass die Kinder dort nicht bereits unter Leistungsdruck gestellt würden. Mit der Einführung von Blockzeiten, wie sie in der Botschaft erläutert seien, fünf Mal vier Lektionen an den Vormittagen, sei die Fraktion einverstanden. Eine Ausdehnung auf die Nachmittage komme aber nicht in Frage.

Der damalige Vorsteher des Erziehungsdepartements, Regierungsrat Hans Ulrich Stöckling, hielt am 23. April 2007 fest, er sei froh, dass nunmehr die Meinung im Rat einhellig sei, sowohl für die Vorverlegung des Schuleintritts wie auch für die Blockzeiten. Zu diesen hielt er fest, wenn man sie ernst nehme und wenn man den



Kindergarten ernst nehme, dann könne es doch nicht so sein, dass im ganzen Kindergarten ein Teil des Besuches immer noch freiwillig sei. Er könne für Kindergärtnerinnen keinen vernünftigen Lehrplan für die älteren Kinder machen, wenn nur ein Teil dieser Kinder da sei. Wenn es aber keine Rolle spiele, ob man eine vernünftige Tätigkeit eine Stunde länger oder eine Stunde weniger lang mache, dann nehme man den Kindergarten nicht ernst. Hingegen sei er der Meinung, dass für die kleineren Kinder die erste Stunde freiwillig sein sollte. Die Schulgemeinde habe festzulegen, ob das je Semester oder je Jahr sein müsse.

3.4. Der Erziehungsrat hielt in seinem Beschluss vom 29./30. August 2007 fest, dass die erste Morgenlektion im ersten Kindergartenjahr freiwillig ist (Erw. 2c und 3). Dementsprechend regelte er auch die Frage des Schülertransports und hielt fest, wenn die Schulgemeinde auf die erste Morgenlektion einen Transport anbiete, könne von den Eltern kein Anspruch erhoben werden, dass ihr Kind separat auf die zweite Lektion transportiert werde.

3.5. Die Einführung der Blockzeiten wurde im Vorfeld der Gesetzesänderung überwiegend pädagogisch begründet. Die Regierung hielt in ihrem Bericht "Perspektiven der Volksschule" vom 2. Mai 2006 fest, die erweiterte Unterrichtszeit im Blockzeitenmodell (fünf mal vier Lektionen pro Woche) biete zusätzliche Chancen, auf die veränderten Anforderungen an die Schule zu reagieren. Insbesondere im Kindergarten würden die Kinder durch die längere Präsenzzeit deutlicher vom breiten, die Entwicklung fördernden Angebot profitieren. Eine intensivere sprachliche und soziale Integration wirke präventiv bei Lernschwierigkeiten. Das Modell werde daher als pädagogisches Modell bezeichnet. Weiter hielt die Regierung fest, das Blockzeitenmodell erleichtere die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienbetreuung und komme somit auch einem Bedürfnis der Wirtschaft entgegen. Erweiterte Blockzeiten seien ein wichtiger Schritt hin zu mehr Chancengleichheit aus bildungsfernem Elternhaus bzw. sozial schwachen Familien. Sie würden mithelfen, die im PISA-Bericht aufgezeigten Schwachpunkte zu beheben und diese Kinder vermehrt zu fördern. Auf der Gegenseite werde dank der vermehrten Unterrichtszeit die Förderung der verschiedenen Begabungen erleichtert. Die mit dem Blockzeitenmodell verbundene Unterrichtszeit biete dazu ein Gefäss.



3.6. Eine Ungleichbehandlung ist nur dann zulässig und steht nur dann nicht im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 1 BV, wenn sie sich auf sachliche Gründe stützt. Die Rechtsgleichheit wird verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger und sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen nach Regelungszweck nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. Rainer J. Schweizer, Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 35 zu Art. 8 mit Hinweisen).

Für den Erziehungsrat waren beim Erlass von Art. 4 Abs. 3 RUO Kostenüberlegungen massgebend. Er wollte den Schulgemeinden in diesem Bereich grösstmögliche Autonomie zugestehen und legte ausschliesslich den Grundsatz fest, dass die Eltern keinen Anspruch erheben können, dass ihr Kind separat auf die zweite Lektion transportiert wird, wenn für die erste Lektion ein Transport angeboten wird. Dies führt dazu, dass Eltern von Kindern mit unzumutbarem Schulweg von der angebotenen Möglichkeit, ihr Kind von der ersten Morgenlektion im ersten Kindergartenjahr abzumelden, nicht profitieren können. Eine Verletzung des Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht und des Anspruchs auf Rechtsgleichheit ist damit aber nicht verbunden. Wie erwähnt, kann nach Art. 19 Abs. 3 Satz 2 VSG der Erziehungsrat Vorschriften zu weiteren Blockzeiten erlassen, nicht aber weitere Vorschriften zu Blockzeiten. Dies bedeutet, dass die Blockzeiten, wie sie in den gesetzlichen Vorschriften definiert werden, als Minimalstandard zwingend sind, aber zusätzliche Blockzeiten ermöglicht werden. Das Gesetz sieht aber keine Abänderung der minimalen Blockzeiten vor. Daraus folgt, dass die morgendliche Blockzeit definitiv auf die erste Lektion festgelegt ist. Wollen nun Eltern von einem Privileg, das zwar rechtlich aufgrund der Delegationsnorm diskutabel erscheint, Gebrauch machen und das Kind erst in die zweite Lektion schicken, so wird die Blockzeit zwar nicht formal geändert, diese aber auf Wunsch einzelner Eltern entgegenkommenderweise für das Kind als nicht verpflichtend behandelt. Diese Eltern nehmen also ein Privileg in Anspruch. In dieser Privilegierung liegt die sachliche Begründung für eine abweichende Beurteilung für die Kostenübernahme der Schülertransporte. In diesem Punkt wird die Rechtsgleichheit nicht verletzt, da der Entscheid rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein sachlicher Grund vorliegt, der in der Privilegierung dieser Eltern zu erblicken ist. Die Eltern können zwar dieses Privileg in Anspruch nehmen. Die damit verbundenen



St.Galler Gerichte

Zusatzkosten, die sich aus einem allenfalls erforderlichen Transport der Kindergärtler ergeben, sind damit als eine Art Kostenüberwälzung gerechtfertigt.

Eine Rechtswidrigkeit kann auch nicht damit begründet werden, dass nur Eltern belastet werden, die ausserhalb eines bestimmten Rayons wohnen, nicht aber zentrumsnahe Familien. Dies kann den Grundsatz der Kostenüberwälzung aufgrund der Inanspruchnahme eines Privilegs nicht entscheidend ändern. Auch Mittelschüler oder Fachhochschüler, die nicht am Schulort wohnen, haben weitere Fahr- und Transportkosten, welche nicht vom Gemeinwesen gedeckt werden. Auch in diesem Bereich wird Art. 8 BV nicht verletzt.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten der Beschwerdeführer (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- ist angemessen (inkl. Kosten der Verfügung vom 20. April 2010, Art. 13 Ziff. 611 und 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen. Die Beschwerdeführer sind unterlegen (Art. 98bis VRP), und die Beschwerdegegnerin hat als Gemeinwesen keinen Anspruch auf Kostenersatz (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.



3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch X.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin
- den Beschwerdebeteiligten

am:

Rechtsmittelbelehrung:

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