Fall-Nr.:	B 2013/208
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	16.04.2014
Entscheiddatum:	16.04.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 16.04.2014

Volksschule, auswärtige Beschulung, Art. 19 BV (SR 101), Art. 53 Abs. 1 VSG (sGS 213.1). Es liegen keine besonderen Gründe vor, welche eine auswärtige Beschulung der Kinder der Beschwerdeführer rechtfertigen würden. So ist ein Schulweg nicht schon deshalb als unzumutbar im Sinne von Art. 53 Abs. 1 VSG zu beurteilen, weil er wegen der Schnee- oder Witterungsverhältnisse ein paar Mal pro Jahr nicht begehbar ist. Zu beurteilen ist ein Schulweg vielmehr über den Zeitraum eines ganzen Jahres. Das Verwaltungsgericht kann daneben nicht als erste Instanz über die Frage entscheiden, ob im gegebenen Fall während der Wintermonate ein Schülertransport im Sinne von Art. 20 Abs. 1 lit. a VSG einzurichten ist oder nicht (Verwaltungsgericht, B 2013/208).

Urteil vom 16. April 2014

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; a.o. Gerichtsschreiberin MLaw Sonja Güntert

_____

In Sachen

K.Y. und X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. Matthias Raschle, Schoch, Auer & Partner, Marktplatz 4, Postfach 547, 9004 St. Gallen,

© Kanton St.Gallen 2025

gegen

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

Vorinstanz,

und

Oberstufenschulgemeinde Q., vertreten durch den Schulrat,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

auswärtiger Schulbesuch

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Der am 25. November 2001 geborene A. und seine drei jüngeren Geschwister B., geboren am 25. August 2003, C., geboren am 22. April 2005, und D., geboren am 13. Dezember 2008, wohnen mit ihren Eltern K.Y. und X.Y. in G., Gemeinde O. Aufgrund ihres Wohnsitzes in dem geografisch eher abgelegenen Weiler wurde den Kindern in der Vergangenheit von der Primarschulgemeinde P. die Beschulung in der Gemeinde N. bewilligt (Vi-act. 1a/5-7), wo sie derzeit den Kindergarten bzw. die Primarschule besuchen.

Mit Blick auf den Übertritt ihres ältesten Sohnes von der Primar- in die Oberstufe im Schuljahr 2014/2015 ersuchten K.Y. und X.Y. den Schulrat der Oberstufenschulgemeinde Q. mit Schreiben vom 26. Januar 2013, ihren Kindern A., B., C. und D. den Besuch der Oberstufe im Oberstufenzentrum S. (OZ S.) zu bewilligen (Vi-act. 1a/3).

Mit Beschluss vom 21. Februar 2013 wies der Schulrat der Oberstufenschulgemeinde Q. das Gesuch ab und gab K.Y. und X.Y. mit Verfügung vom 7. März 2013 bekannt, dass keine Kostengutsprache für den beantragten auswärtigen Schulbesuch erteilt werde (Vi-act. 1a/2).

© Kanton St.Gallen 2025

B./ Gegen die ablehnende Verfügung des Schulrates liessen K.Y. und X.Y., vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Matthias Raschle, St. Gallen, am 21. März 2013 Rekurs beim Erziehungsrat des Kantons St. Gallen einreichen (act. 9/1).

Am 27. Juni 2013 fand unter Leitung eines juristischen Mitarbeiters des Dienstes für Recht und Personal des Bildungsdepartements im Beisein des Schulratspräsidenten und eines Schulleiters der Oberstufenschulgemeinde Q., von K.Y. und X.Y. mit ihrem Rechtsvertreter sowie vier ihrer Nachbarn ein Augenschein vor Ort statt.

Mit Entscheid vom 11. September 2013 lehnte der Erziehungsrat den Rekurs in der Hauptsache ab (act. 9/16). Auf den von K.Y. und X.Y. eventualiter gestellten Antrag, wonach die Oberstufenschulgemeinde Q. zu verpflichten sei, den sicheren Transport der Schüler zum Oberstufenzentrum (OZ) T. in O. sicherzustellen, wurde mangels Zuständigkeit und zulässigem Anfechtungsobjekt nicht eingetreten. Gleichzeitig wurde jedoch der Schulrat der Oberstufenschulgemeinde Q. eingeladen, über das Eventualbegehren im Sinne eines neuen Gesuchs um Einrichtung eines Schülertransports bzw. Kostenvergütung für einen solchen zu entscheiden. Der Schulrat habe hierbei insbesondere die Frage zu klären, ob der Schulweg für die Kinder von K.Y. und X.Y. im Winter zumutbar sei. Wenn der Schulweg im Winter zu Fuss unzumutbar wäre, müsste die Oberstufenschulgemeinde darüber entscheiden, ob sie einen Transport finanziere. Begründet wurde der Entscheid im Wesentlichen damit, dass der Schulweg vom Hof der Familie Y. zum OZ T. für einen Schüler der Oberstufe grundsätzlich zumutbar sei, zumal die Kinder von K.Y. und X.Y. den Schulweg nicht zwingend mit dem Fahrrad entlang der unbestrittenermassen gefährlichen S.-strasse zurücklegen müssten, sondern die Möglichkeit hätten, zu Fuss einen wesentlich sichereren, rund 2.2 km langen Wanderweg zu benutzen. Allein die Tatsache, dass der betreffende Weg im Winter mit Schnee bedeckt bzw. vereist und deshalb als Schulweg unzumutbar und somit ungeeignet sein könnte, bedeute nämlich nicht, dass ein Grund für einen auswärtigen Schulbesuch vorliege. Vielmehr sei in einem solchen Fall zu prüfen, ob nicht auf andere Weise ein zumutbarer Schulweg für diese Zeit sichergestellt werden könne, etwa durch Übernahme der Kosten für ein öffentliches Verkehrsmittel, die Einrichtung eines Schulbusses oder eines entschädigungspflichtigen Transportdienstes durch die Eltern bei Schnee oder Vereisungsgefahr.

© Kanton St.Gallen 2025

C./ Gegen diesen Entscheid des Erziehungsrates des Kantons St. Gallen liessen K.Y. und X.Y. (nachfolgend Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 1. Oktober 2013 und Ergänzung vom 25. Oktober 2013 durch ihren Rechtsvertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben mit dem Begehren, der Entscheid des Erziehungsrates des Kantons St. Gallen (nachfolgend Vorinstanz) vom 11. September 2013 sei vollumfänglich aufzuheben und das Gesuch der Beschwerdeführer vom 26. Januar 2013 zu bewilligen (Ziff. 1). Eventualiter sei der Schulrat der Oberstufenschulgemeinde Q. (nachfolgend Beschwerdegegnerin) zu verpflichten, den sicheren Transport der Schüler zum OZ T. sicherzustellen (Ziff. 2). Dies alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Zur Begründung ihrer Beschwerde führten die Beschwerdeführer vornehmlich aus, dass sowohl der Weg über den K.-stich (S.-strasse), als auch der Wanderweg als Schulweg für die Kinder der Beschwerdeführer (mindestens zeitweise) unzumutbar seien. Dies sei auch von der Vorinstanz festgestellt worden. In der Folge habe sie es allerdings unterlassen, die Interessen der Kinder der Beschwerdeführer an einem zumutbaren Schulweg gegen die Interessen der beiden beteiligten Schulgemeinden an einer sinnvollen Klassenbildung abzuwägen, worin ein Ermessensfehler (Ermessensmissbrauch) zu sehen sei. Daneben wird gerügt, dass die Vorinstanz auf den Eventualantrag der Beschwerdeführer betreffend die Einrichtung eines Schülertransportes zu Unrecht nicht eingetreten sei, bilde doch die Frage nach dem Vorhandensein resp. der Möglichkeit eines Schülertransports eine Vorfrage für die Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulwegs (vgl. act. 5).

Mit Vernehmlassung vom 13. November 2013 beantragte das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen die Abweisung der Beschwerde (act. 8). Zur Begründung verwies es auf den angefochtenen Entscheid und führte unter anderem ergänzend an, dass die Frage, ob die Nutzung des Wanderwegs im Winter unzumutbar sei, für die Beurteilung des Gesuches der Beschwerdeführer nicht von Relevanz sei. Des Weiteren müsse in Zusammenhang mit der Behauptung der Beschwerdeführer, im Rahmen der Prüfung eines Gesuchs um Bewilligung eines auswärtigen Schulbesuchs hätte eine Interessenabwägung stattzufinden, angemerkt werden, dass sich die fragliche Bewilligung auf eine Ausnahmeregelung stütze. So gelte grundsätzlich, dass der Schulbesuch am Aufenthaltsort stattzufinden habe. Abgesehen davon sei im Sinne der Geltendmachung eines öffentlichen Interesses auf die erheblichen finanziellen

© Kanton St.Gallen 2025

Belastungen hingewiesen worden, welche die Gemeinde bei Anordnung des auswärtigen Schulbesuchs hinzunehmen hätte. In Betracht zu ziehen sei dabei auch, dass die vier Kinder der Beschwerdeführer und allenfalls präjudiziell auch Kinder aus der Nachbarschaft betroffen seien.

Mit Schreiben vom 14. November 2013 wurden die bisherigen Eingaben der Beschwerdeführer und der Vorinstanz der Beschwerdegegnerin zur Stellungnahme zugestellt (act. 10). Sie liess sich indes nicht innert der angesetzten 20-tägigen Frist zur Sache vernehmen, sondern reichte erst am 16. Januar 2014 eine relativ allgemein gehaltene Stellungnahme zur Schulsituation S. – OZ T. ein (act. 14).

Unter Bezugnahme auf die Vorbringen der Beschwerdegegnerin im Rahmen ihrer Eingabe vom 16. Januar 2014 reichte die Primarschulgemeinde P. dem Gericht am 22. Januar 2014 sodann ihrerseits unaufgefordert eine Stellungnahme zur Schulsituation S. – OZ T. ein (act. 15A).

Die Beschwerdeführer nahmen mit Eingabe vom 27. Januar 2014 Stellung zu den Vernehmlassungen des Bildungsdepartements, der Beschwerdegegnerin und der Primarschulgemeinde P. (act. 17), wobei sie sich auf den Standpunkt stellten, dass die beiden letzteren Eingaben aus dem Recht zu weisen seien, nachdem sie nicht fristgerecht bzw. nicht von einem Verfahrensbeteiligten eingereicht worden seien.

Das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen verzichtete im Anschluss am 14. Februar 2014 ausdrücklich auf eine weitere Stellungnahme (act. 19).

Am 17. Februar 2014 liess sich die Beschwerdegegnerin zur Stellungnahme der Beschwerdeführer vom 27. Januar 2014 und dabei insbesondere zum Vorwurf des Fristversäumnisses vernehmen (act. 20).

D./ Mit Schreiben vom 2. April 2014 teilte der Vertreter der Beschwerdeführer dem Gericht mit, der Schulrat der Primarschulgemeinde P. habe am 1. April 2014 entschieden, die Kinder der Beschwerdeführer könnten den Primarschulunterricht auch weiterhin in L. besuchen (act. 23). Auf Ersuchen des Gerichts (act. 24) reichten die Beschwerdeführer darauf am 9. April 2014 eine Erläuterung nach, inwieweit sich der Entscheid der Primarschulgemeinde P. ihrer Ansicht nach auch auf den Besuch der

© Kanton St.Gallen 2025

Oberstufe durch ihre Kinder auswirke (act. 25). Ein den Beschluss vom 1. April 2014 bestätigendes Schreiben der Primarschulgemeinde P. liessen die Beschwerdeführer dem Gericht am 10. April 2014 zukommen (act. 29).

E./ Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die Verfahrensanträge der Beschwerdeführer wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Sachentscheid zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Eltern der von der Abweisung des Gesuchs um auswärtigen Schulbesuch unmittelbar betroffenen minderjährigen Kinder sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 301 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 210]; vgl. BGer 2C_787/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 1.2; BGE 119 Ia 178 E. 2). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 1. Oktober 2013 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 25. Oktober 2013 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen einzutreten.

2. In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangen die Beschwerdeführer zunächst die Durchführung eines Augenscheins.

2.1. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, entscheidet die urteilende Instanz nach pflichtgemässem Ermessen. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist. Tatsachen aber, vor allem umstrittene, deren umfassende Feststellung und Würdigung eine eigene Wahrnehmung erheischen, sind in Augenschein zu nehmen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966).

© Kanton St.Gallen 2025

2.2. Die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend vollständig aus den Verfahrensakten sowie dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). So kann insbesondere das Augenscheinprotokoll der Vorinstanz vom 1. Juli 2013 (act. 9/11), welches nach einer Begehung des fraglichen Schulweges zwischen 7:30 Uhr und 8:30 Uhr, d.h. zu der Tageszeit, zu welcher die Kinder der Beschwerdeführer den Schulweg morgens üblicherweise zurücklegen müssten, aufgenommen wurde, und die Vernehmlassung der Beschwerdeführer dazu zur Sachverhaltsfeststellung beigezogen werden. Dazu kommt, dass die geltend gemachten Tatsachen, zu denen ein Augenschein beantragt wurde, entweder unbestritten oder derzeit auch vor Ort nicht erkennbar sind, weil keine winterlichen Verhältnisse vorherrschen. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ist es bei der Beurteilung der generellen Zumutbarkeit des Schulwegs überdies nicht von Relevanz, ob der betreffende Weg während einzelner Tage im Winter nicht oder nur eingeschränkt begehbar ist. Eine separate Begehung des Weges vom Hof der Beschwerdeführer zum OZ S. erübrigt sich ebenfalls, ist unter den Beteiligten doch unbestritten, dass dieser Weg für den Fahrradverkehr weniger gefährlich ist als der Weg ins OZ T.

2.3. Aus dem Gesagten folgt, dass eine weitere Beweiserhebung unnötig ist. Auf die Durchführung eines nochmaligen Augenscheins durch das Gericht kann verzichtet werden.

3. Mit Eingabe vom 27. Januar 2014 stellen die Beschwerdeführer des Weiteren den Verfahrensantrag, die offensichtlich verspätet eingereichte Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 16. Januar 2014 sowie die Stellungnahme der nicht am Verfahren beteiligten Primarschulgemeinde P. seien aus dem Recht zu weisen.

3.1. Zur Vernehmlassung Gelegenheit erhalten die Vorinstanz und die Betroffenen (Art. 64 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 VRP). Wer als Betroffener im Sinn von Art. 53 Abs. 1 VRP zu gelten hat, ist aufgrund des Streitgegenstandes und des anwendbaren materiellen Verwaltungsrechts zu bestimmen. Grundsätzlich sind es jene Beteiligten, die bereits am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben. Eine Ausnahme hiervon gilt in gewissen Fällen für die am vorinstanzlichen Verfahren beteiligte Vorinstanz. Ist diese ein kantonales Amt und entschied als Vorinstanz des Verwaltungsgerichts eine

© Kanton St.Gallen 2025

verwaltungsinterne Rechtsmittelbehörde, so ist die erstverfügende Instanz nicht zur Stellungnahme einzuladen. Demgegenüber wird die im Rekursverfahren als Vorinstanz tätig gewesene Behörde zur Vernehmlassung eingeladen, sofern diese befugt wäre, selbständig Beschwerde zu führen. Dies gilt insbesondere für die politischen Gemeinden in Bereichen, in denen ihnen selbständige Verfügungskompetenz zukommt. Vor Verwaltungsgericht nicht als Betroffener anerkannt wird hingegen, wer am Rekursverfahren nicht teilgenommen hat (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 942).

Für die Einreichung einer Vernehmlassung wird dem Betreffenden dabei eine Frist angesetzt. Erfolgt die Einreichung einer Vernehmlassung verspätet, so hat dies in der Regel zur Folge, dass die Stellungnahme nicht berücksichtigt wird. Nach Fristablauf eingereichte Eingaben sind somit regelmässig aus dem Recht zu weisen. Eine Berücksichtigung trotz Verspätung drängt sich nach der Praxis nur dann auf, wenn eine Vernehmlassung tatsächliche Vorbringen enthält, die im Interesse einer vollständigen Ermittlung des Sachverhalts zu berücksichtigen sind (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 947 f.; vgl. auch A. Griffel, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, N 26 zu § 26b VRG).

3.2.1. Nachdem die in ihrem Autonomiebereich berührte Beschwerdegegnerin vorliegend befugt wäre, selbständig Beschwerde zu führen, gilt sie als Betroffene im Sinne von Art. 53 Abs. 1 VRP. Entsprechend wurden ihr auch am 14. November 2013 Kopien der Beschwerdeschrift vom 1. Oktober 2013, der Beschwerdeergänzung vom 25. Oktober 2013 (inkl. Beilagen) sowie der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 13. November 2013 zur Vernehmlassung zugestellt. Dies unter Ansetzung einer 20-tägigen Frist (act. 10). Entgegen der Ausführungen der Beschwerdegegnerin ging beim Gericht kein Fristerstreckungsgesuch ein und wurde demzufolge auch keine solche schriftlich kommuniziert. Das Gericht liess die Beschwerdeführer insofern mit Schreiben vom 30. Dezember 2013 wissen, dass die Beschwerdegegnerin durch ihr Stillschweigen auf eine Vernehmlassung verzichtet habe (act. 11).

Selbst wenn die Beschwerdegegnerin irrtümlicherweise davon ausgegangen sein sollte, dass die den Beschwerdeführern mit Schreiben vom 30. Dezember 2013 gewährte Fristerstreckung zur Stellungnahme bis 27. Januar 2014 (act. 13) ihr gelte, wäre dieser Irrtum nicht entschuldbar. So hat die Beschwerdegegnerin nicht nur im

Vorfeld kein entsprechendes Gesuch beim Verwaltungsgericht eingereicht und ist als Adressat der Fristerstreckung allein der Vertreter der Beschwerdeführer genannt, die der Beschwerdeführerin angesetzte Frist von 20 Tagen zur Einreichung ihrer Stellungnahme war auch bereits spätestens am 12. Dezember 2013, d.h. lange bevor den Beschwerdeführern eine Fristerstreckung gewährt wurde, abgelaufen.

Eine Berücksichtigung der tatsächlichen Vorbringen der Beschwerdegegnerin im Rahmen der verspätet erfolgten Stellungnahme drängt sich vorliegend auch nicht kraft Geltung der Untersuchungsmaxime auf, nachdem sie für den Entscheid in der Sache von keiner entscheidenden Relevanz sind. Dass sich in Zusammenhang mit der Beschulung der Kinder aus S. zukünftig etwas ändert, zeichnete sich daneben bereits seit Längerem ab und konnte auch den Medien entnommen werden (vgl. Artikel vom 8. Februar 2014 "Buhlen um Schulkinder", Tagblatt Online, abrufbar unter http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/wil/wv-au/Buhlen-um-Schulkinder;art266,3696492), sodass die mit der Stellungnahme vom 16. Januar 2014 vorgebrachten Tatsachen selbst im Interesse einer vollständigen Ermittlung des Sachverhalts nicht zwingend zu berücksichtigen wären.

3.2.2. Von vornherein nicht als Betroffene im Sinne von Art. 53 Abs. 1 VRP ist die Primarschulgemeinde P. anzusehen, welche in keiner Weise am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt war. Sie wurde zu Recht nicht ins Verfahren einbezogen. Mit den Beschwerdeführern ist daher festzustellen, dass die als Richtigstellung bezeichnete Eingabe der Primarschulgemeinde aus dem Recht zu weisen ist und bei der Beurteilung des vorliegenden Sachverhalts durch das urteilende Gericht ausser Acht zu bleiben hat.

3.3. Die verspätete Eingabe der Beschwerdegegnerin sowie die unaufgefordert eingereichte Stellungnahme der Primarschulgemeinde P. und ihre Beilagen sind nach dem Gesagten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht zu berücksichtigen (vgl. dazu BGer 2C_1001/2013 vom 4. Februar 2014 E. 1.7; 1C_673/2013 vom 7. März 2014 E. 1). Dem Verfahrensantrag 3 der Beschwerdeführer ist stattzugeben.

4. In materieller Hinsicht streitig unter den Verfahrensbeteiligten ist, ob der Schulweg vom Hof der Beschwerdeführer ins OZ T. für einen Oberstufenschüler bzw. eine

Oberstufenschülerin zumutbar ist oder ob den Beschwerdeführern wegen der Unzumutbarkeit des Weges ein Anspruch auf auswärtige Beschulung ihrer Kinder zukommt.

4.1. Art. 19 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Nach Art. 62 Abs. 2 BV sorgen die Kantone für einen allen Kindern offenstehenden und obligatorischen Grundschulunterricht, der staatlicher Leitung oder Aufsicht untersteht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist (vgl. H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, Bern 2003, S. 102; s. auch Ehrenzeller/Schott, in: Ehrenzeller/Mastronardi/ Schweizer/ Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2008, N 32 zu Art. 62 BV). Der Grundsatz der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts geht allerdings nicht soweit, als dass daraus ein Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer Schule nach freier Wahl abgeleitet werden könnte. Es genügt, wenn der Schüler eine für ihn geeignete unentgeltliche Schule an einem nicht ungünstig gelegenen Ort besuchen kann (BGE 125 I 360 E. 6; Ehrenzeller/Schott, a.a.O., N 34 zu Art. 62 BV mit Verweis auf VPB 44/ 1980 Nr. 19, 73). So ist der Unterricht grundsätzlich am Wohnort des Schülers zu erteilen, wobei die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden darf (BGer 2P. 101/2004 vom 29. November 2005 E. 3.1). Unter Vorbehalt besonderer örtlicher und anderer Verhältnisse ist das Gemeinwesen deshalb nicht verpflichtet, den unentgeltlichen Schulbesuch an einem anderen als dem Wohn- oder Aufenthaltsort des Schülers zu ermöglichen (BGer 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E. 4; BGE 125 I 360 E. 6). Nur wenn besondere Umstände vorliegen, die den Besuch der Schule am Wohnort als nicht mehr sinnvoll oder unzumutbar erscheinen lassen, gilt die Unentgeltlichkeit auch für den Besuch der auswärtigen Schule. Häufiges Motiv für Ausnahmen bildet dabei der Schulweg, sei es, dass er zu gefährlich oder übermässig lang ist. Ist der Weg zur Schule allzu weit, zu mühsam oder mit unzumutbaren Gefahren verbunden, so haben die Kantone und Gemeinden Abhilfe zu schaffen, schliesst doch das Recht auf eine genügende Elementarausbildung – wie bereits gesagt wurde – den Anspruch mit ein, ohne unzumutbare Schwierigkeiten Zugang zu dem den Schülerinnen und Schülern angemessenen Angebot zu erhalten (Plotke, a.a.O., S. 177 ff.).

© Kanton St.Gallen 2025

Nichts anderes ergibt sich aus der kantonalen Schulgesetzgebung. Gemäss Art. 52 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, abgekürzt VSG) hat ein Schüler auch im Kanton St. Gallen die öffentliche Schule am Ort zu besuchen, wo er sich aufhält. Nach Art. 53 VSG kann der Schulrat den auswärtigen Schulbesuch eines Schülers jedoch gestatten oder anordnen, wenn besondere Gründe, wie unzumutbare Schulwege oder eine sinnvolle Klassenbildung, es rechtfertigen (Abs. 1). Diese Aufzählung ist exemplarisch. Wie die explizite Erwähnung des Ausnahmetatbestands eines unzumutbaren Schulweges jedoch verdeutlicht, steht auch hier die Erleichterung von Schulwegen durch den Besuch benachbarter Schulen im Vordergrund (vgl. J. Raschle, Schulrecht in der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2008, S. 30). Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass es sich bei Art. 53 VSG um eine Kann-Bestimmung handelt, weshalb einem unzumutbaren Schulweg beispielsweise auch auf andere Weise als mit einer Bewilligung der auswärtigen Beschulung begegnet werden kann, so durch Einrichtung eines Schülertransportes. Mit Rücksicht auf das Territorialitätsprinzip werden Bewilligungen auswärtiger Beschulungen von den Gemeinden denn auch nur zurückhaltend gehandhabt (vgl. Raschle, a.a.O., S. 30 und 73).

4.2. Im vorliegenden Fall führt die Vorinstanz aus, dass der von den Kindern der Beschwerdeführer mit dem Fahrrad zurückzulegende Schulweg über den K.-stich bzw. die S.-strasse hinsichtlich der sich bietenden Gefahren auch für Oberstufenschülerinnen und Oberstufenschüler im Grenzbereich des Zumutbaren liege und im Winter, wenn Dunkelheit, Schnee und allenfalls Vereisungsgefahr hinzukämen, sogar als unzumutbar erscheine. Allerdings hätten die Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit, zu Fuss den wesentlich sichereren Wanderweg über E. zurückzulegen. Der ganze Weg bis ins OZ T. mit ca. 2.2 km und rund 50 Höhenmetern lasse sich zu Fuss in ca. 30 Minuten zurücklegen, was für Schülerinnen und Schüler der Oberstufe eindeutig zumutbar sei. Die Frage, ob dies auch für die Wintermonate gilt oder ob davon ausgegangen werden muss, dass der Wanderweg im Winter mit Schnee bedeckt bzw. vereist und deshalb als Schulweg nicht geeignet ist, wurde von der Vorinstanz offen gelassen, nachdem selbst aus einer zeitlich beschränkten Unzumutbarkeit nicht darauf geschlossen werden könne, dass ein Grund für einen auswärtigen Schulbesuch im Sinne von Art. 53 VSG vorläge.

© Kanton St.Gallen 2025

Entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführer wird im angefochtenen Entscheid somit nicht ausgeführt, dass die Nutzung des Wanderweges im Winter unzumutbar sei, sondern lediglich die diesbezüglich anlässlich des Augenscheins vom 27. Juni 2013 von Seiten des Schulratspräsidenten sowie der Beschwerdeführer geäusserten Bedenken wiedergegeben und die Frage der Beschwerdegegnerin zur näheren Abklärung überlassen. Es kann nicht gesagt werden, die Vorinstanz hätte die (zumindest teilweise) Unzumutbarkeit des Schulweges über den Wanderweg anerkannt. Dies gilt auch für den Schulweg entlang der gefahrenträchtigen S.-strasse, welcher zwar als gefährlich, allerdings lediglich dann, wenn winterliche Verhältnisse die Strassenverhältnisse zusätzlich beeinträchtigen, auch als unzumutbar eingestuft wurde. Entsprechend kann auch der Vernehmlassung des Bildungsdepartements vom 13. November 2013 entnommen werden, dass die Frage des Vorliegens eines unzumutbaren Schulweges im Sinne von Art. 53 VSG vorliegend unter den Verfahrensbeteiligten weiterhin umstritten ist und somit einer näheren Prüfung bedarf (act. 8).

4.2.1. Die Frage, ob ein Schulweg als zumutbar gelten kann, ist gestützt auf eine Würdigung der konkreten Gesamtumstände zu beantworten. Sie hängt im Wesentlichen von drei Kriterien ab: von der Person des Schülers, von der Art des Schulwegs (Länge, Höhenunterschied, Beschaffenheit) und von der sich daraus ergebenden Gefährlichkeit des Wegs. Ob ein Weg subjektiv als lang, schlecht begehbar oder gefährlich empfunden wird, muss ausser Betracht bleiben; massgebend sind allein objektive Kriterien (GVP 2008 Nr. 7 mit Hinweis auf BGer 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E. 4.1; Plotke, a.a.O., S. 226 mit Hinweisen).

Bei der Beurteilung, welche Anforderungen an ein Kind im Hinblick auf den Schulweg gestellt werden können, entscheiden das Alter sowie die physischen und intellektuellen Fähigkeiten. Was einem gesunden Oberstufenschüler zugemutet werden darf, kann ein Kind im Kindergartenalter weit überfordern. Das vorausschauende Gefahrenbewusstsein bildet sich erst ab ungefähr acht Jahren aus, und erst ab ca. elf Jahren können die Kinder die Gefahren des Strassenverkehrs gut einschätzen und entsprechend reagieren (Plotke, a.a.O., S. 226 f.). Jedenfalls darf Schülern im Alter von 13–16 Jahren auch mit Bezug auf die Bewältigung der Gefahren des Strassenverkehrs

© Kanton St.Gallen 2025

mehr zugemutet werden als jüngeren Kindern (BGer 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E. 4.4).

Als zumutbar in Bezug auf die Länge des Schulweges gilt dabei regelmässig eine Wegstrecke von 2.5 km Länge oder eine halbe Stunde Fussmarsch, falls keine gravierenden Höhenunterschiede oder besonders steile Partien zu überwinden sind (VPB 64/2000 Nr. 1 E. 4.1). Bei Gebrauch eines Fahrrades sind gar 5 km Wegstrecke noch zumutbar (Plotke, Schulrecht, S. 227).

Bei der Beurteilung der Gefährlichkeit des Weges wiederum spielt das subjektive Empfinden eine erhebliche Rolle, was eine Objektivierung der Gefährlichkeit erschwert. Immerhin gelten Strassen ohne Gehsteig, insbesondere enge Durchgangsstrassen mit hohem Verkehrsaufkommen, Lastwagenverkehr oder unübersichtlichen Kurven, längere Partien durch einsame Wälder, das Fehlen von Fussgängerstreifen, Gehsteigen, Lichtsignalanlagen und dergleichen sowie das Risiko von Übergriffen auf einsamen und abgelegenen Strassenteilen als gefährlich (Plotke, a.a.O., S. 228 ff.). Vor diesem Hintergrund wegen der Gefährlichkeit als unzumutbar erachtet wurde von der Rechtsprechung beispielsweise ein teilweise sehr steiler Wanderweg von 2.5 km Länge mit einer Höhendifferenz von etwa 500 m, der weitgehend durch Waldgebiet führte, für Schüler der 1. und 3. Primarklasse (VPB 64/2000 Nr. 56 E. 5.2). Als zumutbar angesehen wurde auf der anderen Seite ein Schulweg von 1.7 km Länge, auf welchem es eine Kantonsstrasse und vier mit Fussgängerstreifen und Lichtsignalen gesicherte Autobahneinfahrten zu überqueren galt (VPB 64/2000 Nr. 64.1).

4.2.2. Aus den Akten ergibt sich, dass der erste zur Diskussion stehende, rund 2.1 km lange Schulweg vom Hof der Beschwerdeführer zum OZ T. über die S.-strasse führt, welche auf dem fraglichen Streckenabschnitt (K.-stich) weder über einen Radweg, noch ein durchgehendes Trottoir verfügt. Die Strasse führt steil herab und ist an einigen Stellen aufgrund von Kurven unübersichtlich. Dabei ist sie gerade so breit, dass zwei Fahrzeuge ungehindert kreuzen können (vgl. act. 9/11). Berücksichtigt man daneben, dass die signalisierte Höchstgeschwindigkeit auf der S.-strasse 80 km/h beträgt und - wie auch das Protokoll der Verkehrserhebung auf Höhe des Hofes der Beschwerdeführer vom 5. September 2012 (Vi-act. 1a/4) deutlich macht - während der Hauptverkehrszeiten ein relativ grosses Verkehrsaufkommen herrscht, davon rund

© Kanton St.Gallen 2025

10 Prozent Schwerlastverkehr, erscheint es ohne weiteres als nachvollziehbar, dass die betrachtete Strecke, wird sie mit dem Fahrrad zurückgelegt, Gefahren in sich birgt. Davon gehen denn auch sowohl die Beschwerdeführer als auch die Vorinstanz aus.

Der von der Vorinstanz als sicherere Alternative angeführte zweite Schulweg führt demgegenüber auf weiten Teilen über einen markierten Wiesenwanderweg. So haben die Kinder der Beschwerdeführer vom elterlichen Hof aus zunächst rund 20 m der S.-strasse zu folgen, bevor diese an einer übersichtlichen Stelle (Kreuzung mit Bushaltestelle) zu überqueren ist. Weiter geht es auf der anderen Strassenseite rund 240 m auf einem Wanderweg mit Hartbelag bis zu einem Plateau (E.), von wo aus man über einen Wiesenwanderweg steil hinab (auf einer Länge von insgesamt rund 60 m zwischen 18 und 35 Prozent Gefälle) nach rund 230 m abermals auf die S.-strasse stösst. Diese gilt es in der Folge erneut zu überqueren, um auf der anderen Seite zunächst auf ein ca. 50 m langes Trottoir und dann zurück auf den Wiesenwanderweg zu gelangen, welcher nunmehr relativ steil und teilweise über Treppen zur B.-strasse führt (ca. 200 m). Die zurückzulegende Höhendifferenz beträgt ungefähr 50 m und die Strecke des gesamten Schulweges rund 2.2 km (vgl. www.geoportal.ch). Bei einem den betroffenen Kindern angemessenen Tempo wurden anlässlich des Augenscheines allein für den Aufstieg von der I.-strasse zum Hof der Beschwerdeführer rund 14 Minuten benötigt. Der gesamte Weg lasse sich insofern nach unbestritten gebliebenen Angaben der Vorinstanz zu Fuss in ca. 30 Minuten zurücklegen. Als spezielle Gefahrenstellen von den Beschwerdeführern hervorgehoben wurden anlässlich des Augenscheins die beiden Stellen, wo der Wanderweg auf die S.-strasse stösst und es diese zu überqueren gilt (vgl. act. 9/11).

4.2.3. Wie sich aus der vorab zitierten Rechtsprechung ergibt, können die beiden Schulwege in Bezug auf ihre Länge und den zu überwindenden Höhenunterschied Schülerinnen und Schülern der Oberstufe zugemutet werden (vorn Ziff. 4.2.1). Dies ist vorliegend nicht umstritten. Fraglich ist indessen, ob die beiden Wege aufgrund des Befahrens bzw. der notwendigen Überquerung der gefahrenträchtigen S.-strasse sowie wegen der mit einem Wintereinbruch allfällig verbundenen zusätzlichen Risiken insgesamt mit unzumutbaren Gefahren für die Kinder der Beschwerdeführer verbunden sind.

© Kanton St.Gallen 2025

4.2.3.1.Die Vorinstanz beurteilte den Schulweg über die S.-strasse aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens, der Unübersichtlichkeit der Strecke und des Fehlens von Radwegen als im Grenzbereich des Zumutbaren liegend bzw. im Winter als unzumutbar. Den alternativen Schulweg über den Wiesenwanderweg wiederum hielt sie den Kindern der Beschwerdeführer gegenüber ohne Weiteres für zumutbar. Ob dies auch im Winter der Fall sei, könne dabei zwar nicht beurteilt werden, spiele jedoch auch keine Rolle, da es bei der Beurteilung der Zumutbarkeit im Sinne von Art. 53 Abs. 1 VSG um eine ganzjährige Betrachtung gehe. Entgegen der von Seiten der Beschwerdeführer geäusserten Bedenken könne ihren Kindern insbesondere auch die Überquerung der S.-strasse zugemutet werden. Bei guter Instruktion und entsprechender Vorsicht seien Schülerinnen und Schüler der Oberstufe nämlich in der Lage, die Gefahren des Strassenverkehrs vorausschauend einzuschätzen und entsprechend zu reagieren.

4.2.3.2. Bezüglich des von den Kindern der Beschwerdeführer mit dem Fahrrad zurückzulegenden Schulweges über die S.-strasse (K.-stich) gilt es zu betonen, dass die fragliche Strecke für Fahrradfahrer aller Altersstufen - auch für Erwachsene - als gefährlich einzustufen ist. In Ermangelung von Radstreifen ist der Weg vollständig auf der Strasse zurückzulegen. Zu den Zeiten, wenn die Kinder auf dem Schulweg sind, wird die Strasse dabei von Autos aber auch von Lastwagen und Bussen rege befahren. Das Kreuzen von Lastwagen, Autos und Fahrrädern ist praktisch unmöglich und gefährlich. Dies besonders im Winter, aber auch in den Frühjahrs- und Sommermonaten, wo die vor allem in den unübersichtlichen Steilkurven der Strasse vorhandene Bepflanzung am Strassenrand (teilweise Büsche aber auch Bäume) mit ihrem dichten Blätterwerk die Überschaubarkeit des zu befahrenden Strassenabschnittes zusätzlich beeinträchtigt. Zwar kann bei Oberstufenschülern, welche die Fahrradprüfung bereits absolviert haben, davon ausgegangen werden, dass ihr Gefahrenbewusstsein und ihre Verkehrsgewandtheit grundsätzlich in einem ausreichenden Masse vorhanden sind. Unter Berücksichtigung aller Umstände erscheint der fragliche Schulweg aber auch für diese Kinder wegen der Gefährlichkeit einzelner Abschnitte nicht als zumutbar.

4.2.3.3. Der zu Fuss zurückzulegende Schulweg über den Wiesenwanderweg erscheint demgegenüber auf den ersten Blick in Bezug auf die mit seiner Nutzung verbundenen

© Kanton St.Gallen 2025

Gefahren als zumutbar. Insofern werden auch von den Beschwerdeführern lediglich die mit den beiden Querungen der gefährlichen S.-strasse verbundenen Gefahren sowie die angebliche Unzumutbarkeit der Benützung des Weges in den Wintermonaten hervorgehoben. Die erste erforderliche Querung der S.-strasse rund 20 m vom Elternhaus entfernt kann einem Oberstufenschüler bzw. einer Oberstufenschülerin jedoch klarerweise zugemutet werden. So ist der Ort, wo es die Strasse zu überqueren gilt, übersichtlich. Die S.-strasse verläuft an der zu überquerenden Stelle nahezu gerade. Die Ortsansicht zeigt zudem, dass die S.-strasse an einer Art Wegkreuzung zu queren ist, wo die Übersichtlichkeit zusätzlich erhöht ist und sich ausreichend Ausweichmöglichkeiten bzw. ein gewisser Schutzraum vor der Überquerung der Strasse bietet (vgl. www.geoportal.ch). Nachdem seit dem 1. Januar 2014 das Fahren mit Licht auch tagsüber obligatorisch ist, sind die herannahenden Fahrzeuge sodann nicht nur akustisch, sondern auch optisch gut wahrnehmbar. Die zweite Überquerung der S.-strasse birgt demgegenüber ein ungleich höheres Risikopotential in sich. Die Querung der S.-strasse erfolgt hier an einem Steilstück nach einer Kurve - dies allerdings nicht unmittelbar nach der Kurve, sondern erst rund 60 m unterhalb ihres Scheitelpunkts, wo die Strasse bereits wieder gerade verläuft. Auf der einen Seite befindet sich ein ausreichend breites, 50 m langes Trottoir, auf der anderen eine geteerte Fläche, welche den Kindern der Beschwerdeführer ein sicheres Warten ermöglicht. Bewuchs ist an der fraglichen Stelle keiner vorhanden und der betrachtete Streckenabschnitt für die vom Dorf her kommenden Automobilisten aufgrund seines relativ geraden Verlaufs äusserst gut zu überblicken (vgl. www.geoportal.ch). Da ein Automobilist zudem jederzeit seinen Fahrstil den Verhältnissen entsprechend anpassen muss, ist davon auszugehen, dass die herannahenden Autos angesichts der bevorstehenden bzw. der eben durchfahrenen Kurve an der fraglichen Stelle regelmässig etwas gemässigter unterwegs sind (Art. 31 und Art. 32 je Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes [SR 741.01]; Art. 4 Abs. 1–3 der Verkehrsregelnverordnung [SR 741.11]; BGE 126 IV 91 E. 4a/bb). Dies gilt vorliegend umso mehr, als an der fraglichen Stelle auf der einen Seite ein Trottoir und auf der anderen die Mündung des Wanderweges auszumachen sind, d.h. mit kreuzendem Langsamverkehr gerechnet werden muss, und darüber hinaus auf der gesamten S.-strasse keine Fahrradwege bestehen, sodass ohnehin mit erhöhter Aufmerksamkeit gefahren werden muss. Ausserdem besteht die Möglichkeit, die Kinder der Beschwerdeführer mit

© Kanton St.Gallen 2025

reflektierender Kleidung bzw. etwas modischeren Leuchtbändern auszurüsten, so dass sie ihrerseits besser gesehen werden. Auch die zweite erforderliche Überquerung der S.-strasse erscheint somit – wenn auch nicht gänzlich ungefährlich – Oberstufenschülern jedenfalls zumutbar. Dies umso mehr, als grundsätzlich mit der Vorinstanz zu betonen ist, dass Schülerinnen und Schüler der Oberstufe in der Lage sein sollten, Gefahren des Strassenverkehrs vorausschauend einzuschätzen und entsprechend zu reagieren. Dass die physischen oder intellektuellen Fähigkeiten der Kinder der Beschwerdeführer eingeschränkt wären, lässt sich diesbezüglich den Akten nicht entnehmen.

Entsprechend wäre der Schulweg der Kinder der Beschwerdeführer über den Wiesenwanderweg als zumutbar zu beurteilen. Dies zumindest bei Tageslicht und guten Witterungsverhältnissen. Weiterhin fraglich ist hingegen, ob den Kindern der Beschwerdeführer die Benützung der Feldwege und -strassen bei Dunkelheit, Schnee oder schlechten Witterungsverhältnissen zuzumuten ist.

4.2.3.4. Aus den öffentlich zugänglichen Stundenplänen des OZ T. geht hervor, dass die Schule an einigen Tagen bereits um 7.15 Uhr beginnen und bis 17.00 Uhr dauern kann (abrufbar unter www.…). Demnach müssen sich die Kinder der Beschwerdeführer im Winter morgens in der Dunkelheit auf den Schulweg begeben, während sie den Heimweg – falls sie sich nach Schulschluss unverzüglich auf den Weg machen – noch bei Dämmerung schaffen können. Die zu benützenden Feldstrassen und Feldwege weisen nahezu keine Höhendifferenzen auf. Es handelt sich dabei um im Ortsplan eingezeichnete Wege, die zwar schmal und nicht geteert sind, jedoch weitgehend flach verlaufen und somit durchaus begehbar sind, auch wenn sie vom Schnee nicht geräumt werden. Da gerade Feldwege in aller Regel keine völlig ebene Fläche und oftmals Spurrinnen von landwirtschaftlichen Fahrzeugen aufweisen, dürften sie auch bei einer Schneedecke von mehr als 20 cm zu Fuss noch begehbar sein. Ausserdem werden solche Wege in harten Wintern zwar stellenweise, kaum aber je flächendeckend vereisen. Einzig das letzte Teilstück, von der S.-strasse hinab zur B.-strasse dürfte daher aufgrund seines Gefälles und des Verlaufes mit einer Treppe im Winter vermehrt Gefahren in sich bergen. In diesem Zusammenhang ist allerdings – wie auch die Vorinstanz zutreffend ausführt – auf die bundesrätliche Rechtsprechung zu verweisen, wonach ein Schulweg nicht schon deshalb ungenügend ist, weil die Kinder

© Kanton St.Gallen 2025

wegen der Schnee- oder Witterungsverhältnisse ein paar Mal pro Jahr nicht zur Schule gehen können. Zu beurteilen ist ein Schulweg vielmehr über den Zeitraum eines ganzen Jahres (VPB 64/2000 Nr. 56 E. 5.2). Selbst wenn daher zumindest das vorgenannte Teilstück des alternativen Schulweges der Kinder der Beschwerdeführer im Winter nicht begehbar sein sollte, würde dieser Umstand nichts daran ändern, dass der Weg als Ganzes über das gesamte Jahr betrachtet als zumutbarer Schulweg im Sinne von Art. 53 Abs. 1 VSG angesehen werden muss. So ist denn auch nicht davon auszugehen, dass auf einer massgebenden Höhe von etwa 530 bis 550 m.ü.M. im Winter mit einer über Monate anhaltend hohen Schneedecke oder einer kompakten Eisschicht zu rechnen ist.

Zumindest derzeit fährt sodann auch ab 6:32 Uhr stündlich ein Bus vom Kloster G. bis zum Oberstufenzentrum T. (ca. 9 Minuten Fahrweg) bzw. ab 6:15 Uhr stündlich ein Bus retour (ca. 7 Minuten Fahrweg), welchen die Kinder der Beschwerdeführer bei schlechten Witterungsverhältnissen nehmen können. Nachdem die Schule morgens jeweils 7:15 Uhr oder 8:05 Uhr beginnt und nachmittags 15:05 Uhr, 16:10 Uhr oder allenfalls 17:00 Uhr endet, haben die Kinder einerseits ausreichend Zeit, den Bus zu erreichen, müssen auf der anderen Seite aber auch nicht länger als eine halbe Stunde auf den nächsten Bus warten. Eine Aufhebung der betreffenden Buslinie 000 oder eine wesentliche baldige Änderung ist insbesondere nach Einführung des neuen S-Bahnfahrplans für eine Periode von zwei Jahren nicht geplant (vgl. Übersicht Änderungen mit der neuen S-Bahn St. Gallen, abrufbar unter http://sbahn-sg.ch). Ob die Beschwerdegegnerin dabei im Falle einer zeitlich eingeschränkten Zumutbarkeit des Schulweges der Kinder der Beschwerdeführer allenfalls einen Teil oder die gesamten Kosten für das befristete Streckenabonnement übernimmt, liegt in ihrem Ermessen und ist – wie es nachfolgend (siehe Ziff. 5) darzulegen gilt – nicht in diesem Verfahren zu prüfen.

4.2.4. Nach dem Gesagten ist gestützt auf eine Würdigung der konkreten Gesamtumstände davon auszugehen, dass der von der Vorinstanz als alternativer Schulweg vorgeschlagene Weg über den Wanderweg "Alte S.-strasse – E." den Kindern der Beschwerdeführer zum Besuch der Oberstufe zugemutet werden kann.

© Kanton St.Gallen 2025

4.3. An der festgestellten Zumutbarkeit des Wanderweges als Schulweg vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass es den Kindern der Beschwerdeführer bei einem Schulweg von gut 30 Minuten nicht möglich sein soll, das Mittagessen zu Hause einzunehmen. Selbst wenn dem so sein sollte, was angesichts einer Mittagspause von mind. 1 Stunde und 55 Minuten zu bezweifeln ist, wäre es den Kindern der Beschwerdeführer zumutbar, ihr Mittagessen, wie andere Oberstufenschülerinnen und –schüler auch, viermal wöchentlich in den von der Beschwerdegegnerin zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten einzunehmen. Art. 19 BV vermittelt insofern keinen Anspruch darauf, dass die Kinder über Mittag nach Hause zurückkehren können (VPB 1999/63 Nr. 59).

Entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführer besteht im OZ T. diesbezüglich durchaus ein angemessenes Angebot für einen betreuten Mittagstisch im Sinne von Art. 19bis VSG (act. 20 und 21.2/3). Bislang wurde von dem betreffenden Angebot allerdings nach Angaben des Schulleiters des OZ T. noch nie Gebrauch gemacht, nachdem den Schülern gleichzeitig die Möglichkeit offen steht, ihren mitgebrachten Lunch unbeaufsichtigt und kostenlos in den bereitgestellten Mikrowellengeräten im Aufenthaltsraum der Schule zu erwärmen und zu konsumieren. Eine Lösung, welche in der Vergangenheit - wohl angesichts der erhöhten Eigenverantwortung der Oberstufenjahrgänge - tadellos funktioniert habe (act. 21.1). Sollten die Beschwerdeführer jedoch Bedarf an einem betreuten Mittagstisch anmelden, könnte sicherlich gemeinsam mit der Schulleitung eine akzeptable situative Lösung gefunden werden. Allenfalls hätten die Kinder der Beschwerdeführer ihr Mittagessen am Mittagstisch der Primarschule oder in einer passenden Gastfamilie mit gleichaltrigen Mitschülern einzunehmen.

Der Einwand der Beschwerdeführer wiederum, wonach das gemeinsame Mittagessen im Kreis der Familie für die Erziehung der Kinder und deren Wohlbefinden unerlässlich sei, ist zwar subjektiv nachvollziehbar. Dennoch stellt dies objektiv keinen besonderen Grund dar, der eine auswärtige Beschulung rechtfertigen würde. Nebenbei bemerkt werden am Mittagstisch soziale Kontakte unter den Schülern und Freundschaften innerhalb der schulischen Gemeinschaft gepflegt. Neue Freundschaften können entstehen resp. wachsen und die Kinder gleichzeitig in der Übernahme zur Eigenverantwortung und Selbständigkeit gefördert werden. Dadurch, dass die Schüler

© Kanton St.Gallen 2025

ihr Mittagessen in unmittelbarer Nähe zur Schule bzw. in der Schule zu sich nehmen können, profitieren sie ferner von einer wesentlich längeren Erholungsphase, wobei die mit dem Wegfall des Schulweges einhergehende Zeitersparnis je nach Bedarf auch zur Erledigung der Hausaufgaben genutzt werden kann.

4.4. Andere besondere Gründe als der Schulweg, die einen auswärtigen Schulbesuch rechtfertigen könnten, liegen im gegebenen Fall nicht vor.

Insbesondere ist mit der Vorinstanz (vgl. angefochtener Entscheid S. 7) zu betonen, dass die persönlichen Präferenzen der Beschwerdeführer bzw. ihrer Kinder in Zusammenhang mit der Art und Weise wie der künftige Schulweg zurückgelegt werden soll, d.h. etwa zu Fuss oder mit dem Fahrrad, bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulweges nicht zu berücksichtigen sind.

Soweit die Beschwerdeführer darüber hinaus geltend machen, dass der "drohende" Schulwechsel resp. das "Herausreissen" aus der bisherigen Klasse und dem Kollegenkreis für ihren Sohn A. ein traumatisches Erlebnis darstelle, welches sich katastrophal auf seine schulischen Leistungen sowie auf seine Teilnahme am sozialen Leben auswirke, ist festzuhalten, dass die Gewährleistung des kontinuierlichen Unterrichts in der Praxis zum auswärtigen Schulbesuch lediglich in wenigen Ausnahmefällen angezeigt ist (vgl. etwa GVP 1994 Nr. 86). Eine entsprechende Ausnahmesituation ist im vorliegenden Fall allerdings nicht gegeben, obschon es für das Gericht nachvollziehbar ist, dass der Übertritt in eine neue Schule wie jede gewichtige Veränderung im Leben mit Ängsten verbunden sein kann. Zu Beginn der Oberstufe dürften sich allerdings zahlreiche Schülerinnen und Schüler noch nicht kennen, weil sie sich beim Übertritt in die Oberstufe von ihrem bisherigen Klassenverband lösen müssen. In dem Schulwechsel ist daher auch eine Chance zu sehen, neue Freundschaften zu knüpfen und sich so zumindest bis zu einem gewissen Grad auch in der eigenen Gemeinde zu integrieren.

Selbstverständlich ist es den Kindern der Beschwerdeführer auf der anderen Seite unbenommen, ihre Lebensführung weiterhin nach L. auszurichten. Nachdem die Anlässe der Jungwacht L. beispielsweise mehrheitlich in den Ferien, abends und an den Wochenenden stattfinden (vgl. Jahresprogramm, abrufbar unter www.…), ändert

© Kanton St.Gallen 2025

sich bezüglich des für den Jungwachtbesuch zurückzulegenden Weges nichts für die Kinder der Beschwerdeführer. Auch ein Besuch der alten Freunde mittwochnachmittags, an den Wochenenden oder in den Ferien ist weiterhin möglich. Dass die Häufigkeit der Kontakte mit ehemaligen Mitschülern mit dem Schulwechsel schwindet, ist unbestritten, kann aber nicht Grund für die Bewilligung eines auswärtigen Schulbesuches bilden. Sollte der älteste Sohn der Beschwerdeführer tatsächlich erhebliche Probleme haben, sich mit dem Schulwechsel abzufinden und sich in der neuen schulischen bzw. sozialen Umgebung einzugewöhnen, stünden ihm am OZ T. sodann Fachpersonen zur Verfügung, welche ihm über die ersten Anfangsschwierigkeiten hinweghelfen könnten (vgl. Information OZ T., abrufbar unter www.…).

4.5. Entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführer ändert sodann auch der Beschluss der Primarschulgemeinde P. vom 1. April 2014 nichts an der festgestellten Zumutbarkeit des Oberstufenschulweges der Kinder der Beschwerdeführer (vgl. act. 23-29). Wie bereits unter Ziff. 4.2.1 ausgeführt wurde, kommt es bei der Beurteilung, welche Anforderungen an ein Kind im Hinblick auf den Schulweg gestellt werden können, entscheidend auf das Alter der Schülerinnen und Schüler an. Selbst wenn die Primarschulgemeinde P. der Ansicht sein sollte, dass den Kindern der Beschwerdeführer der Weg vom elterlichen Hof zum Primarschulhaus in O. gegenwärtig nicht zugemutet werden könne - was keineswegs als erstellt angesehen werden kann –, hätte diese Feststellung keinen Einfluss auf die Beurteilung der Frage der Zumutbarkeit des im vorliegenden Verfahren betrachteten Weges für einen Oberstufenschüler. Der Umstand, dass die Kinder der Beschwerdeführer mit dem Übertritt in die Oberstufe die Schulgemeinde wechseln müssen, fand daneben bei der vorstehenden Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulweges bereits hinreichend Berücksichtigung (Ziff. 4.4.). Der Entscheid der Primarschulgemeinde P. ändert nichts an der sich dem Gericht bietenden Ausgangslage.

Zudem ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass im Verfahren vor Verwaltungsgericht im Grundsatz keine Tatsachen berücksichtigt werden, die nach Abschluss des Rekursverfahrens eingetreten sind (sog. "echte Noven"; vgl. Art. 61 Abs. 3 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 642). Von diesem Grundsatz gibt es verschiedene Einschränkungen und Abweichungen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645). Die Frage, ob die

© Kanton St.Gallen 2025

von den Beschwerdeführern vorgetragenen neuen Tatsachen vorliegend ausnahmsweise zu berücksichtigen wären, kann indessen offen bleiben, sind diese doch wie eben dargelegt ohnehin nicht relevant für das vorliegende verwaltungsgerichtliche Verfahren und die Beurteilung der Streitsache.

4.6. Es ist des Weiteren auch nicht ersichtlich, inwiefern sich die Vorinstanz einen Missbrauch ihres Ermessens vorwerfen lassen müsste. Entgegen der diesbezüglichen Behauptung der Beschwerdeführer kann dem angefochtenen Entscheid von Seiten der Vorinstanz keine Anerkennung der Unzumutbarkeit der möglichen Schulwege entnommen werden. Sie ging vielmehr davon aus, dass grundsätzlich beide Wege für einen Schüler oder eine Schülerin der Oberstufe im Bereich des Zumutbaren liegen würden, wenn auch nicht zwingend über das gesamte Jahr hinweg betrachtet. Mit dem zutreffenden Hinweis auf die herrschende Rechtsprechung führte sie dabei weiter aus, dass eine allfällige temporär beschränkte Unzumutbarkeit des Schulweges keinen Grund für eine Bewilligung eines auswärtigen Schulbesuches bilde. Das Vorliegen einer Ausnahmesituation im Sinne von Art. 53 Abs. 1 VSG wurde somit in Anbetracht der grundsätzlichen Zumutbarkeit der Schulwege verneint und auf eine Prüfung der Frage, ob eine sinnvolle Klassenbildung den auswärtigen Schulbesuch rechtfertigen würde, verzichtet, zumal dies auch von Seiten der Beschwerdegegnerin nicht vorgebracht wurde (im Gegenteil vgl. act. 9/11 S. 4). Wie bereits ausgeführt wurde, sind die in Art. 53 Abs. 1 VSG aufgeführten Gründe für eine auswärtige Beschulung ("unzumutbarer Schulweg oder sinnvolle Klassenbildung") ohnehin lediglich exemplarisch. Sie brauchen im Einzelfall nicht kumulativ erfüllt zu sein. Im Gegenteil, sind die Voraussetzungen für einen auswärtigen Schulbesuch wegen des Vorliegens eines unzumutbaren Schulweges gegeben, kann die Bewilligung nicht vom Klassenbestand abhängig gemacht werden (so auch Plotke, a.a.O., S. 178 mit Hinweis auf SOGE 1986 Nr. 23, S. 116).

Nicht von der Hand zu weisen ist daneben, dass die Gemeinden regelmässig ein legitimes Interesse an der Beschulung ihrer schulpflichtigen Gemeindemitglieder auf Gemeindegebiet haben. Dies verdeutlicht auch die Ausgestaltung der Regelung des auswärtigen Schulbesuchs als Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der Beschulung am Aufenthaltsort (Territorialitätsprinzip). So haben die Gemeinden namentlich ihre Schulkonzepte auf die Gesamtzahl der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen

© Kanton St.Gallen 2025

auszurichten, da sie verpflichtet sind, allenfalls von privaten in öffentliche Schulen übertretende Schülerinnen und Schüler aufzunehmen. Dank den kantonalen Steuern wird sodann eine gleichmässige Verteilung der Kosten des öffentlichen Grundschulunterrichts erreicht, denn Einwohner und Einwohnerinnen, deren Kinder eine öffentliche Schule besuchen, dürfen nicht stärker belastet werden als die übrigen Steuerzahler und Steuerzahlerinnen. Daneben gilt es den Grundsatz zu beachten, dass die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam zu verwenden sind (Art. 82 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St. Gallen [sGS 111.1]). Aber auch das Interesse der Gemeinde an der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Schulbetriebs mit sinnvollen Klassengrössen kann gegen eine auswärtige Beschulung sprechen und bei der Ausübung des der Schulgemeinde durch Art. 53 VSG eingeräumten Ermessens eine Rolle spielen. Entsprechend kann einer besonderen Situation im Sinne von Art. 53 Abs. 1 VSG auch auf andere Weise als mit der Bewilligung des auswärtigen Schulunterrichts Rechnung getragen werden (GVP 1995 Nr. 85 E. 4; GVP 1994 Nr. 85 E. 2b, aa), wenn dadurch der Interessenlage der Gemeinde besser gedient ist. Nachdem vorliegend allerdings – wie gesagt - keine besondere Situation gegeben ist, ist auch nicht zu prüfen, ob dem allenfalls temporär unzumutbaren Schulweg mit einer anderen Massnahme begegnet werden kann, sodass sich die Abwägung der gegenlaufenden Interessen der Beschwerdegegnerin sowie der Beschwerdeführer – wie von den Beschwerdeführern verlangt - erübrigt.

Die Vorinstanz hat ihr Ermessen somit korrekt ausgeübt. Es liegt kein Ermessensfehler vor.

5. Die Beschwerdeführer machen des Weiteren geltend, dass die Vorinstanz zusammen mit der Verweigerung der Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs auch gleich über die Einrichtung eines Schülertransportes hätte entscheiden und einen solchen hätte anordnen müssen. Entsprechend hätte sie auf den gleichlautenden Eventualantrag der Beschwerdeführer eintreten müssen.

Unbestritten unter den Beteiligten ist in diesem Zusammenhang, dass die Beschwerdegegnerin im Rahmen ihrer Verfügung vom 7. März 2013 nicht über die Einrichtung eines Schülertransportes im Sinne von Art. 20 Abs. 1 lit. a VSG entschieden hat und die Zuständigkeit zur Beurteilung eines Rekurses gegen einen entsprechenden

© Kanton St.Gallen 2025

Entscheid grundsätzlich bei der Rekursstelle Volksschule und nicht bei der Vorinstanz liegt (Art. 129 Abs. 1 lit. b VSG). Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Ausführungen der Beschwerdeführer, wonach die Frage nach dem Vorhandensein resp. der Möglichkeit eines Schülertransportes eine Vorfrage für die Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulwegs und somit der Frage, ob eine Bewilligung für eine auswärtige Beschulung im Sinne von Art. 53 Abs. 1 VSG erteilt werden kann bzw. werden muss, bilde, zutreffen und die Vorinstanz demzufolge vorliegend zur Beurteilung der Frage, ob ein Schülertransport einzurichten sei, ebenfalls zuständig gewesen wäre.

Gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. a VSG hat die Schulgemeinde für den Transport von Kindern mit unzumutbarem Schulweg zu sorgen. Der unbestimmte Rechtsbegriff der "Zumutbarkeit" gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. a VSG stimmt dabei mit jenem in Art. 53 Abs. 1 VSG überein. Die Einrichtung eines Schülertransportes ist entsprechend eine Möglichkeit, um einem unzumutbaren Schulweg zu begegnen und auf diese Weise dem verfassungsrechtlich garantierten Anspruch der betroffenen Schüler auf einen genügenden unentgeltlichen Grundschulunterricht gerecht zu werden. Die Frage, ob die Beschwerdegegnerin vorliegend den Transport der Kinder der Beschwerdeführer ins OZ T. übernehmen muss, bildet mit anderen Worten keine Vorfrage für die Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulweges, sondern die Einrichtung eines entsprechenden Transportes ist ihrerseits Folge einer allfälligen temporären Unzumutbarkeit des Weges.

Nachdem die Beschwerdegegnerin allerdings bislang noch nicht über die Fragen der Zumutbarkeit des Fussweges in den Wintermonaten sowie die Einrichtung eines Schultransportes befunden hat und ein diesbezüglicher Entscheid an die Rekursstelle Volksschule weiterzuziehen wäre, ist die Vorinstanz zu Recht nicht auf den Eventualantrag der Beschwerdeführer eingetreten. Sie kann ihr Ermessen nicht an dasjenige der Beschwerdegegnerin setzen.

Auch die gleichzeitig verfügte Einladung an die Beschwerdegegnerin, über den Eventualantrag der Beschwerdeführer im Sinn eines Gesuches für einen Schülertransport zu entscheiden, erweist sich als sachgerecht. Zwar hätte die Vorinstanz vorliegend nur dann die Pflicht getroffen, die Streitsache im Eventualpunkt

© Kanton St.Gallen 2025

an die zuständige Rekursbehörde zu überweisen, wenn die Gemeinde darüber bereits einen anfechtbaren Entscheid gefällt hätte (vgl. Art. 11 Abs. 3 VRP). Aus verfahrensökonomischen Gründen rechtfertigt sich jedoch eine (sinngemässe) Überweisung des Gesuchs um Einrichtung eines Schülertransports an die zum Entscheid zuständige Behörde auch in der gegebenen Konstellation. Sollten die Abklärungen der Beschwerdegegnerin nämlich ergeben, dass auch der Schulweg über den Wiesenwanderweg im Winter bei Eis und Schnee nicht begehbar ist, wäre zwar auch weiterhin kein Grund für eine auswärtige Beschulung gesetzt, zumal eine solche für die gesamte Oberstufenschulzeit Winter wie Sommer anzuordnen wäre und ganzjährig die Gemeindekasse belasten würde. Dem verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht wäre jedoch unter Umständen mit anderen geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen Nachachtung zu verschaffen, so etwa mit der Übernahme der Kosten für ein ÖV-Streckenabonnement während der Wintermonate, der Entrichtung einer Entschädigung für elterliche Fahrdienste (vgl. BGer 2C.433/2011 vom 1. Juni 2012), einem temporären Schulbusbetrieb oder dem streckenweisen Ausbau des Winterdienstes. Die Wahl einer geeigneten Massnahme liegt im Ermessen der Beschwerdegegnerin, deren Entscheid bei Bedarf an die Rekursstelle Volksschule weitergezogen werden kann.

6. Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Voraussetzungen für einen auswärtigen Schulbesuch im Sinn von Art. 53 Abs. 1 VSG vorliegend nicht erfüllt sind, weshalb der Entscheid der Vorinstanz im Ergebnis nicht zu beanstanden ist. Dem Hauptantrag der Beschwerdeführer kann nicht stattgegeben werden.

7. Was den Eventualantrag der Beschwerdeführer anbelangt, wonach die Beschwerdegegnerin zu verpflichten sei, den sicheren Transport der Schüler zum OZ T. sicherzustellen, ist auf die voranstehenden Ausführungen zu verweisen (vgl. Ziff. 5). Das Verwaltungsgericht kann nicht als erste Instanz über die Frage entscheiden, ob im gegebenen Fall ein Schülertransport einzurichten ist oder nicht. Es ist zur Beantwortung dieser Frage (noch) nicht zuständig, weshalb auf das Eventualbegehren der Beschwerdeführer nicht eingetreten wird.

© Kanton St.Gallen 2025

8. Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit auf sie einzutreten ist, sowohl im Haupt- als auch im Eventualstandpunkt unbegründet und daher vollumfänglich abzuweisen.

9. (…).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Die a.o. Gerichtsschreiberin:

lic. iur. Beda Eugster MLaw Sonja Güntert

© Kanton St.Gallen 2025