



Fall-Nr.: B 2016/108
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.06.2018
Entscheiddatum: 25.06.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.06.2018

Schulrecht, Schulpflicht am Aufenthaltsort, Art. 19 und 62 BV (SR 101) und Art. 52 VSG (sGS 213.1). Die Schule ist am Ort zu besuchen, wo sich der Schüler oder die Schülerin aufhält. Das Aufenthaltsprinzip ist Teilgehalt des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Zur Bestimmung des Schulortes ist weder auf die zivilrechtliche Anmeldung noch auf den ausländer- bzw. asylrechtlichen Status abzustellen. Massgebend ist der Lebensmittelpunkt des Kindes. Die Beschwerdeführer haben ihre drei Kinder mit den Jahrgängen 2000, 2002 und 2009 im Jahr 2013 nach Spanien abgemeldet, wo sie (ebenfalls) eine Liegenschaft besitzen. Die Kinder wurden in der Folge nicht an einer öffentlichen Schule in Spanien unterrichtet, sondern nahmen am ortsunabhängigen deutschsprachigen "Off-Campus-Programm" der Clonlara-Schule, Michigan (USA) teil. Aufgrund verschiedener Indizien schloss die ehemalige Wohngemeinde darauf, dass sich der Lebensmittelpunkt der Kinder nach wie vor hier befinde und verpflichtete die Eltern im September 2015, ihre Kinder wieder einzuschulen. Dies wurde vom Erziehungsrat zu Recht bestätigt (Verwaltungsgericht, B 2016/108). Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 2C_712/2018).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

N. __,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer 1,

und

A.__,

Beschwerdeführerin 2,

beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Willy Bolliger-Kunz, Zehnder Bolliger & Partner, Bahnhofplatz 1, 5400 Baden,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde C.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Schulpflicht und Ordnungsbusse

Das Verwaltungsgericht stellt fest:



St.Galler Gerichte

A. N.__ und A.__ sind die Eltern der Kinder S.__ (geb. 2000), O.__ (geb. 2002) und M.__ (geb. 2009). Bis im Sommer 2013 besuchten S.__ und O.__ die öffentliche Volksschule in der Gemeinde C.__ Per 8. Juli 2013 meldete sich A.__ beim Einwohneramt C.__ mit den drei Kindern nach Spanien ab. Die Kinder nahmen seither am deutschsprachigen "Off-Campus-Programm" der Clonlara Schule, Michigan (USA), teil und besuchten keinen Unterricht an einer öffentlichen Schule mehr.

B. Am 6. Juli 2015 meldete N.__ die Kinder rückwirkend per 1. Juli 2015 bei der Gemeinde C.__ an. In einem Schreiben vom 11. August 2015 hielt der Schulrat fest, die beiden Söhne O.__ und S.__ seien in C.__ schulpflichtig. Zur Einstufung seien die Schulunterlagen einzureichen, und die Kinder hätten ab 14. August 2015, 0800 Uhr die Schule zu besuchen (act. 11/13a/1). N.__ machte daraufhin geltend, er habe die Kinder am 24. Juli 2015 bereits wieder abgemeldet (act. 11/13a/2). Am 18. August 2015 fand eine mündliche Besprechung zwischen dem Gemeindepräsidenten, der Schulratspräsidentin, dem Leiter des Einwohneramtes und N.__ statt (Protokoll in act. 11/13a/3). Am 28. August 2015 forderte der Schulrat von N.__ eine Erklärung, weshalb S.__ und O.__ nicht in C.__ beschult würden. Recherchen hätten nämlich ergeben, dass die Kinder wie auch die Ehefrau trotz zivilrechtlicher Abmeldung ihren Wohnsitz nach wie vor in C.__ hätten (act. 11/13a/5). N.__ nahm am 13. September 2015 hierzu Stellung (act. 11/13a/7).

Am 21. September 2015 erliess der Schulrat folgende Verfügung (act. 11/13a/8):

1. Die Kinder S.__, O.__ und M.__ sind unverzüglich an der öffentlichen Volksschule in C.__ einzuschulen oder die Eltern haben sofort den Nachweis einer vom Kanton St. Gallen anerkannten Privatschule zu erbringen.

2. Der Schulrat erhebt nachfolgende Ordnungsbussen wegen erheblicher Verletzung der Mitwirkungspflichten:

S.__ CHF 1'000

O.__ CHF 1'000

M.__ CHF 1'000



St.Galler Gerichte

3. Der Schulrat C.__ orientiert die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde über die Gefährdung der schulischen Entwicklung von S.__, O.__ und M.__

4. Einem Rekurs wird die aufschiebende Wirkung entzogen wegen erheblicher Gefährdung der Lernziele von S.__, O.__ und M.__, Art. 51 Abs. 1 VRP.

Zur Begründung führte der Schulrat im Wesentlichen an, für die Erfüllung der Schulpflicht sei unerheblich, ob die drei Kinder offiziell in der Schweiz angemeldet seien. Diese bestehe, weil sie sich mehrheitlich in C.__ und Umgebung aufhalten würden. Alles deute zudem darauf hin, dass auch A.__ ihren Wohnsitz nicht ins Ausland verlegt habe. Sie sei nach wie vor in der Region tätig und trete nahezu monatlich bei Veranstaltungen auf. Ein ausländischer Wohnsitz werde von den Eltern nur geltend gemacht, um das im Kanton St. Gallen geltende Verbot des "Homeschoolings" zu umgehen. Die Eltern hätten ihre drei Kinder dadurch vorsätzlich an der Erfüllung der gesetzlichen Schulpflicht gehindert.

C. Gegen die Verfügung des Schulrates erhoben N.__ und A.__ mit Eingabe ihres Rechtsvertreters (Rechtsanwalt lic. iur. Willy Bolliger-Kunz, Baden) vom 1. Oktober 2015 Rekurs beim Erziehungsrat. Mit Zwischenentscheid vom 2. November 2015 stellte der Präsident des Erziehungsrates antragsgemäss die aufschiebende Wirkung des Rekurses wieder her. Mit Entscheid vom 20. April 2016 hiess der Erziehungsrat den Rekurs betreffend der Ordnungsbussen teilweise gut, indem er den Bussenbetrag auf eine durch den Vater zu entrichtende Busse von CHF 1'000 reduzierte. Im Übrigen wies er den Rekurs ab (act. 2).

D. Gegen den Rekursentscheid des Erziehungsrates (Vorinstanz) erhoben N.__ und A.__ (Beschwerdeführer 1 und 2) mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 17. Mai 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Der Präsident des Verwaltungsgerichts bezeichnete die 38 Seiten umfassende Beschwerdeschrift im Schreiben vom 20. Juni 2016 als "weitschweifig" und wies sie zur Verbesserung – d.h. Kürzung und Beschränkung auf das Wesentliche bzw. Abgabe einer die gesetzlichen Anforderungen erfüllenden Begründung – an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer zurück. In der (verbesserten) Beschwerdeeingabe vom 8. Juli 2016 beantragten die Beschwerdeführer, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben (mit Ausnahme der von



der Vorinstanz aufgehobenen Bussenverfügung gegenüber A.__), es sei festzustellen, dass die Verfügung des Schulrates der Beschwerdeführerin A.__ nicht rechtsgültig zugestellt worden sei und deshalb ihr gegenüber nichtig sei bzw. keinerlei Rechtswirkungen entfalte, und es sei die Verfügung des Schulrates vollumfänglich aufzuheben; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (vgl. act. 7).

In ihren Vernehmlassungen vom 8. August 2016 bzw. 22. August 2016 beantragten die Vorinstanz und der Schulrat der Gemeinde C.__ (Beschwerdebeteiligte) die Abweisung der Beschwerde (act. 10 und 13). Die Beschwerdeführer nahmen am 3. Oktober 2016 zu den Vernehmlassungen Stellungen und reichten weitere Akten ein (act. 17 ff.). Sie hielten an ihren Anträgen fest.

Auf die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit wesentlich und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Als gesetzliche Vertreter ihrer Kinder (vgl. Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB) sind die Beschwerdeführer zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde rechtzeitig erhoben. Die verbesserte Beschwerdeeingabe vom 8. Juli 2016 entspricht in formaler und inhaltlicher Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.2. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführer beantragen, die Verfügung des Schulrates vom 21. September 2015 sei aufzuheben. Die erstinstanzliche Verfügung ist durch den Entscheid der Vorinstanz ersetzt worden;



sie gilt im Beschwerdeverfahren als inhaltlich mitangefochten, jedoch ist die selbständige Anfechtung ausgeschlossen ("Devolutiveffekt", vgl. z.B. BGE 129 II 438 E. 1 mit Hinweisen; 136 II 177 E. 1.3; 139 II 404 E. 2.5; VerwGE B 2012/239 vom 16. April 2014 E. 1, www.gerichte.sg.ch).

1.3. Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde insofern, als die Beschwerdeführer in ihrer Eingabe vom 8. Juli 2016 auf die zurückgewiesene Beschwerdeschrift vom 17. Mai 2016 verweisen, diese als Beilage erneut einreichen und zum "integrierenden Bestandteil" der verbesserten Beschwerdeschrift erklären (vgl. act. 7 S. 4, 7-13, 16 und 18). Der Präsident des Verwaltungsgerichts hat die ursprüngliche Beschwerdeschrift wegen weitschweifiger Ausführungen in Anwendung von Art. 36 Abs. 2 VRP zu Recht zurück- und damit aus dem Recht gewiesen (vgl. die zutreffende Begründung in act. 6). Sie ist damit unbeachtlich.

1.4. Schliesslich besteht in Bezug auf die Schulpflicht des demnächst achtzehnjährigen S.___ kein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Behandlung der Beschwerde mehr (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 400). Dieser hat die obligatorische Schulzeit beendet und befindet sich in einer Berufslehre. Der Ausgang des Verfahrens ist für seine Beschulung deshalb nicht mehr von Belang. Auch diesbezüglich ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2. Zunächst ist auf die Rüge der Beschwerdeführer einzugehen, die Verfügung des Schulrates vom 21. September 2015 sei ihnen gemeinsam an die Adresse in C zugestellt worden, obwohl die Beschwerdeführerin 2 nicht dort, sondern in Spanien ihren Wohnsitz habe. Ihr gegenüber sei dieser Verwaltungsakt demnach nichtig.

Gemäss Art. 25 Abs. 1 VRP ist die Verfügung den Betroffenen zu eröffnen. Die Eröffnung ist die tatsächliche Aushändigung des amtlichen Aktenstücks an den Betroffenen, welche ihn in die Lage versetzt, vom Inhalt Kenntnis zu nehmen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 881). Nach der Rechtsprechung erlangt ein Urteil oder eine Verfügung erst mit der Mitteilung an die Parteien rechtliche Existenz. Vor seiner Mitteilung ist es ein Nichturteil, was von Amtes wegen zu berücksichtigen ist (BGE 142 II 411 E. 4.2; 122 I 97 E. 3a/bb). Als Grundsatz ist davon auszugehen, dass eine



mangelhafte Eröffnung die Anfechtbarkeit der Verfügung nach sich zieht, wobei das Verfassungsprinzip des Verhaltens nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) die Berufung auf den Eröffnungsmangel begrenzt (BGE 122 I 97 E. 3a/aa). Nichtigkeit im Sinne absoluter Unwirksamkeit der Verfügung wird hingegen nur in Ausnahmefällen angenommen, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 139 II 243 E. 11.2; 138 III 49 E. 4.4.3; 132 II 21 E. 3.1; 122 I 97 E. 3a/aa). Keinerlei Rechtswirkung entfaltet etwa eine völkerrechtswidrig ins Ausland zugestellte Verfügung (BGer 2C_478/2017 vom 9. April 2018 E. 5 mit Hinweisen). Die mangelhafte Eröffnung darf für die Betroffenen keinen Nachteil nach sich ziehen. Insbesondere darf sie nicht dazu führen, dass die Ergreifung eines Rechtsmittels wegen Ablaufs der Rechtsmittelfrist vereitelt wird (vgl. K. Plüss, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N108 zu § 10 VRG/ZH; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 897, je mit Hinweisen).

Ob die streitgegenständliche Verfügung in der Tat an die falsche Adresse der Beschwerdeführerin 2 eröffnet worden ist, kann offen bleiben, nachdem die Beschwerdebeteiligte zu Recht die Auffassung vertrat, sie halte sich mit den Kindern überwiegend am (unbestrittenen) Wohnort des Beschwerdeführers 1 auf (vgl. E. 3 hiernach). Es ist nämlich jedenfalls nicht ersichtlich und wird auch nicht behauptet, dass nicht beide Beschwerdeführer Kenntnis vom Inhalt der Verfügung erhalten hätten und dass ihnen aus der als mangelhaft gerügten Eröffnung ein Nachteil entstanden wäre. Namentlich waren sie in der Lage, rechtzeitig einen Rechtsvertreter zu bezeichnen, diesen zu instruieren und schliesslich Rekurs erheben zu lassen. Unter diesen Umständen wäre ein Eröffnungsmangel ohne Belang.

3. Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist im Wesentlichen umstritten, ob die drei Kinder der Beschwerdeführer in C.____ schulpflichtig sind bzw. waren. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Kinder seien seit Juli 2013 nicht mehr in C.____ gemeldet und hätten sich in der Folge überwiegend im Ausland aufgehalten. Die örtliche Zuständigkeit der Beschwerdebeteiligten für den Erlass schulrechtlicher Verfügungen sei demnach nicht gegeben. Es treffe entgegen dem angefochtenen



Entscheid nicht zu, dass sich der schulrechtlich relevante Aufenthaltsort der Kinder in der Schweiz befinde.

3.1. Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Die Norm begründet als soziales Grundrecht den rechtlich durchsetzbaren verfassungsmässigen Individualanspruch auf eine positive staatliche Leistung im Bildungsbereich. "Schulpflichtige" und Träger des Rechtsanspruchs sind Kinder und Jugendliche vom Kindergarten, soweit dieser obligatorisch ist, bis und mit der Sekundarstufe I (BGE 140 I 153 E. 2.3.1; 138 I 162 E. 3.1; 133 I 156 E. 3.5.3; 129 I 35 E. 7.4; BGer 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 3.3, in ZBI 113/2012 546). Art. 62 Abs. 1 und 2 BV bestimmen, dass die Kantone für das Schulwesen zuständig sind und für einen in organisatorischer, fachlicher und finanzieller Hinsicht ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht, sorgen. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich (vgl. auch BGE 140 I 153 E. 2.3.2).

Aus Sicht der Schulpflichtigen verbriefen die Art. 19 und 62 BV ein "Pflichtrecht": Dem individuellen Rechtsanspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht steht die individuelle Rechtspflicht zum Besuch des Unterrichts gegenüber (BGE 140 I 153 E. 2.3.2 mit Hinweis). Die Verpflichtung der Kantone, einen ausreichenden Grundschulunterricht bereitzustellen, korrespondiert mit dem Obligatorium des Schulbesuchs für das Kind. Unmittelbar verpflichtet sind auch die Eltern; sie dürfen den Grundschulbesuch ihrem Kind nicht verbieten oder es dabei behindern. Das Obligatorium besteht unabhängig von Staatszugehörigkeit, Herkunft, Aufenthaltsstatus, Religion usw. (H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 175). Der Schulbesuch hat – unabhängig vom zivilrechtlichen Wohnsitz und dem Status des Aufenthalts – grundsätzlich an dem Ort stattzufinden, an dem sich das Kind mit Willen der erziehungsberechtigten Personen befindet, d.h. an seinem Aufenthaltsort (zum Ganzen vgl. B. Ehrenzeller, in: Ders./Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 25 f. zu Art. 62 BV; P. Hänni, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar BV, Basel 2015, N 25 zu Art. 62 BV).



Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben bildet das Volksschulgesetz (sGS 213.1, VSG) in den Art. 51 ff. unter dem Titel "Schulbesuch" ab. Gemäss Art. 51 VSG hat das im Kanton wohnhafte Kind das Recht, jene öffentliche Schule oder anerkannte private Sonderschule zu besuchen, die seinen Fähigkeiten entspricht und deren Anforderungen es erfüllt. Die Schülerin oder der Schüler hat die öffentliche Schule am Ort zu besuchen, wo sie oder er sich aufhält (Art. 52 VSG). Nach der einschlägigen Lehre bedeutet das schulrechtliche Aufenthaltsprinzip, dass zur Bestimmung des Schulortes weder auf die zivilrechtliche Anmeldung noch auf den ausländer- bzw. asylrechtlichen Status abzustellen ist. Weil dem Kind auf dem Weg zu einer angemessenen Schulbildung diesbezüglich keine Hindernisse entgegengestellt werden dürfen, ist das Aufenthaltsprinzip Teilgehalt des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Wie für die Bestimmung des zivilrechtlichen Wohnsitzes ist für den schulrechtlichen Aufenthalt somit nicht massgebend, wo eine Person angemeldet ist und ihre Schriften hinterlegt hat (VerwGE B 2010/240 vom 12. April 2011 E. 3.3 mit Hinweis, www.gerichte.sg.ch; vgl. J. Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2008, S. 28 f.). Der Aufenthalt des schulpflichtigen Kindes ist persönlich eigenständig und nicht an denjenigen seiner Eltern gebunden. Der schulrechtliche Aufenthalt entspricht dem nicht schulischen Lebensmittelpunkt, soweit dieser während einer gewissen Zeit konstant bleibt. Lebensmittelpunkt ist der Ort, an dem sich das Kind unter der Woche ständig aufhält, d.h. schläft (Raschle, a.a.O., S. 29; Plotke, a.a.O., S. 175).

3.2. Indem die Schulpflicht an jenem Ort zu erfüllen ist, wo das Kind seinen "Lebensmittelpunkt" hat, knüpft das Schulrecht unverkennbar an den zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff an (zur grundsätzlich autonomen Bestimmung des Wohnsitzbegriffs im öffentlichen Recht vgl. BGE 137 II 122 E. 3.5). Gemäss Art. 23 Abs. 1 ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Nach Abs. 2 der zitierten Bestimmung kann niemand an mehreren Orten zugleich seinen Wohnsitz haben. Der einmal begründete Wohnsitz einer Person bleibt bestehen bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes. Ist ein früher begründeter Wohnsitz nicht nachweisbar oder ist ein im Ausland begründeter Wohnsitz aufgegeben und in der Schweiz kein neuer begründet worden, so gilt der Aufenthaltsort als Wohnsitz (Art. 24 Abs. 1 und 2 ZGB). Als Wohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge gilt der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz



haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das Kind steht; in den übrigen Fällen gilt sein Aufenthaltsort als Wohnsitz (Art. 25 Abs. 1 ZGB).

Nach der Regel von Art. 23 Abs. 1 ZGB müssen zur Begründung des Wohnsitzes zwei Kriterien kumulativ erfüllt werden, nämlich der objektiv feststellbare Aufenthalt und die subjektive Absicht dauernden Verbleibens. Die innere Absicht dauernden Verbleibs ist nur insoweit von Bedeutung, als sie nach aussen erkennbar geworden ist. Massgebend ist daher der Ort, wo sich der Mittelpunkt der Lebensbeziehungen befindet (vgl. D. Staehelin, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar ZGB I, 5. Aufl. 2014, N 5 zu Art. 23 ZGB). Nicht massgebend für die Bestimmung des zivilrechtlichen Wohnsitzes ist, wo eine Person angemeldet ist und ihre Schriften hinterlegt hat, wo sie ihr Stimmrecht ausübt und Steuern bezahlt. Bei Ehepaaren, die das Zusammenleben nicht aufgegeben haben, sind getrennte Wohnsitze zwar selten, jedoch dann möglich, wenn sie sich abwechslungsweise an beiden Wohnorten treffen (Staehelin, a.a.O., N 10 und 23 zu Art. 23 ZGB mit Hinweisen). Art. 24 ZGB ist die positivrechtliche Verankerung des Grundsatzes der Notwendigkeit eines Wohnsitzes einer natürlichen Person. Jede Person soll prinzipiell einem Wohnsitz zugeordnet werden. Niemand soll sich einer Rechtswirkung durch die Einrede entziehen können, er habe nirgends Wohnsitz (E. Bucher, Berner Kommentar, 3. Aufl. 1976, N. 1 f. und 15 zu Art. 24 ZGB). Kein Rückgriff auf den fiktiven Wohnsitz ist erforderlich, wenn sich der Lebensmittelpunkt noch am alten Ort befindet (BGer 2C_92/2012 vom 17. August 2012 E. 5.3). Hält sich eine Person ohne selbständigen Wohnsitz (vgl. Art. 24 Abs. 2 ZGB) pendelnd an mehreren Orten nebeneinander auf, so befindet sich ihr Wohnsitz an jenem Aufenthaltsort, zu dem die engsten Bindungen bestehen, auch wenn sie sich gerade an einem anderen Ort aufhält (Staehelin, a.a.O., N 12 zu Art. 24 ZGB). Dies gilt auch für Kinder, falls die ungeteilte elterliche Sorge und Obhutsberechtigung bei Elternteilen mit getrennten Wohnsitzen liegt. Entsprechend der Auslegung von Art. 24 Abs. 2 ZGB soll auch hier der Wohnsitz am Ort des gewöhnlichen Aufenthaltes bestehen (vgl. Staehelin, a.a.O., N 9 Ziff. a und 10 zu Art. 25 ZGB). Dies deckt sich ohne weiteres mit der schulrechtlichen Konzeption, wonach darauf abzustellen ist, wo sich der ausserschulische, über eine gewisse Zeit konstant bleibende Aufenthaltsort des Kindes befindet bzw. wo es unter der Woche in der Regel übernachtet.



3.3. Entgegen den Beschwerdeführern ist demnach von vornherein nicht entscheidend, dass die schulpflichtigen Kinder O.__ und M.__ derzeit nicht in C.__ angemeldet sind. Für deren Schulpflicht – und damit auch für die Zuständigkeit der örtlichen Behörde, diese durchzusetzen – genügt es, wenn sich der Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen dort befindet, d.h. wenn sie sich meist in der Gemeinde aufhalten oder – bei den behaupteten mehreren Aufenthaltsorten – zu dieser Gemeinde die engsten Verbindungen bestehen. Auch die in der Beschwerde erklärte "Abmeldung" entspricht lediglich einer Willensbekundung. Massgebend für den Erfüllungsort der Schulpflicht ist der tatsächliche Aufenthalt im Sinne einer objektiv nachvollziehbaren Betätigung dieses Willens.

3.3.1. Die beschwerdebeteiligte Gemeinde hat in der streitgegenständlichen Verfügung vom 21. September 2015 ausgeführt, die (im damaligen Zeitpunkt) drei schulpflichtigen Kinder hätten sich – entgegen der Angaben der Beschwerdeführer – in den letzten Monaten nicht in Spanien, sondern mehrheitlich in C.__ und Umgebung aufgehalten. Die Knaben würden unter anderem im örtlichen Judoclub trainieren und an Wettkämpfen in der Region teilnehmen. Die Mutter sei regelmässig hier tätig (act. 11/1a/1). Der Beschwerdeführer 1 hatte zuvor an der Besprechung vom 18. August 2015 erklärt, die Beziehung zur Beschwerdeführerin 2 sei nach wie vor intakt. Deren örtliche Veränderung habe sich aus einer beruflichen Weiterbildung in Spanien, Frankreich und Deutschland ergeben. Die Kinder würden während dieser Zeit immer mit der Mutter umherreisen. Aus der Verwandtschaft habe ein Haus in Spanien übernommen werden können, deshalb die Auslandadresse. Die Besteuerung erfolge noch immer gemeinsam in C.__ (Protokoll in act. 11/5a/6).

3.3.2. Die Vorinstanz forderte die heutigen Beschwerdeführer mit Schreiben vom 27. November 2015 auf, möglichst genaue Angaben darüber zu machen, wo sich die Kinder in den letzten zwei Jahren für wie lange aufgehalten hätten und dies mittels behördlicher Dokumente, Reisetickets, Rechnungen etc. zu belegen. Weiter sei aus Sicht der Eltern zu begründen und soweit möglich zu belegen, wo sich der Lebensmittelpunkt der Kinder im laufenden Schuljahr befinde bzw. wo diese mehrheitlich übernachten würden (act. 11/15).



Im Antwortschreiben vom 14. Januar 2016 (act. 11/18) gaben die Beschwerdeführer u.a. an, die Familie habe sich in der vergangenen zweieinhalb Jahren "nicht ständig" in C aufgehalten und werde dies "nach Plan auch die kommenden Jahre zu über 50 Prozent nicht tun". Die Kinder würden in Absprache mit dem Vater bei der Mutter im Ausland, vor allem in Spanien leben. Sie hätten nie behauptet, nie mehr in der Schweiz bzw. nur noch in Spanien gewesen zu sein. Sie seien einfach nicht so regelmässig in der Schweiz gewesen, dass die Bildung im örtlichen Schulsystem gewährleistet gewesen wäre. S.__ habe in der Clonlara-Schule eine Klasse übersprungen und sei früher als gerechnet in die Berufsbildung eingestiegen. In dieser kurzen Zeit habe er in einer anderen Sprache nicht Fuss fassen können; die Berufswahl habe sich daher auf die Möglichkeiten in der Schweiz fokussiert. Auch den anderen Kindern werde in dieser Hinsicht der Anschluss an die Schweiz erlaubt bzw. ermöglicht. Zurzeit sei die Lage so, dass die Familie zwar meistens in Spanien sei, weil sie dort Verpflichtungen und auch die beste Aussicht auf eine Existenz habe. Solange diese jedoch noch nicht gefestigt sei, sei es aufgrund der Lebenssituation der Eltern nötig, dass die Kinder u.a. einige Zeit in der Schweiz seien, um den Kontakt mit dem Vater zu pflegen (S. 9).

3.3.3. Die Vorinstanz hat gestützt auf das Aufenthaltsprinzip erwogen, die Schulpflicht der Kinder sei in C zu erfüllen.

O.__ und S.__ hätten an verschiedenen Judomeisterschaften in der Schweiz Medaillen geholt und seien in diversen Zeitungsberichten als "Geschwister S.__ und O.__ aus C.__" bezeichnet worden. Artikel mit Hinweisen auf O.__ und/oder S.__ seien in einer Lokalzeitung am 13. Februar 2014, 16. Mai 2014, 26. September 2014, 30. Oktober 2014, 13. November 2014, 5. Februar 2015, 11. Februar 2015, 25. Februar 2015 und 19. März 2015 publiziert worden. O.__ und S.__ würden in diesen Artikeln meistens als Schüler des "Judo C.__" bezeichnet bzw. es werde erwähnt, dass sie aus C.__ kämen. Dem Besprechungsprotokoll vom 18. August 2015 lasse sich zudem entnehmen, dass sich der Vater am 1. Oktober 2014 in der Schweiz um einen Lernfahrausweis der Kategorie M für S.__ bemüht habe.

Ein weiteres Indiz für C.__ als Ort des schulrechtlichen Aufenthalts im Sinne des Mittelpunkts der Lebensinteressen sei darin zu sehen, dass die Zeugnisse von S.__ und O.__ der Clonlara-Schule mehrere Bezüge zur Schweiz, jedoch kaum solche zu



St.Galler Gerichte

Spanien enthalten würden. Insbesondere die Tatsache, dass im Zeugnis von O.___ lediglich von "mehrwöchigen Spanienaufhalten" die Rede sei und er offenbar einfache Konversationen besser in Englisch als auf Spanisch führen könne, weise darauf hin, dass er sich entgegen der Behauptung seiner Eltern hauptsächlich nicht in Spanien aufhalte. Gleiches gelte angesichts der vier in der Ostschweiz absolvierten Schnupperpraktika von S.___.

Die Vorinstanz nahm weiter Bezug auf die spärlichen Angaben der Beschwerdeführer über den Verbleib der Kinder in der Vergangenheit. Laut Eigendeklaration habe sich die Familie in den vergangenen zweieinhalb Jahren "nicht ständig in C.___ aufgehalten" und werde dies auch in den kommenden Jahren "nach Plan zu über 50 Prozent" nicht tun. Im Jahr 2013 hätten sie sich nachweislich drei Monate in Spanien aufgehalten, weil sie dort eine Liegenschaft geerbt hätten. Weitere kürzere Aufenthalte seien für das Jahr 2015 belegt. In ihrer Eingabe vom 23. März 2016 hätten sie weiter ausgeführt, die Mutter und die Kinder seien seit Anfang Februar 2016 ununterbrochen ausser Landes.

Allein aufgrund eines angeblich dreimonatigen und mehrerer kürzerer Aufenthalte in Spanien könne nicht darauf geschlossen werden, dass sich der schulrechtliche Aufenthalt in Spanien befinde. Die Vereinstätigkeiten und Turnierteilnahmen von O.___ und S.___ wären ansonsten nur mit ständigem Reisen möglich. Davon sei jedoch in den Eingaben der Beschwerdeführer gerade nicht die Rede. Aktenkundig seien lediglich Flüge Zürich-Barcelona vom 16. November 2015 mit Rückflug am 28. November 2015 und vom 29. Juli 2015 mit Rückflug vom 13. August 2015. Die eingereichten Belege des "Club Escole de Judo Dojo E.___" erlaubten keine eindeutigen Angaben über die Dauer der dortigen Aufenthalte. Es werde lediglich bestätigt, dass S.___ und O.___ im April und Mai 2014 an Trainings teilgenommen hätten. Wenn sich die Kinder tatsächlich mehrheitlich in Spanien aufhalten würden, aber zwischendurch regelmässig in die Schweiz reisen würden, müsste davon ausgegangen werden, dass die Eltern zumindest genauere Zeitangaben zu diesen Aufenthalten machen und die Reisedaten belegen könnten. Solche Angaben seien im Rekursverfahren jedoch trotz Aufforderung nicht gemacht worden. Aufgrund der Indizien sei zu schliessen, dass sich die Kinder S.___, und M.___ überwiegend in C.___ aufhalten würden und die Schulpflicht an diesem Ort zu erfüllen sei. Selbst wenn es zutreffen sollte, dass die Mutter ihren zivilrechtlichen Wohnsitz nach Spanien verlegt habe, sei damit nicht gleichzeitig belegt, dass dies für



St.Galler Gerichte

die drei Kinder gleichermaßen zutreffe. Vielmehr entstehe der Eindruck, dass die Schulpflicht nach kantonalem Recht umgangen werden solle. Insofern erscheine auch die Orientierung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) über die Gefährdung der schulischen Entwicklung von S.__, O.__ und M.__ gerechtfertigt.

3.4. Die Beschwerdeführer kritisieren diese Beweiswürdigung. Die Kinder hätten sich nicht überwiegend in der Schweiz aufgehalten. Es sei falsch, die ständige Anwesenheit aus wenigen Judo-Anlässen zu konstruieren. Sie hätten sich vielmehr zu mehr als 50 Prozent in Spanien aufgehalten. Dass sich dies nur rudimentär belegen lasse, sei dem Umstand geschuldet, dass sie nach der Abmeldung im Sommer 2013 nicht damit gerechnet hätten, nachträglich entsprechende Beweise beibringen zu müssen. Die Indizien, auf die sich die Vorinstanz abstütze, seien schwach und unzutreffend.

Im Beschwerdeverfahren reichten sie unter anderem ein Schreiben des Präsidenten des Judo C zu den Akten. Er bestätigte den Vereinsaustritt von S.__ und O.__. Diese hätten bis zum Sommer 2013 aktiv am Training und an Turnieren teilgenommen. Seither seien die Trainingsbesuche durch Auslandsaufenthalte verschiedener Dauer unterbrochen worden (act. 3/4). Die Nachbarn P.__ und F.__ bestätigten im Mai 2016 gegenüber dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführer, seit ca. 2012/13 mehrere Monate im Jahr deren Haus und Katzen betreut zu haben. Aktuell seien die Ehefrau mit den drei Kindern seit Februar und der Ehemann seit Ende März in Spanien (act. 3/5). Die Schwester des Beschwerdeführers erläuterte gegenüber dem Rechtsvertreter die Umstände des Liegenschaftserwerbs in Spanien bzw. deren zeitintensive Renovation, die letztlich zur "Fussfassung" der Ehefrau und der Kinder in Spanien geführt habe. Seit dem Sommer 2013 würden sich diese immer seltener in C aufhalten. Inzwischen seien sie "über mehrere Monate" nicht mehr in der Schweiz (act. 3/6). Aus einem in spanischer Sprache abgefassten Bericht der Beschwerdeführerin aus dem Jahr 2016 ergibt sich, dass sie sich mehrere Monate ("varios meses") in Katalonien aufhält (act. 3/8). In der Replik wird geltend gemacht, die Mutter habe sich mit den Kindern O.__ und M.__ zwischenzeitlich in E.__ (Spanien) angemeldet. Dies sei der letzte Schritt der in den letzten Jahren angestrebten Fussfassung ausserhalb der Schweiz.

3.5. Ihre Auffassung untermauerten die Beschwerdeführer im Rekursverfahren einzig mit einigen Flugtickets, Abrechnungen über Autobahngebühren und mit einem in



Spanien ausgestellten ärztlichen Rezept für M.__. Aus den von ihnen eingereichten Unterlagen ergibt sich indessen nicht, wo im Ausland sich die Kinder für wie lange aufgehalten haben sollen. Eine nachvollziehbare, mit Fakten unterlegte Aussage zu den Aufenthaltsorten der Kinder machten die Beschwerdeführer nicht. Ebenso wenig wird aus diesen Angaben ein Lebensmittelpunkt ausserhalb der Schweiz objektiv nachvollziehbar. Die Fragen der Vorinstanz blieben vielmehr grossteils unbeantwortet; die Beschwerdeführer schienen sich gegen eine angebliche "Bespitzelung" zu verwehren.

Die Beschwerdeführer verkennen zunächst, dass sie bei der Sachverhaltsermittlung insofern mitwirkungspflichtig sind, als sie den Sachverhalt nicht nur besser kennen, sondern naturgemäss auch ein eigenes Interesse daran haben, ihre Sachverhaltsdarstellung beweismässig zu untermauern (vgl. Art. 12 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 599). Soweit dies zumutbar ist, können Verfahrensbeteiligte verpflichtet werden, aktiv zur Ermittlung des Sachverhalts beizutragen. Je positiver sich die Mitwirkungspflicht für die betroffene Partei auswirkt, desto mehr darf ihr grundsätzlich zugemutet werden (Krauskopf/Emmenegger/Babey, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage 2016, N 46 ff. zu Art. 13 VwVG). Dies gilt in Rechtsmittelverfahren in besonderem Masse. Der Rekurrent oder Beschwerdeführer hat darzutun, in welchen Punkten die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz unrichtig sein soll, und er hat auch anzugeben, mit welchen zusätzlichen Beweismitteln seine Darstellung belegt werden kann (Rügeprinzip; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 633; Plüss, a.a.O., N 105 zu § 7 VRG/ZH). Kommen mitwirkungspflichtige Verfahrensbeteiligte den von den Behörden korrekt auferlegten, zumutbaren Mitwirkungspflichten nicht nach, kann diese unter anderem Konsequenzen bei der Beweiswürdigung haben. Ist eine Partei nicht kooperativ, kann es sich rechtfertigen, zu ihrem Nachteil zu entscheiden in der Annahme, die zu belegende Tatsache habe sich nicht verwirklicht (Plüss, a.a.O., N 152 f. zu § 7 VRG/ZH mit Hinweisen).

Im konkreten Fall ergibt sich folgendes: Anhand der im Rahmen der Mitwirkungspflicht eingereichten Flugtickets Zürich-Barcelona und retour lässt sich lediglich nachvollziehen, dass sich die Kinder vom 29. Juli bis 13. August 2015 und vom 16. bis 28. November 2015 in Spanien aufhielten. In die erste Periode fällt die (bestätigte) ärztliche Behandlung von M.__(31. Juli 2015; vgl. zum Ganzen act. 11/18a/1-36). Die



geltend gemachten Zeiträume entsprechen üblichen Ferienaufenthalten. Die von der Beschwerdebeteiligten erstellte "Anwesenheitsliste" (act. 11/5a/9) wurde im Rekursverfahren, was die Freizeitaktivitäten der Kinder betrifft, nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Beschwerdeführer räumten sogar ein, dass die Familie im Jahr 2015 öfter in der Schweiz gewesen sei. Man habe den Kindern erlaubt, an den Aktivitäten des früheren Judo-Vereins teilzunehmen. Die Gründe, die hierzu führten, sind unbeachtlich. Es fehlt jedenfalls an konkreten, überzeugenden Anhaltspunkten für die behauptete Verlagerung des Lebensmittelpunktes ins Ausland. Dies scheinen die Beschwerdeführer selbst erkannt zu haben, wenn sie im Beschwerdeverfahren geltend machten, mit der nun erfolgten Anmeldung in E.___ sei "der letzte Schritt der in den letzten Jahren angestrebten Fussfassung ausserhalb der Schweiz" vollzogen. Wenn die Beschwerdeführerin 2 im Jahr 2016 darlegte, sie verbringe "mehrere Monate pro Jahr" in Katalonien, ergibt sich auch daraus gerade kein ein überwiegender Aufenthalt in Spanien. Umso weniger ist eine eigentliche Verlagerung ihres Lebensmittelpunktes und desjenigen der Kinder nach Spanien glaubhaft. Daran vermag auch die Angabe der Nachbarn in C, die Familie sei manchmal "über mehrere Monate" abwesend, nichts zu ändern. Dass sich die Lebensinteressen der Familie schwerpunktmässig auf die Schweiz bzw. auf C.___ beziehen, zeigt sich auch an den von den Beschwerdeführern vermittelten Bildungsinhalten. Der "Unterricht" erfolgt in deutscher Sprache; die Themen beziehen sich auf die Schweiz. Dass die Berufsbildung von S.___ ebenfalls in der Schweiz stattfindet, erscheint vor diesem Hintergrund nur logisch. Vom angeblichen Wegzug unberührt bleibt offensichtlich auch das gemeinsame Steuerdomizil der Beschwerdeführer in C.___ (vgl. act. 11/5a/6 S. 3).

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen ist, C.___ sei der schulrechtliche Aufenthaltsort der Kinder S.___, O.___ und M.___. Trotz zeitweiser Landesabwesenheit bestand die Schulpflicht unverändert an diesem Ort. Dies gilt umso mehr, als keine Hinweise auf eine ordentliche Einschulung, sei es in Spanien oder andernorts, bestehen. Die Beschwerdeführer brachten auch im Beschwerdeverfahren nichts vor, was mittlerweile zu einem anderen Schluss führen könnte. Sie wurden demnach zu Recht verpflichtet, ihre schulpflichtigen Kinder unverzüglich an der öffentlichen Volksschule in C einzuschulen oder deren Beschulung in einer vom Kanton St. Gallen anerkannten Privatschule nachzuweisen.



4. Die Vorinstanz sprach gegenüber dem Beschwerdeführer 1 eine Ordnungsbusse von CHF 1'000 aus (Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids; vgl. auch dessen E. 8). Sie reduzierte damit den Bussenbetrag um CHF 2'000; die Beschwerdebeteiligte hatte beide Eltern zur Bezahlung einer Busse von insgesamt 3 x CHF 1'000 verpflichtet. In den Augen der Beschwerdeführer ist die Bussenverfügung – soweit sie von der Vorinstanz geschützt wurde – unrechtmässig.

Gemäss Art. 96 Abs. 1 VSG haben Eltern ihre Kinder insbesondere zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten. Diese Bestimmung ist Ausfluss des verfassungsmässigen "Pflichtrechts" zum Besuch des Unterrichts. Eltern, die das Kind an der Erfüllung der Schulpflicht hindern, werden vom Schulrat verwahrt oder gebüsst. Die Ordnungsbusse beträgt je versäumter Schulhalbtage wenigstens CHF 200, insgesamt höchstens CHF 1'000. In schweren Fällen erstattet der Schulrat Strafanzeige (vgl. Art. 97 Abs. 1 VSG). Obwohl sich dies nicht direkt aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt, darf der Gesamtbetrag der Busse von CHF 1'000 nach der Praxis der Vorinstanz auch dann nicht überschritten werden, wenn die Absenz nicht nur ein, sondern mehrere Kinder betrifft. Da jeder Elternteil für den Schulbesuch des Kindes verantwortlich ist und nicht nur die Eltern zusammen (vgl. VerwGE B 2010/240 vom 12. April 2011 E. 3.6), ist es zulässig, jedem Elternteil eine Ordnungsbusse bis zum Maximalbetrag von CHF 1'000 aufzuerlegen, wenn beide Elternteile ihr Kind an der Erfüllung der Schulpflicht hindern bzw. es nicht zum Schulbesuch anhalten (zur Auslegung des Begriffs "Eltern" vgl. auch BGer 6B_530/2007 vom 14. Dezember 2007 E. 4).

Die Vorinstanz hat das Aussprechen einer Ordnungsbusse als gerechtfertigt bezeichnet, weil die Beschwerdeführer ihre drei Kinder trotz mehrmaliger Aufforderung vom Schulbesuch an der öffentlichen Volksschule bzw. an einer anerkannten Privatschule ferngehalten hätten.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer hat die Beschwerdebeteiligte die Bussen ihnen als Verfügungsadressaten und nicht den Kindern auferlegt. Ihr mit Blick auf Art. 96 Abs. 1 VSG pflichtwidriges Verhalten liegt darin, dass sie vorgegeben haben, ihre Kinder würden zusammen mit der Mutter auswandern, obwohl sich diese (bestenfalls vorhandene) Absicht bis heute nicht in einer objektiv nachvollziehbaren Verschiebung des Lebensmittelpunktes ins Ausland konkretisiert hat. Der



schulrechtliche Aufenthalt der schulpflichtigen Kinder befand sich damit unverändert in C. Das ein eigentlicher Wegzug unterblieben war und damit die Schulpflicht vor Ort weiter bestand, musste den Beschwerdeführern bewusst sein. Das pflichtwidrige Verhalten bezieht sich demnach nicht erst auf den Sommer 2015, als dieses auch den Behörden gewahr wurde und die streitgegenständliche Verfügung erlassen wurde, sondern auch auf die beiden Jahre zuvor, als tatsachenwidrig vorgegeben wurde, die Familie sei ins Ausland weggezogen. Die Auflage einer Busse von CHF 1'000 an den Vater ist vor diesem Hintergrund jedenfalls gesetz- und verhältnismässig.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit auf sie einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss ist zu verrechnen. Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 bezahlen die Beschwerdeführer. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet.
3. Es werden keine ausseramtlichen Entschädigungen zugesprochen.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Wehrle