



Fall-Nr.: B 2016/121
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 07.02.2020
Entscheiddatum: 21.07.2016

Präsidentialverfügung Verwaltungsgericht, 21.07.2016

Auswärtiger Schulbesuch; vorsorgliche Massnahme. Schulzuweisung während der Dauer des Verfahrens (Präsidentialverfügung Verwaltungsgericht, B 2016/121).

Verfügung vom 21. Juli 2016

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

gesetzlich vertreten durch die Eltern **L.Y. und M.Y.,**

Beschwerdeführer/ Gesuchsteller,

diese vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Claudia Oesch, SwissLegal asg.advocati,
Kreuzacker 9, 9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, Schulamt, Neugasse 25, 9004 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,



Gegenstand

auswärtiger Schulbesuch / vorsorgliche Massnahme

Der Präsident stellt fest:

A.Y. (geb. 2004) wohnt mit seinen Eltern und seinen zwei jüngeren Geschwistern an der X. mit Postadresse 9042 Speicher/AR in der Politischen Gemeinde St. Gallen. Das Schulamt St. Gallen bewilligte ihm am 10. Mai 2010 für die Primarschule den auswärtigen Schulbesuch in Speicher. Seine Eltern ersuchten am 9. November 2015 um Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs auch für die Oberstufe ab dem Schuljahr 2016/17. Das Schulamt St. Gallen wies das Gesuch am 23. November 2015 und die Rekurskommission Schule der Stadt St. Gallen den dagegen erhobenen Rekurs am 10. Februar 2016 ab. Auch der anschliessende Rekurs an den Erziehungsrat des Kantons St. Gallen blieb erfolglos.

L.Y. und M.Y. erhoben für A.Y. (Beschwerdeführer) gegen den am 23. Mai 2016 versandten Entscheid des Erziehungsrates (Vorinstanz) vom 18. Mai 2016 mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 6. Juni 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Unter anderem beantragten sie, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei A.Y. – sollte bis zum Schulbeginn im August 2016 kein Endentscheid vorliegen – der auswärtige Schulbesuch vorsorglich für die Dauer des Verfahrens zu bewilligen. Mit Vernehmlassungen vom 14. Juni 2016 beziehungsweise vom 4. Juli 2016 beantragten die Vorinstanz beziehungsweise die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdegegnerin, vertreten durch das Schulamt) die Abweisung der Beschwerde, ohne sich ausdrücklich zum Gesuch um vorsorgliche Massnahme zu äussern.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Der Präsident erwägt:

1. Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 18 VRP kann die Behörde zur Erhaltung des Zustandes oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen vorsorgliche



St.Galler Gerichte

Massnahmen treffen (Abs. 1); für die Kollegialbehörden, ausgenommen die Regierung, verfügt der Vorsitzende (Abs. 2).

Bezüglich der Notwendigkeit von vorsorglichen Massnahmen kommt der für diesen verfahrensleitenden Entscheid zuständigen Behörde – der Natur der Sache nach – ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Sie darf sich auf eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage im Hinblick auf die Erfolgsaussichten (sog. „Hauptsachenprognose“) beschränken; sie ist nicht gehalten, für ihren Entscheid zeitraubende tatsächliche oder rechtliche Abklärungen zu treffen (vgl. BGE 139 I 37 E. 2.2; BGer 2A.397/2005 vom 3. Januar 2006 E. 2.2 mit Hinweisen auf BGE 130 II 149 E. 2.2, 127 II 132 E. 3, 117 V 185 E. 2b, 110 V 40 E. 5b, 106 Ib 115 E. 2a).

Massnahmen, die im Resultat und in ihrer Begründung praktisch auf eine Vorwegnahme des Endentscheides hinauslaufen, sollen vorbehältlich ausserordentlicher Verhältnisse nicht angeordnet werden (vgl. BGer 2A.397/2005 vom 3. Januar 2006 E. 2.2 mit Hinweis auf 2A.142/2003 vom 5. September 2003 E. 3.2). Der beantragte Zustand darf mittels einer vorsorglichen Massnahme nur dann vorläufig erlaubt werden, wenn dadurch der Endentscheid nicht in unzulässiger Weise präjudiziert wird. Gerade auch aus Überlegungen des Vertrauensschutzes heikel ist vor diesem Hintergrund die vorläufige Erlaubnis, von einer vorinstanzlich verweigerten Bewilligung Gebrauch zu machen. Es kann nicht Zweck einer vorsorglichen Massnahme sein, aufgrund einer summarischen Prüfung einen grundsätzlich rechtswidrigen Zustand zu schaffen (vgl. dazu VerwGE B 2013/90 vom 10. Juni 2013, www.gerichte.sg.ch). Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn die (vorsorgliche) Erteilung einer Ausnahmegewilligung in Frage steht.

2. Gemäss Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig (Abs. 1); sie sorgen für einen ausreichenden, an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht und obligatorisch ist (Abs. 2). Art. 2 Ingress und lit. m der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV) wiederholt den Anspruch. Darüber hinaus garantiert Art. 3 Ingress und lit. b KV die Unterstützung von Schulpflichtigen, wenn sie beim Schulbesuch insbesondere wegen der Lage ihres Wohnorts benachteiligt sind.



2.1. Gemäss Art. 52 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) hat der Schüler die öffentliche Schule am Ort zu besuchen, wo er sich aufhält. Ausschlaggebend ist die politische und nicht die postalische Zuordnung einer Wohnadresse. Dies ergibt sich aus einer systematischen Betrachtung von Art. 52 VSG einerseits und Art. 4 Abs. 1 VSG andererseits, wonach die – territorial bestimmten – Schulgemeinden Träger der öffentlichen Volksschule sind. Art. 53 Abs. 3 VSG bestimmt denn auch, dass die Schulgemeinde am Ort, wo sich der Schüler aufhält, das Schulgeld für den auswärtigen Schulbesuch trägt. Der Beschwerdeführer ist – was auch in der Beschwerde nicht in Frage gestellt wird – dementsprechend grundsätzlich verpflichtet, die Volksschule in der Politischen Gemeinde St. Gallen zu besuchen.

2.2. Der Beschwerdeführer macht einen Anspruch auf die ausnahmsweise Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs geltend.

2.2.1. Nach Art. 53 Abs. 1 VSG kann der Schulrat den auswärtigen Schulbesuch gestatten, wenn besondere Gründe, wie unzumutbare Schulwege oder eine sinnvolle Klassenbildung, es rechtfertigen. Es handelt sich um eine "Kann-Bestimmung", die dem Schulrat einen erheblichen Ermessenspielraum einräumt und es ihm ermöglicht, ausnahmsweise vom Territorialprinzip abzuweichen und den auswärtigen Schulbesuch zu gestatten, wenn besondere Gründe vorliegen. Mit Rücksicht auf das Territorialprinzip bewilligen die Gemeinden die auswärtige Beschulung nur zurückhaltend. Besondere Gründe für einen auswärtigen Schulbesuch sind deshalb nicht leichthin anzunehmen. Die Aufzählung der Gründe 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. 2008, S. 30 und 73; GVP 2009 Nr. 93, 2006 Nr. 119, 1999 Nr. 83, VerwGE B 2013/208 vom 16. April 2014 E. 4.1, www.gerichte.sg.ch).

2.2.2. Mit der Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs soll in erster Linie ein unzumutbarer Schulweg vermieden werden. Die Rechtsmittel an die Rekurskommission Schule der Stadt St. Gallen vom 29. November 2015 (act. 5/6a-3) und an die Vorinstanz vom 11. Februar 2016 (act. 5/1) wurden nicht bzw. höchstens am



St.Galler Gerichte

Rande und indirekt damit begründet, der Schulweg von seinem Wohnort in eine Schule in der Stadt St. Gallen könne dem Beschwerdeführer nicht zugemutet werden. In der Beschwerde wird einzig ausgeführt, je nach Lage des Schulhauses in der Stadt St. Gallen könne die Anreise vierzig bis sechzig Minuten beanspruchen.

Der Beschwerdeführer wurde mit Verfügung des Schulamts der Beschwerdegegnerin vom 27. Juni 2016 – vorbehältlich der Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs im Beschwerdeverfahren – dem Schulhaus „Bürgli“ zugewiesen. Nach der glaubhaften Darstellung in der Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin ergibt sich ein Schulweg von rund 25 Minuten (Fussweg 450 Meter vom Wohnort zur Bahnstation „Vögelinsegg“, Bahnfahrt zwölf Minuten, Fussweg 700 Meter von der Bahnstation „Marktplatz“ zum Schulhaus). Dieser Schulweg erscheint für einen Oberstufenschüler ohne weiteres als zumutbar. Je nach Stundenplan erlaubt dieser Schulweg zudem nach der Darstellung der Beschwerdegegnerin aller Voraussicht nach eine wöchentlich mehrfache Heimkehr über Mittag.

Zu prüfen bleibt deshalb, ob die weiteren Vorbringen in der Beschwerde als besondere Gründe im Sinn von Art. 53 Abs. 1 VSG verlangen, dem Beschwerdeführer auch für die Oberstufe – und bereits während der Dauer des Verfahrens – den auswärtigen Schulbesuch in Speicher zu gestatten.

2.2.3. In der Beschwerde wird vorab eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots gerügt. Der Familie des Beschwerdeführers sei seit mindestens fünf Generationen wegen der Distanz zur Schule und der Gefährlichkeit des Schulwegs sowie der bestehenden sozialen Integration in Speicher der auswärtige Schulbesuch bewilligt worden. Noch den 1998 und 2000 geborenen Nachbarskindern sei der Besuch der Sekundarschule in Speicher gestattet worden. Der Hinweis auf das – behördeninterne – Sparprogramm „Fit13plus“ rechtfertige keine andere Abwägung der bekannten Interessen.

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV schliesst eine Änderung der Praxis nicht aus. Sie ist zulässig, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzeszweckes, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht. Eine Praxisänderung muss sich deshalb



auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Interesse der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erachtete Rechtsanwendung gehandhabt worden ist (vgl. BGE 135 I 79 E. 3 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung). Eine bisherige Praxis ist zu ändern, wenn sie als unrichtig erkannt oder wenn deren Verschärfung wegen veränderten Verhältnissen oder zufolge zunehmenden Missbräuchen für zweckmässig gehalten wird (vgl. BGE 134 V 72 E. 3.3). Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes gemäss Art. 5 Abs. 3 BV kann dazu führen, dass eine Praxisänderung im Anlassfall noch nicht angewendet wird, wenn der Betroffene einen Rechtsverlust erleiden würde, den er hätte vermeiden können, wenn er die neue Praxis bereits gekannt hätte (vgl. BGE 135 II 78 E. 3.2).

Die Vorinstanz hat die – neue – restriktivere Praxis der ausnahmsweisen Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs unter anderem mit der Einführung der Sparmassnahmen „Fit13plus“ begründet. Im Ergebnis nimmt sie damit eine – gegenüber der früheren Rechtsanwendung – abweichende Beurteilung der Verhältnismässigkeit bei der Anwendung des Grundsatzes der Beschulung am Aufenthaltsort vor. Wie sich aus den Vorbringen in der Beschwerde ergibt, beurteilt auch der Beschwerdeführer die neue Praxis nicht per se als rechtswidrig. Da das Rechtsgleichheitsgebot es nicht verbietet, die Praxis besserer Erkenntnis des Gesetzeszweckes anzupassen, kann der Beschwerdeführer daraus, dass früheren Generationen und Nachbarskindern der auswärtige Schulbesuch selbst in der Oberstufe in Speicher bewilligt wurde, nichts zu seinen Gunsten ableiten. Die in der Beschwerde angeführte Ausnahmbewilligung für die gesamte obligatorische Schulzeit der beiden 1998 und 2000 geborenen Nachbarskinder erging noch im Mai 2003 (act. 2/6). Die ausnahmsweise Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs vom 10. Mai 2010 bezog sich demgegenüber ausdrücklich auf die Primarschulzeit des 2004 geborenen Beschwerdeführers und seiner jüngeren Geschwister (act. 5/6a-2 Beilage 3). Als die Beschwerdegegnerin am 10. März 2014 der jüngsten Schwester des Beschwerdeführers den auswärtigen Besuch des Kindergartens in Speicher bewilligte, wurde erneut darauf hingewiesen, die Kinder Y. und somit auch der Beschwerdeführer würden in der Oberstufe, A.Y. konkret ab August 2016, in der Stadt St. Gallen weiterbeschult (act. 5/6a-2 Beilage 4). Abgesehen davon, dass die Beschwerdegegnerin also die beabsichtigte Praxisänderung vorab bekannt gegeben



hat, machen die Eltern des Beschwerdeführers auch nicht geltend, sie hätten sonst den drohenden Rechtsverlust mit einem Umzug vermieden.

2.2.4. Der Beschwerdeführer beruft sich sodann auf die Bedeutung der Weiterführung des sozialen Netzwerkes in Speicher.

Art. 3 Ingress und lit. b KV garantiert die Unterstützung von Schulpflichtigen, wenn sie beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind. Die Bestimmung bezieht sich auf den „Schulbesuch“, also auf die tatsächlichen Voraussetzungen, überhaupt am Unterricht teilnehmen zu können. Sie soll alle denkbaren Gründe der Benachteiligung erfassen. Eine Benachteiligung liegt aber erst dann vor, wenn im Vergleich zu den durchschnittlichen Umständen beim Besuch von Schulen im Kanton St. Gallen ein deutlicher und besonderer Nachteil besteht (Verfassung des Kantons St. Gallen, Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, in: ABI 2000 S. 165 ff., S. 195). Art. 11 Abs. 1 BV garantiert schliesslich Kindern und Jugendlichen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

Der Wechsel des Schulortes für den Beschwerdeführer ist unter den konkreten Umständen mit weiterreichenden sozialen Veränderungen und Herausforderungen verbunden, als dies für andere Kinder seines Alters in der Regel der Fall ist. In der Stadt St. Gallen ist der Wechsel von der Mittel- in die Oberstufe zwar regelmässig auch mit einem Wechsel des Schulortes aus den dezentralen, teilweise durchaus ländlich geprägten Quartieren – Riethüsli, St. Georgen, Rotmonten – in zentraler gelegene Schulhäuser verbunden. Zwar werden sich Kinder aus den Quartieren wenn auch nicht in der gleichen Klasse, so doch zumindest in den Oberstufenschulhäusern wieder treffen. Der Beschwerdeführer wird demgegenüber mutmasslich keine vergleichbare Ausgangslage vorfinden, sondern sich in der neuen Klasse und im neuen Schulhaus ohne solche Kontakte einleben müssen. Diese Situation ist aber nicht in einem Ausmass ungewöhnlich, welches eine Ausnahme vom Grundsatz des Schulbesuchs am Aufenthaltsort verlangen würde. Insbesondere sind solche Veränderungen auch mit Wohnortswechseln verbunden. Dem Beschwerdeführer wird es – anders als bei einem



Wechsel des Wohnorts – möglich sein, zumindest in seiner Freizeit die gewachsenen Beziehungen in Speicher weiter zu pflegen.

Ob – was in der Beschwerde nicht vorgebracht wird – die Ausnahmebestimmung von Art. 3 Ingress und lit. b KV als Unterstützung auch die Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs umfasst, kann offen bleiben. Für den Beschwerdeführer führt der Besuch der Oberstufe in der Stadt St. Gallen jedenfalls nicht zu einem deutlichen und besonderen Nachteil, aus welchem er einen solchen Unterstützungsanspruch ableiten könnte. Ebenso wenig ist von einem ungerechtfertigten Eingriff in die Ansprüche gemäss Art. 11 Abs. 1 BV auszugehen.

2.2.5. Die Eltern machen sodann individuelle Anpassungsschwierigkeiten des Beschwerdeführers geltend. Es sei für ihn nicht leicht, sich in neuen Klassenzusammensetzungen zurechtzufinden. Solche neue Situationen seien für ihn schwierig und wirkten sich auf sein Gemüt und die Schulleistungen aus. Es gebe Kinder, die das locker meisterten, nicht aber der Beschwerdeführer. Er brauche ein für ihn bekanntes Umfeld. Seine Angst, das über recht lange Zeit aufgebaute Wohlbefinden zu verlieren, sei gross und verunsichere ihn sehr.

Damit wird erstmals in der Beschwerde vor Verwaltungsgericht auf individuelle Schwierigkeiten des Beschwerdeführers hingewiesen. Die Vorbringen stützen sich auf eine Einschätzung des Primarlehrers des Beschwerdeführers vom 5. März 2016 (act. 2/7) und auf ein Schreiben eines Schulpsychologen vom 1. Juni 2016 (act. 2/8). Unbestritten ist, dass nicht alle Menschen auf Veränderungen ihres Umfeldes gleich reagieren. Die Schilderungen des Primarlehrers deuten darauf hin, dass es dem Beschwerdeführer möglicherweise etwas schwerer als anderen Kindern und Jugendlichen fällt, sich in einer neuen Klassensituation zurechtzufinden. Die Ausführungen lassen aber nicht darauf schliessen, dass dem Beschwerdeführer die Anpassung an die neue Zusammensetzung der Primarklassen ausserordentlich schwer gefallen wäre. Der Schulpsychologe gibt seine Einschätzung einzig gestützt auf die ihm „zur Verfügung stehenden Unterlagen“ ab. Aus den im Beschwerdeverfahren eingereichten Akten ist zu schliessen, dass es sich bei diesen Unterlagen um die Schilderungen der Eltern des Beschwerdeführers und die Einschätzung des Primarlehrers vom 1. Juni 2016 handelt. Jedenfalls wurden mit der Beschwerde keine



anderen Unterlagen eingereicht. Insbesondere kennt der Schulpsychologe den Beschwerdeführer weder persönlich noch insbesondere aus der psychologischen Praxis. Deshalb bestehen keine ausreichend konkreten Anhaltspunkte dafür, dass für den Beschwerdeführer eine besondere Betreuung nötig wäre. Die Eltern machen denn auch nicht geltend, der Beschwerdeführer bedürfe sonderpädagogischer Massnahmen im Sinn von Art. 34 ff. VSG.

Dementsprechend erscheint die Verweigerung des auswärtigen Schulbesuchs jedenfalls bei der gebotenen summarischen Prüfung auch unter Berücksichtigung der behaupteten individuellen Anpassungsschwierigkeiten des Beschwerdeführers nicht als unverhältnismässig.

3. Zusammenfassend ergibt die gebotene summarische Prüfung, dass die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin mit der Verweigerung des auswärtigen Schulbesuchs kein Recht verletzt haben. Insbesondere erweist sich die Durchsetzung des Grundsatzes von Art. 52 VSG, wonach die Schule am Aufenthaltsort zu besuchen ist, als verhältnismässig. Das Gesuch um vorsorgliche Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs (in Speicher) während der Dauer des Beschwerdeverfahrens ist deshalb abzuweisen.

Die Kosten für diese Zwischenverfügung sind den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen ist eine Entscheidgebühr von CHF 1000 (Art. 7 Ziff. 211 Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12).

Ausseramtliche Kosten sind für das Zwischenverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98bis VRP).

4. Die Beschwerdeführer beantragen für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung. (...). Das Gesuch ist dementsprechend abzuweisen.

(...).

Der Präsident verfügt:



St.Galler Gerichte

1. Das Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Massnahme – Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs - für die Dauer des Beschwerdeverfahrens wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten für diese Zwischenverfügung von CHF 1000 bezahlen die Beschwerdeführer. Ausseramtliche Kosten werden für das Zwischenverfahren nicht entschädigt.
3. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung im Beschwerdeverfahren wird abgewiesen.
4. Für den Entscheid über das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung werden keine amtlichen Kosten erhoben.

Der Präsident

Eugster