



Fall-Nr.: B 2016/137
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.04.2018
Entscheiddatum: 23.04.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.04.2018

Volksschule, Art. 53bis VSG, Art. 11bis, 11ter und 11quater VVU; Art. 19 und 8 Abs. 1 BV. Das Bildungsdepartement ist nicht zuständig, gegenüber der Schulgemeinde, welche eine Schule für Hochbegabte betreibt, die Höhe des Beitrags an das Schulgeld, welchen der abgebende Schulträger zu leisten hat, festzulegen. Offen bleiben kann, ob dieser Beitrag mit Blick auf den Anspruch auf unentgeltlichen Volksschulunterricht und das Gleichbehandlungsgebot tiefer sein darf, als das Schulgeld, welches der abgebende Schulträger für Normalbegabte zu übernehmen hätte (Verwaltungsgericht, B 2016/137).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichter Engeler; Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde St. Gallen, Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

gegen

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



Vorinstanz,

Gegenstand

Schulgelder Talentschule für Musik, Gestaltung und Sport

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die von der Stadt St. Gallen geführte Oberstufe (Sekundarstufe I) ist als Schule für Hochbegabte in den Bereichen Sport, Musik und Gestaltung vom Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen anerkannt. Für auswärtige hochbegabte Schülerinnen und Schüler hat der abgebende Schulträger der aufnehmenden Schulgemeinde einen angemessenen Beitrag an das Schulgeld zu leisten. Mit als „Verfügung“ bezeichnetem Beschluss vom 8. Juni 2016 legte das Bildungsdepartement die ab dem Schuljahr 2016/17 für auswärtige hochbegabte Schülerinnen und Schüler an die Stadt St. Gallen zu leistenden Schulgelder neu fest.

B. Die Stadt St. Gallen (Beschwerdeführerin) hat gegen den am 14. Juni 2016 versandten Beschluss des Bildungsdepartements (Vorinstanz) mit Eingabe des Direktors Schule und Sport vom 27. Juni 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben. Der Stadtpräsident bestätigte am 18. Juli 2016, die Beschwerde sei mit dem Einverständnis des Stadtrates erfolgt. Am 3. November 2016 ergänzte die Beschwerdeführerin die Beschwerde. Sie macht im Wesentlichen geltend, die von der Vorinstanz neu festgesetzten jährlichen Beiträge für Hochbegabte von CHF 11'000 im Bereich Sport und von CHF 15'000 in den Bereichen Musik und Gestaltung lägen unterhalb des von den abgebenden Schulträgern für den auswärtigen Schulbesuch geleisteten angemessenen jährlichen Schulgeldes von CHF 21'500 beziehungsweise CHF 22'000 für (nicht hochbegabte) Sekundar- beziehungsweise Realschüler. Eine Verpflichtung der Eltern, für die Differenz aufzukommen, widerspreche ihrem Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht.



Mit Vernehmlassung vom 12. Dezember 2016 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin nahm zur vorinstanzlichen Vernehmlassung am 23. Februar 2017 Stellung.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Anfechtungsgegenstand ist eine Verfügung des Bildungsdepartements. Das Verwaltungsgericht ist dementsprechend zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Es hat eine allfällige Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung von Amtes wegen festzustellen (vgl. BGE 132 II 342 E. 2.1). Die fehlende funktionelle oder sachliche Zuständigkeit einer Behörde stellt grundsätzlich einen Nichtigkeitsgrund dar (vgl. BGE 133 II 366 E. 3.2), es sei denn, der verfügenden – an und für sich sachlich unzuständigen – Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu oder das Gebot der Rechtssicherheit stehe der Annahme der Nichtigkeit entgegen (vgl. BGE 129 V 485 E. 2.3).

2.

2.1. Das Bildungsdepartement leitet seine Zuständigkeit aus Art. 11^{bis} der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12, VVU) ab. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung zahlt die Schulgemeinde für Schüler, denen der Besuch einer Sportschule gestattet wurde, „den vereinbarungsgemässen Beitrag an das Schulgeld“. Bezüglich der Höhe des Beitrags stützt sich das Bildungsdepartement auf den Schulgeldausgleich gemäss der Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte (sGS 211.83, HBV), welcher der Kanton St. Gallen am 3. Februar 2004 mit nicht veröffentlichtem Beschluss des Regierungsrates 2004/74 beigetreten ist (vgl. nGS 39-52). Sodann bezieht sich der Beschluss auf das Konzept des Erziehungsrates zur Hochbegabtenförderung im Kanton St. Gallen vom 23. November 2011 mit dem Nachtrag vom 21. Oktober 2015



(act. 13.1; mittlerweile erneut geändert mit dem Nachtrag vom 15. Februar 2018, www.schule.sg.ch, Volksschule/Unterricht/Sonderpädagogik in der Regelschule/Begabungsförderung). In Ziffer 5.4.9 dieses Konzepts hält der Erziehungsrat einerseits Überlegungen zur Höhe des Beitrags an das Schulgeld in den innerkantonalen Verhältnissen und andererseits die Zuständigkeit des Bildungsdepartements zu dessen Festlegung fest. Der Erziehungsrat seinerseits legt seinem Konzept – und damit wohl auch seiner Zuständigkeit, das Bildungsdepartement zur Festlegung des Beitrags an das Schulgeld zu ermächtigen – den IX. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 21. November 2006 (nGS 42-6) zugrunde.

2.2. Gegenstand des IX. Nachtrags zum Volksschulgesetz vom 21. November 2006 war der neu geschaffene Art. 53^{bis} des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) mit dem Randtitel „Besuch einer Schule für Hochbegabte“. Einerseits legt die Bestimmung fest, wann der Schulrat den Besuch einer Schule für Hochbegabte gestattet (Abs. 1), andererseits wird darin die Regierung ermächtigt, die Voraussetzungen für den Besuch einer solchen Schule, die anerkannten Schulen und den Beitrag der Schulgemeinde an das Schulgeld durch Verordnung zu bezeichnen (Abs. 2). In der Folge hat die Regierung im IV. Nachtrag zur Verordnung über den Volksschulunterricht vom 19. Dezember 2006 (nGS 42-7) in den Art. 11^{bis} und 11^{ter} VVU die Voraussetzungen, unter denen der Schulrat den Besuch einer Sportschule oder einer Kunstschule gestattet (je Abs. 1) und die ausnahmsweise Anerkennung einer solchen Schule durch das Erziehungsdepartement (seit 1. Januar 2008 Bildungsdepartement, nGS 42-101; Abs. 2), geregelt. In Art. 11^{quater} VVU hat sie ferner dem Departement die Befugnis eingeräumt, „im besonderen Fall“ – das heisst in Fällen, in denen die Voraussetzungen gemäss Art. 11^{bis} und 11^{ter} VVU nicht erfüllt sind (vgl. VerwGE B 2009/186 vom 15. April 2010 E. 3, www.gerichte.sg.ch) – den Schulrat zu ermächtigen oder zu verpflichten, einem Schüler den Besuch einer Schule für Hochbegabte, insbesondere im sportlichen oder künstlerischen Bereich zu gestatten (Abs. 1). Abgesehen vom „besonderen Fall“, in welchem das Departement den Beitrag der Schulgemeinde an das Schulgeld bestimmen sollte (Art. 11^{quater} Abs. 2 sowie Art. 11^{bis} und 11^{ter} je Abs. 3), zahlt die – abgebende – Schulgemeinde den „vereinbarungsgemässen“ Beitrag an das Schulgeld (Art. 11^{bis} und 11^{ter} je Abs. 3).



Nachdem das Verwaltungsgericht festgestellt hatte, dass nach Art. 53^{bis} Abs. 1 VSG einzig der örtliche Schulrat zum Entscheid über den Besuch einer Talentschule zuständig ist und Gegenstand der Delegation des Gesetzgebers an die Regierung einzig die Kriterien sind, anhand welcher der Schulrat über den Besuch einer Talentschule zu entscheiden hat (vgl. VerwGE B 2009/196 vom 15. April 2010 E. 3.5.2), wurden die Verordnungsbestimmungen im Abschnitt über den „Besuch einer Schule für Hochbegabte“ mit dem VI. Nachtrag zur Verordnung über den Volksschulunterricht vom 13. Dezember 2011 angepasst (nGS 47-68, angewendet seit 1. August 2012). Art. 11^{quater} VVU regelt seither nicht mehr den „besonderen Fall“, sondern steht mit dem Randtitel „Intellektuelle Hochbegabung“ auf gleicher hierarchischer Ebene mit Art. 11^{bis} („Sport“) und Art. 11^{ter} („Kunst“). Die Regelungen zum Beitrag an das Schulgeld wurden insoweit angepasst, als der abgebende Schulträger im Bereich des Sportes den „vereinbarungsgemässen“, im Bereich der Kunst den „vereinbarungsgemässen“ oder „den vom Bildungsdepartement im besonderen Fall festgelegten“ und im Bereich der Intellektuellen Hochbegabung den „vom Bildungsdepartement bestimmten Beitrag“ zahlt.

Die auf Verordnungsstufe erfolgte Umsetzung von Art. 53^{bis} VSG durch die Regierung sieht vor, dass für auswärtige Schülerinnen und Schüler einer Schule für Hochbegabte vom abtretenden Schulträger ein „vereinbarungsgemässer“ Beitrag an das Schulgeld zu leisten ist. Vor dem Hintergrund von Art. 53 VSG, der in allgemeiner Weise den auswärtigen Schulbesuch regelt und der aufnehmenden Schulgemeinde die Festlegung eines vom abgebenden Schulträger zu tragenden angemessenen Schulgeldes überträgt, ist davon auszugehen, dass die Regierung die Festlegung des Beitrags an das Schulgeld im Sinn von Art. 11^{bis} und 11^{ter} VVU den beteiligten Schulgemeinden, das heisst dem abgebenden und dem aufnehmenden Schulträger mittels Vereinbarung überlassen wollte. Dieser Bereich ist nach geltendem Recht aber der Zuständigkeit kantonaler Behörden entzogen. Sollte der Verordnungsgeber davon ausgegangen sein, die gestützt auf Art. 53^{bis} VSG zu entrichtenden Beiträge entsprächen auch im innerkantonalen Verhältnis den interkantonal festgelegten Ansätzen, bedürfte es ebenfalls keiner Verfügung durch das Bildungsdepartement. Vielmehr ergäbe sich die Verpflichtung des abgebenden Schulträgers zur Leistung des Beitrags unmittelbar aus der Anwendung des Anhangs der Interkantonalen Vereinbarung als kantonales Recht.



So oder anders kann aus den Art. 11^{bis} Abs. 2 und Art. 11^{ter} Abs. 3 VVU keine Zuständigkeit der Vorinstanz zur Festlegung von Beiträgen gegenüber den Schulträgern abgeleitet werden. Ob dies für die Fälle der in Art. 11^{quater} VVU geregelten „intellektuellen Hochbegabung“ gilt oder ob es sich bei der Zuweisung der Zuständigkeit an die Vorinstanz nicht vielmehr um ein Versehen des Verordnungsgebers handelt, kann offenbleiben, zumal die von der Beschwerdeführerin geführte Oberstufe lediglich als Schule für Hochbegabte in den von Art. 11^{bis} und 11^{ter} VVU geregelten Gebieten – nämlich Sport, Musik und Gestaltung – anerkannt ist.

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Gesetzgeber in Art. 53^{bis} Abs. 2 Ziffer 2 VSG die Zuständigkeit zur Bezeichnung der vom abtretenden Schulträger an den Träger einer anerkannten Schule für Hochbegabte zu leistenden Beiträge an das Schulgeld für auswärtige Schülerinnen und Schüler an die Regierung durch Verordnung delegiert hat. Die Regierung ihrerseits hat in ihren Ausführungsbestimmungen die Zuständigkeit einzig für den – mit dem VI. Nachtrag zur Verordnung über den Volksschulunterricht abgeschafften – besonderen Fall an das Bildungsdepartement weitergegeben. Ob diese Subdelegation zulässig war, kann offen bleiben. Für die übrigen Fälle der auswärtigen Beschulung hochbegabter Schülerinnen und Schüler an einer anerkannten Schule für Hochbegabte ist davon auszugehen, dass die Regierung die Festlegung des Beitrags den beteiligten Schulträgern überlassen oder allenfalls die im Anhang zur Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte festgelegten Beiträge auch im Verhältnis zwischen innerkantonalen Schulträgern anwendbar erklären wollte. Die Vorinstanz war dementsprechend nicht zum Erlass der angefochtenen Verfügung gegenüber der Beschwerdeführerin zuständig.

Zumal von einer Zuständigkeit der Gemeinden oder der unmittelbaren Anwendung des Anhangs zur interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte als kantonales Recht auszugehen ist, kann der Feststellung der Nichtigkeit mangels Zuständigkeit auch nicht eine allgemeine Entscheidungsgewalt des Bildungsdepartements auf dem betreffenden Gebiet entgegengehalten werden. Ebenso wenig steht der Feststellung der Nichtigkeit unter Berücksichtigung der konkreten Umstände das Gebot der Rechtssicherheit entgegen, zumal sie nicht zu einer Lücke in der Zuständigkeitsordnung führt. Vielmehr liegt es –



soweit die Regierung nicht eine andere Zuständigkeitsregelung trifft – an der Beschwerdeführerin, mit den abtretenden innerkantonalen Schulträgern entsprechende Vereinbarungen zu treffen oder aber die interkantonalen Beiträge als kantonales Recht anzuwenden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass – worauf die Beschwerdeführerin in der Beschwerde selbst zutreffend hinweist – bei der Festlegung der Beiträge jedenfalls dem verfassungsmässigen Anspruch auf Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts gemäss Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und auf Gleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV Rechnung zu tragen sein wird. Soweit der vom abgebenden Schulträger gestützt auf Art. 53^{bis} Abs. 2 lit. b VSG und Art. 11^{bis} ff. VVU zu leistende Beitrag das von ihm gemäss Art. 53 Abs. 2 und 3 VSG zu tragende angemessene Schulgeld für einen nicht hochbegabten Schüler von CHF 21'500 beziehungsweise CHF 22'000 nicht zu decken vermag, erscheint die derzeit geübte Praxis, den Differenzbetrag von den Eltern einzufordern, in der Tat verfassungsrechtlich als zumindest problematisch. Ob an der diesbezüglich davon möglicherweise abweichenden, nicht publizierten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (VerwGE B 2009/18 vom 22. September 2009) unter diesem Aspekt noch festgehalten werden könnte, erscheint jedenfalls fraglich. Das Gesagte wird im Ergebnis auch die Regierung, welche gestützt auf Art. 53^{bis} Abs. 2 Ziff. 2 VSG Beiträge auf dem Verordnungsweg bezeichnen darf, zu berücksichtigen haben. Dabei wird unter verfassungsrechtlicher Optik betrachtet zu beachten sein, dass ein gestützt auf die genannte Bestimmung festgelegter Beitrag lediglich Aufwände abdecken darf, die den Rahmen des angemessenen Schulgeldes im Sinn von Art. 53 Abs. 2 und 3 VSG übersteigen.

4. Dementsprechend ist die Nichtigkeit der „Verfügung“ der Vorinstanz vom 8. Juni 2016 festzustellen. Auf die Beschwerde kann mangels Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden. Die Unzulässigkeit der Eingabe der Beschwerdeführerin beruht auf dem Umstand, dass der zwar als "Verfügung" bezeichnete und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Beschluss der Vorinstanz vom 8. Juni 2016 kein Anfechtungsobjekt darstellt. Mangels Anfechtungsobjekts ist die Beschwerde gegenstandslos.

5. Die Gegenstandslosigkeit hat die Vorinstanz zu vertreten, da sie entgegen ihrer Zuständigkeit beschlossen hat. Dass die Beschwerdeführerin sich an das



St.Galler Gerichte

Verwaltungsgericht wandte und einen Nichteintretensentscheid auslöste, ist ihr nicht anzulasten, da ihr einerseits ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung der Nichtigkeit zukommt und sie andererseits entsprechend der Rechtsmittelangabe auf dem Beschluss vom 8. Juni 2016 vorgegangen ist. Sowohl das Prinzip der Kostenverlegung nach Obsiegen und Unterliegen (Art. 95 Abs. 1 VRP) als auch das Verursacherprinzip (Art. 95 Abs. 2 VRP) führen dazu, dass der Staat die amtlichen Kosten zu bezahlen hat. Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 951.12). Da die Vorinstanz keine eigenen finanziellen Interessen verfolgt, ist auf die Erhebung zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten. Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten (vgl. Art. 98 Abs. 1, 98^{bis} und 98^{ter} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Der Beschluss der Vorinstanz vom 8. Juni 2016 ist nichtig.
2. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
3. Der Staat trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückerstattet.
4. Für das Beschwerdeverfahren werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Scherrer