



Fall-Nr.: B 2022/205
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.05.2023
Entscheiddatum: 17.04.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 17.04.2023

Schulrecht, Art. 27 Abs. 1 Ingress und lit. a sowie Abs. 2, Art. 52 und 53 Abs. 1 VSG, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Ingress und lit. b VVU. Zu den besonderen Gründen für ein ausnahmsweises Abweichen vom Territorialprinzip und damit für einen auswärtigen Schulbesuch zählt Art. 53 Abs. 1 VSG eine sinnvolle Klassenbildung. Solange die jeweiligen Regelklassen der Sekundarschule, wie hier, nicht überdotiert sind und auch kein Anlass für eine Zusammenfassung von Schülern verschiedener Schulgemeinden im Sinne von Art. 2 Ingress und lit. b VVU besteht, fällt eine Berufung darauf ausser Betracht (E. 2.1 f.), (Verwaltungsgericht, B 2022/205).

Entscheid vom 17. April 2023

Besetzung

Abteilungspräsident Lendfers; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X.__, Geschäftsleitung Schule,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

K.__,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch ihre Eltern A.__ und B.__,

diese vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG Rolf W. Rempfler, Advokatur am
Falkenstein, Falkensteinstrasse 1, Postfach, 9016 St. Gallen,

Gegenstand

Auswärtiger Schulbesuch

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

K.__, geboren 2009, wohnt mit ihren Eltern A.__ und B.__ in der Politischen Gemeinde X.__ an der M.__-strasse 00__. Sie absolvierte die Primarschule in X.__. Im Schuljahr 2017/2018 wurde sie vom Schulhaus F.__ ins Schulhaus R.__ umgeteilt. Mit Verfügung vom 13. Mai 2022 teilte die Geschäftsleitung Schule X.__ K.__ gestützt auf die Weisung Schüleraustausch mit der Schulgemeinde Y.__ auf das Schuljahr 2022/2023 in die erste Klasse des Sekundarschulhauses G.__ in der Politischen Gemeinde Y.__ ein. Dagegen rekurrierten A.__ und B.__ im Namen ihrer Tochter am 27. Mai 2022 an die Rekursstelle Volksschule St. Gallen-Rorschach. Mit Zwischenverfügung vom 8. August 2022 wies die Präsidentin der Rekursstelle K.__ vorsorglich für die Dauer des Rekursverfahrens der ersten Klasse der Sekundarschule X.__ zu. Mit Verfügung vom 12. September 2022 überwies sie die Sache zuständigkeitshalber an den Bildungsrat. Mit Beschluss vom 16. November 2022 hiess der Bildungsrat den Rekurs gut und hob die Verfügung der Geschäftsleitung Schule X.__ vom 13. Mai 2022 auf (act. 2, 9/1, 1a/2, 6a/2, 17a/2/1, 21a/1/6, 30, 38a/1, 41).

B.

Gegen den Entscheid des Bildungsrates (Vorinstanz) vom 16. November 2022 erhob die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom



24. November 2022 und Ergänzungen vom 4. und 12. Januar 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Erstinstanz zurückzuweisen. Am 16. Januar 2023 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge. Am 10. Februar 2023 beantragten die Eltern von K.____ (Beschwerdegegnerin) durch ihren Rechtsvertreter, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. 1, 5, 7.1 f., 8, 11).

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids, 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.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 125 des Volksschulgesetzes; sGS 213.1, VSG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 24. November 2022 erfolgte rechtzeitig und entspricht zusammen mit der Ergänzung vom 4./12. Januar 2023 formell und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Trotz gegenteiliger Auffassung der Beschwerdegegnerin (act. 11, S. 2 Ziff. 2-4) kann nicht gesagt werden, die von der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Beschwerde vorgebrachte Kritik sei nicht hinreichend substantiiert, da sie sich nicht auf den angefochtenen Entscheid beziehen würde (vgl. dazu VerwGE B 2019/77 und 78 vom 11. Februar 2020 E. 2 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 1C_174/2020 vom 5. Mai 2021). Die Beschwerdeführerin (Einheitsgemeinde) als Trägerin der öffentlichen Volksschule (Art. 4 Abs. 1 VSG) ist zur Erhebung der Beschwerde befugt. Sie verfügt bei der Anwendung des kantonalen Rechts bezüglich des vorliegend strittigen auswärtigen Schulbesuchs (Art. 53 Abs. 1 VSG) über einen Entscheidungsspielraum (vgl. dazu Art. 111 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 und Abs. 2 Ingress und lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG; Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP; BGer 2C_733/2018 vom 11. Februar 2019 E. 4.2 ff; BGer 2C_274/2014 vom 29. Juli 2014 E. 2.2; VerwGE B 2014/169 vom 28. Mai 2015 E. 1.1 teilweise mit Hinweisen, anders noch: VerwGE



B 2004/60 vom 10. Juni 2004 E. 2 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 2P.182/2004 vom 11. Januar 2005). Unabhängig vom Vorliegen eines aktuellen Rechtsschutzinteresses – die Beschwerdegegnerin absolvierte offenbar das ganze erste Semester des Schuljahres 2022/2023 an der Sekundarschule in X.__ und besucht nach wie vor dortselbst die Schule, wenngleich die Vorinstanz einer allfälligen Beschwerde gegen den angefochtenen Entscheid die aufschiebende Wirkung nicht entzogen hat – rechtfertigte es sich vorliegend im Übrigen, die aufgeworfene Rechtsfrage zu beantworten (vgl. dazu BGer 2C_507/2022 vom 18. Februar 2023 E. 5.4 mit Hinweisen). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht die Frage, an welchem Ort die Beschwerdegegnerin die erste Sekundarschulklasse zu besuchen hat. Die Vorinstanz verneinte die Zulässigkeit der Anordnung des auswärtigen Schulbesuchs der Beschwerdegegnerin in Y.__ im Interesse an einer sinnvollen Klassenbildung mit der Begründung, mittlerweile könne weder von einer über- noch von einer Unterdotierung der Bestände der ersten Sekundarklassen in X.__ (22 bzw. 21 Schüler) und Y.__ (18 resp. 19 Schüler) ausgegangen werden (act. 2, S. 8 E. 5b). Die Beschwerdeführerin hält demgegenüber dafür (act. 1, 5), der angefochtene Entscheid verunmögliche die Umsetzung des Austauschprogramms mit der Politischen Gemeinde Y.__. Ohne dieses Programm lägen die Klassengrössen an der Oberstufe X.__ jeweils bei 24 Kindern und in Y.__ jeweils bei unter 20 Kindern.

2.1.

Art. 19 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährleistet als Grundrecht einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (vgl. BGE 146 I 20 E. 4.2; BGE 141 I 9 E. 3.2 f. je mit Hinweisen). Die in Art. 2 Ingress und lit. m der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) gewährten Rechte auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ergeben keine über die in der BV garantierten hinausgehenden Ansprüche (vgl. VerwGE B 2022/25 vom 9. Juni 2022 E. 4.2.2 mit Hinweis). Die für das Schulwesen zuständigen Kantone (Art. 62 Abs. 2 BV) sind allerdings verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, die freie Schulwahl zu ermöglichen. In dieser Hinsicht gilt der Grundsatz, dass ein Kind die Schule am Ort besucht, an dem es sich mit der Zustimmung seiner Erziehungsberechtigten gewöhnlich aufhält. Unentgeltlich ist grundsätzlich nur der Unterricht in jener öffentlichen Schule, die dem Kind durch die Gemeinde des gewöhnlichen Aufenthalts zugewiesen wird. Die Idee dahinter ist es, den Gemeinden als Trägerinnen der Volksschule eine sinnvolle



Schulplanung zu ermöglichen. Die Sicherstellung einer möglichst geordneten Schulplanung stellt denn auch ein legitimes öffentliches Interesse dar. Dadurch wird die Planung von optimalen Klassengrössen gewährleistet und zudem wird auf diese Weise in kleineren Gemeinden der Fortbestand der Schule nicht in Frage gestellt, wie dies der Fall wäre, wenn den Eltern freigestellt würde, ihre Kinder in einer anderen Gemeinde in die Schule zu schicken (vgl. dazu BGer 2C_982/2019 vom 3. Juli 2020 E. 5.2 mit Hinweis u.a. auf BGE 122 I 236 E. 4d).

Entsprechend diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen schreibt Art. 52 VSG im allgemeinen den Schulbesuch am Aufenthaltsort vor (vgl. dazu VerwGE B 2016/108 vom 25. Juni 2018 E. 3.1 mit Hinweisen, bestätigt mit BGer 2C_712/2018 vom 21. März 2019). Der Rat kann den auswärtigen Besuch gestatten oder anordnen, wenn besondere Gründe, wie unzumutbare Schulwege (vgl. dazu Art. 3 Ingress und lit. b KV; VerwGE B 2018/193 vom 23. Januar 2019 E. 3.1; VerwGE B 2014/168 vom 28. April 2015 E. 4, in: GVP 2015 Nr. 1; VerwGE B 2013/174 vom 12. Februar 2014 E. 2.1, in: GVP 2014 Nr. 1, bestätigt mit BGer 2C_274/2014 vom 29. Juli 2014 je mit Hinweisen; S. Hördegen, Entwicklungen beim Rechtsschutz im Schulbereich, in: recht 2018, S. 155 ff., S. 161 ff.) oder eine sinnvolle Klassenbildung, es rechtfertigen (vgl. Art. 53 Abs. 1 VSG). Gemäss der Botschaft des damaligen Regierungsrates zum 1. Massnahmenpakt zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Staatshaushalts vom 1. Juni 1992 sollte mit dem Passus "eine sinnvolle Klassenbildung" in Art. 53 Abs. 1 VSG die gesetzliche Möglichkeit geschaffen werden, dass zwei benachbarte Schulgemeinden übereinkommen oder verpflichtet werden können, ihre Klassenorganisation auf die Bedürfnisse beider Gemeinden auszurichten. Die Vorschrift werde in erster Linie dort praktische Bedeutung erlangen, wo die Schülerzahlen einer Gemeinde vorübergehend nicht ausreichen, um eine eigenständige Klassenorganisation zu treffen (vgl. ABI 1992, 1423 ff., 1442 f., siehe dazu auch act. 5, S. 4). Besondere Gründe für ein ausnahmsweises Abweichen vom Territorialprinzip und damit für einen auswärtigen Schulbesuch sind nicht leichthin anzunehmen (vgl. dazu VerwGE B 2016/121 vom 20. Dezember 2016 E. 4.1 mit Hinweisen).

Der Schulrat bildet nach Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft und Muttersprache ausgeglichene Klassen. Er berücksichtigt Quartiergrenzen und Schulwege (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den Volksschulunterricht, sGS 213.12, VVU). Die Schülerzahl einer Klasse beträgt in den Regelklassen der Sekundarschule 20 bis 24 (vgl. Art. 27 Abs. 1 Ingress und lit. a VSG in der Fassung vom 19. Juni 2003, nGS 39-54). Von dieser Zahl kann aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen abgewichen werden (Art. 27 Abs. 2 VSG). Bis zum Inkrafttreten des XVI. Nachtrags zum



St.Galler Gerichte

Volksschulgesetz vom 18. November 2014 bedurften Abweichungen von den Bandbreiten gemäss Art. 27 Abs. 1 Ingress und lit. a VSG der Bewilligung der zuständigen Stelle des Staates, sofern die Schülerzahl im Durchschnitt der Klassen des gleichen Jahrgangs der Schuleinheit nicht erreicht wurde. Die vorberatende Kommission begründete den darauf gerichteten Streichungsantrag damit, dass mit dem – neu geschaffenen – Personalpool nach Art. 91^{quinquies} die Bewilligung von Abweichungen von der gesetzlichen Schülerzahl einer Klasse überflüssig werde (vgl. die Anträge der vorberatenden Kommission zum XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 24. April 2014, <https://www.ratsinfo.sg.ch>). Der Personalpool sollte insbesondere dazu beitragen, die Autonomie der Gemeinden zu erhöhen (vgl. ABl 2014 Nr. 4, S. 143; siehe auch Art. 15 der vom Erziehungsrat und Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen erlassenen Weisungen zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule vom 18. Mai 2016, wonach die Anzahl der Schülerinnen und Schüler je Klasse in die Berechnung des Pools Unterricht in Regelklassen einfließt). Schüler verschiedener Schulgemeinden werden auf der Oberstufe zusammengefasst, wenn während mehrerer Jahre keine Jahrgangsklassen (vgl. dazu Art. 29 Abs. 1 VSG) gebildet werden können (Art. 2 Ingress und lit. b VVU).

2.2.

Vorab steht ausser Frage, dass die Weisung der Schule X.__ über den Schüleraustausch mit der Schulgemeinde Y.__ (act. 9/38a/1), welche, soweit ersichtlich, nicht dem (fakultativen) Referendum unterstand, keine gesetzliche Grundlage bildet, um die kantonalrechtliche Bestimmung zum auswärtigen Schulbesuch in Art. 53 VSG für die Bürgerschaft – und damit die Beschwerdegegnerin – allgemein verbindlich zu konkretisieren (vgl. dazu BGer 2C_136/2020 vom 5. November 2021 E. 5.2 f.). Folglich kann der Beschwerdegegnerin diese Weisung nicht entgegengehalten werden. Ob diese Weisung mit den Vorgaben des kantonalen Rechts in Einklang steht, braucht deshalb nicht abschliessend erörtert zu werden. Weiter blieb die Feststellung der Vorinstanz in Erwägung 5b des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 8) unbestritten, wonach die Schülerzahl in den Erstsekundarklassen zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids in X.__ nurmehr 22 (mitsamt der Beschwerdegegnerin) bzw. 21 und in Y.__ 18 resp. 19 betrug. Es ist nicht erkennbar und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargetan, dass sich daran zwischenzeitlich etwas geändert haben sollte. Bereits in ihrer im Rekursverfahren abgegebenen Stellungnahme vom 14. Juni 2022, und damit vor Beginn des Schuljahres 2022/2023, hatte die Beschwerdeführerin über je 21 Schülerinnen und Schülern in der Sekundarschule X.__ und je 19 Schülerinnen und Schülern in der Sekundarschule Y.__ berichtet (act. 9/11 S. 2 Ziff. 5). Dementsprechend ist davon



auszugehen, dass die Regelklassen der ersten Sekundarschule auf dem Hoheitsgebiet der Beschwerdeführerin weder über- noch unterdotiert sind und sich innerhalb der nach Art. 27 Abs. 1 Ingress und lit. a VSG vorgeschriebenen Bandbreite bewegen. Inwiefern die vorliegenden Klassengrössen von 22 bzw. 21 Schülerinnen und Schülern innerhalb der für die Regelklassen der Sekundarschule kantonrechtlich vorgesehenen Bandbreite aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen keine "sinnvolle Klassenbildung" ermöglichen sollten, erschliesst sich bei gegebener Aktenlage nicht und wird von der Beschwerdeführerin im Rahmen der in ihrer Beschwerde vorgetragenen Kritik auch nicht dargelegt. Wie es sich mit der derzeitigen Unterdotierung der ersten Sekundarklassen in der Politischen Gemeinde Y.___ (Schülerzahl von 18 bzw. 19) verhält, kann im vorliegenden Verfahren sodann dahingestellt bleiben. Es ist nicht Sache der Beschwerdeführerin, dafür zu sorgen, dass auf dem Hoheitsgebiet der Politischen Gemeinde Y.___ Jahrgangsklassen der Oberstufe gebildet werden können, zumindest solange eine Zusammenfassung gestützt auf Art. 2 Ingress und lit. b VVU, wie hier, noch nicht zu Diskussion steht oder die Regelklassen der Sekundarschule der Beschwerdeführerin nicht überdotiert sind (siehe zur Finanzierung der Volksschule auch BGer 2C_136/2020 vom 5. November 2021 E. 3.4). Daran vermag auch die Weisung Schüleraustausch der Schule X.___ mit der Schulgemeinde Y.___ nichts zu ändern. Vor diesem Hintergrund besteht für die Beschwerdeführerin trotz des ihr zustehenden Entscheidungsspielraums keine rechtliche Handhabe, gestützt auf Art. 53 Abs. 1 VSG (ausnahmsweise) den auswärtigen Schulbesuch der Beschwerdegegnerin anzuordnen.

3.

Nach den vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Von der Beschwerdeführerin, die grundsätzlich dem Erfolgsprinzip entsprechend die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens tragen müsste (Art. 95 Abs. 1 VRP), sind, da sie nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, keine Kosten zu erheben (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend hat die Beschwerdeführerin die obsiegende Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Der Rechtsvertreter des Beschwerdegegners fordert (act. 12) eine Entschädigung in der Höhe von CHF 1'744 (inklusive [effektive] Barauslagen und 7.7% Mehrwertsteuer). Vor Verwaltungsgericht ist die Honorarpauschale innerhalb des von Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b der Honorarordnung (sGS 963.5, HonO) festgelegten Rahmens zwischen CHF 1'500 und CHF 15'000 festzulegen (vgl. dazu auch Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten



Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (vgl. Art. 31 Abs. 1 und 2 AnwG; Art. 19 HonO; VerwGE B 2017/221 vom 25. Juni 2018 E. 3.2 mit Hinweisen). Die im Beschwerdeverfahren eingereichte Kostennote ist bei der Festsetzung der Honorarpauschale lediglich zu berücksichtigen (vgl. VerwGE B 2014/214 vom 27. November 2015 E. 4.2.1). Mit Blick auf die Bemessungskriterien, insbesondere die in vergleichbaren Fällen zugesprochenen Entschädigungen (vgl. etwa jüngst VerwGE B 2022/167 vom 19. Januar 2023 E. 7.2 mit Hinweisen; VerwGE B 2022/152 vom 11. Januar 2023 E. 3.2, allerdings jeweils in Bezug auf die Beschwerdeführer), erscheint eine ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren in der beantragten Höhe von CHF 1'744 (inklusive effektive Barauslagen und Mehrwertsteuer) angemessen (vgl. dazu Art. 19, Art. 28, Art. 29 HonO). Der Vorinstanz steht kein Kostenersatz zu (vgl. dazu VerwGE B 2019/143 vom 10. Dezember 2019 E. 3 mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Amtliche Kosten werden nicht erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 1'744 (inklusive Barauslagen und Mehrwertsteuer).