



Fall-Nr.:	B 2023/83
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	26.09.2023
Entscheiddatum:	17.08.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 17.08.2023

Bildungsrecht, Art. 100 Abs. 1 VSG, Art. 3 Abs. 1 lit. d und Art. 16 GesG, Art.1 Abs. 1 lit. a VEpG. Die Beschwerdeführerin wurden wegen Verletzung ihrer elterlichen Mitwirkungspflicht – ihr Sohn hatte entgegen einer aufgrund der Covid-19-Pandemie erlassenen Weisung des Bildungsrates in der Schule keine Gesichtsmaske getragen – mit Ordnungsbussen von CHF 500 belegt. Der Rekurs beim Bildungsrat blieb erfolglos. Das Verwaltungsgericht heisst die dagegen erhobene Beschwerde gut. Aus der Aufteilung der Zuständigkeiten im Bildungsbereich ergibt sich, dass der Begriff der Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule im Sinn von Art. 100 Abs. 1 VSG nicht dahingehend zu verstehen ist, dass der Bildungsrat Weisungen im organisatorisch-operativen Bereich erlassen kann. Die Pflicht zum Tragen von Gesichtsmasken im Schulgebäude als Massnahme gegen die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit hat keine pädagogisch-strategische Bedeutung und fielen – soweit dafür eine Behörde im Bildungsbereich zuständig ist – entweder in die Zuständigkeit der Regierung, welcher die oberste Leistung der Volksschule obliegt, oder allenfalls des Bildungsdepartements. Aus den gesundheitsrechtlichen Rechtsgrundlagen geht explizit hervor, dass das Gesundheitsdepartement zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten befristete gesundheitspolizeiliche Massnahmen trifft. Der Bildungsrat hat sich schliesslich auch nicht auf eine notrechtliche Grundlage im kantonalen Recht gestützt. Gutheissung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2023/83).

Entscheid vom 17. August 2023

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schmid Etter



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführerin,

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

gegen

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

Vorinstanz,

Primarschulgemeinde Z.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Bussenverfügung (Covid-19, Maskenpflicht)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

B.__, geboren 20__, ist der Sohn von A.__ und C.__. Die Eltern sind geschieden. Im Schuljahr 2021/22 besuchte er die 4. Primarschulklasse in Z.__, wo er zusammen mit seiner Mutter wohnt. Am 24. November 2021 erliess der Bildungsrat des Kantons St. Gallen durch seinen Präsidenten die "Weisungen zum Unterricht in der Volksschule während der COVID-19-Epidemie". Darin war eine Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I vorgesehen, gültig ab 26. November 2021. Am 29. Dezember 2021 wurde die Maskenpflicht in einem Nachtrag dazu auf Schülerinnen und Schüler ab der 4. Primarklasse ausgeweitet, gültig ab 3. Januar 2022. Die



Lehrpersonen der Primarschule Z.__ informierten in der Folge die Eltern der betroffenen Schülerinnen und Schüler über diese Maskentragpflicht.

B.

A.__, die Mutter von B.__, teilte dem Schulleiter der Schule Z.__ mit Schreiben vom 2. Januar 2022 mit, solange die Anordnung nicht in schriftlicher Form mit Originalunterschrift und Rechtsmittelbelehrung ergangen sei, werde ihr Sohn die Schule ohne Gesichtsverhüllung besuchen oder zuhause bleiben. Am 3. Januar 2022 war B.__ krank, ab 4. Januar 2022 besuchte er den Unterricht ohne Maske. Der Präsident des Schulrates Z.__ informierte die Eltern der Schülerinnen und Schüler der 3. bis 6. Primarklasse mit Schreiben vom 3. Januar 2022, dass es sich bei der Maskentragpflicht um eine rechtlich verbindliche Weisung des Bildungsrates handle, weshalb die Primarschule Z.__ verpflichtet sei, dieselbe umzusetzen. Sollten sich die Eltern weigern, ihr Kind mit Maske am Unterricht teilnehmen zu lassen, oder generell das Kind nicht zur Schule schicken, müsse der Schulrat Art. 97 des Volksschulgesetzes (Ordnungsbusse) anwenden.

Mit Schreiben vom 5. Januar 2022 informierte der Schulratspräsident Z.__ A.__ dahingehend, dass lediglich Schülerinnen und Schüler bis zur 3. Primarklasse sowie ältere Schülerinnen und Schüler, die ein ärztliches Zeugnis vorweisen könnten, von der Maskenpflicht befreit seien, und wies sie auf die elterliche Mitwirkungspflicht hin. Sollte sie ihr Kind weiterhin anweisen, in der Schule keine Maske zu tragen, werde die Mitwirkungspflicht verletzt und müsse der Schulträger eine Verwarnung oder Ordnungsbusse zwischen CHF 200 und 1'000 aussprechen. A.__ beanstandete mit Schreiben vom 7. Januar 2022, dass sie bis anhin weder die geforderte rechtsgültige Anordnung der Maskenpflicht während des Schulunterrichts noch die schriftliche Klärung der Rechtslage erhalten habe. Sie verlange eine richterliche Verfügung betreffend Anordnung der Maskenpflicht für ihren Sohn B.__. Am 9. Januar 2022 gelangte A.__ erneut an den Schulratspräsidenten Z.__ mit dem Antrag, die Maskenpflicht für Kinder aller Schulstufen aufzuheben, da diese weder medizinisch indiziert noch verhältnismässig sei.

Mit Schreiben vom 11. Januar 2022 informierte der Schulrat Z.__ A.__ und C.__ als Eltern von B.__ (richtig: E.__) über die gesetzlichen Grundlagen für die Anordnung der Maskenpflicht und gewährte ihnen das rechtliche Gehör im Hinblick auf eine Ordnungsbusse wegen Nichteinhaltung der Maskenpflicht durch ihren Sohn. A.__ wies mit Schreiben vom 19. Januar 2022 daraufhin, dass der Familienname ihres Sohnes E.__ und nicht D.__ sei, weshalb sie die in Aussicht gestellte Bussenverfügung als ungültig erachte. Der Schulrat antwortete mit Schreiben vom 20. Januar 2022, dass es



St.Galler Gerichte

sich bei der nicht korrekten Nennung des Familiennamens im Schreiben vom 11. Januar 2022 um ein offensichtliches Versehen handle. Es sei allen Beteiligten klar, um welches Kind es sich handle. Der guten Ordnung halber werde die Frist für die Stellungnahme bis 25. Januar 2022 verlängert. Ab 26. Januar 2022 trug B.__ im Unterricht eine Maske.

C.

Mit Verfügung vom 1. Februar 2022 auferlegte der Primarschulrat Z.__ A.__ wegen Verletzung der elterlichen Mitwirkungspflicht eine Ordnungsbusse von CHF 500.

Der Bildungsrat wies den gegen die Bussenverfügung erhobenen Rekurs vom 23. Februar 2022 am 22. März 2023 ab und auferlegte A.__ die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 1'500. Zur Begründung führte der Bildungsrat zusammengefasst aus, es sei unbestritten, dass B.__ vom 4. bis 25. Januar 2022 im Unterricht keine Maske getragen habe. Gemäss Bundesgericht sei das Maskentragen bei (gesunden) Kindern medizinisch unbedenklich. Aufgrund des Verhaltens von A.__ habe der Primarschulrat Z.__ davon ausgehen dürfen und müssen, dass B.__ auf Geheiss der Beschwerdeführerin ohne Maske am Unterricht teilgenommen habe. Damit habe sie ihre elterliche Mitwirkungspflicht verletzt. Die Höhe der Ordnungsbusse mit CHF 500 sei verhältnismässig.

D.

A.__ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 30. März 2023 zugestellten Entscheid des Bildungsrates (Vorinstanz) durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 28. April 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte, der vorinstanzliche Entscheid sei ersatzlos aufzuheben; eventualiter sei eine Verwarnung auszusprechen, subeventualiter sei die Busse auf CHF 200 festzusetzen und subsubeventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, je mit den entsprechenden Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer). Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, für die angeblich verletzte Mitwirkungspflicht mangle es an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage und die Vorinstanz sei zum Erlass der strittigen Weisung sachlich nicht zuständig gewesen. Die Maskentragepflicht könne die körperliche und psychische Unversehrtheit von Kindern gefährden und sei unverhältnismässig, der Sachverhalt sei falsch bzw. unvollständig festgestellt worden und es fehle an einer Mitwirkungspflichtverletzung seitens der Beschwerdeführerin. Allenfalls seien aufgrund des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes als milderes Mittel eine Verwarnung anstelle der Ordnungsbusse auszusprechen oder die Ordnungsbusse herabzusetzen.



St.Galler Gerichte

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 5. Juni 2023 auf den angefochtenen Entscheid und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Die Primarschulgemeinde Z.__ (Beschwerdebeteiligte) verzichtete am 20. Juni 2023 auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin verzichtete stillschweigend auf eine weitere Stellungnahme.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids, mit welchem die Recht- und Verhältnismässigkeit der ihnen von der Primarschulgemeinde Z.__ auferlegten Ordnungsbusse bestätigt wurde, zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 27. März 2023 versandten Entscheid der Vorinstanz (Zustellung: 4. April 2023) wurde unter Berücksichtigung des Fristenstillstands während der Gerichtsferien mit Eingabe vom 28. April 2023 rechtzeitig erhoben (Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 lit. a ZPO) und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Streitig und zu prüfen ist die Recht- und Verhältnismässigkeit der Ordnungsbusse von CHF 500 wegen Verletzung der elterlichen Mitwirkungspflicht durch die Beschwerdeführerin, indem ihr Sohn B.__ in dieser Zeit trotz entsprechender Pflicht in den Schulgebäuden keine Gesichtsmaske getragen hat. Erweist sich die Anordnung der Maskenpflicht als nicht rechtmässig, kann der Beschwerdeführerin auch nicht entgegengehalten werden, sie habe ihre Mitwirkungspflicht dadurch verletzt, dass sie ihren Sohn nicht zur Tragung der Maske angehalten habe.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, bei den Weisungen zum Unterricht in der Volksschule des Präsidenten des Bildungsrates handle es sich weder um ein Gesetz noch um eine Verordnung und damit um keine hinreichende gesetzliche Grundlage für



die darin statuierte Maskentragpflicht. Sachlich sei der Präsident der Vorinstanz sodann nicht zuständig gewesen. Die Vorinstanz dürfe gemäss Art. 100 Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) lediglich die Volksschule leiten und beaufsichtigen. Darunter seien die pädagogischen-strategischen Kompetenzen zu verstehen, während die Regierung für den organisatorisch-operativen Bereich zuständig sei, worunter insbesondere der Erlass gesundheitspolizeilicher Massnahmen falle. Das Gesundheitsdepartement wäre deshalb sachlich kompetent gewesen, befristete gesundheitspolizeiliche Massnahmen zu treffen.

3.

3.1.

Die Pflicht der Schülerinnen und Schüler, ab der 4. Primarklasse in den Schulgebäuden eine Gesichtsmaske zu tragen, wurde vom Präsidenten der Vorinstanz in Ziff. III lit. a des "Nachtrags zu den Weisungen zum Unterricht in der Volksschule während der COVID-19-Epidemie" vom 29. Dezember 2021 (nachfolgend: COVID-19-Weisungen; veröffentlicht am 30. Dezember 2021, Publ.-Nr. 00.060.792) erlassen. Die Beschwerdeführerin beanstandet nicht, dass der Präsident gestützt auf Art. 23 VRP für den Bildungsrat handelte, weil die Angelegenheit keinen Aufschub gestattete und die Gesamtbehörde nicht rechtzeitig einberufen werden konnte. Hingegen wird gerügt, es fehle an der Zuständigkeit des Bildungsrates zum Erlass der Weisung.

3.2.

Zum Schutz der Gesundheit erlässt der Bund Vorschriften unter anderem über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (Art. 118 Abs. 2 Ingress und lit. b erster Satzteil der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) und trifft im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen (Art. 118 Abs. 1 BV). Seine Gesetzgebungskompetenz hat der Bund insbesondere mit dem Erlass des Epidemiengesetzes (SR 818.101, EpG) ausgeübt. Nach Art. 19 Abs. 1 EpG treffen Bund und Kantone Massnahmen zur Kontrolle, Verminderung und Beseitigung von Risiken der Übertragung von Krankheiten. In einer besonderen Lage im Sinn von Art. 6 EpG kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone Massnahmen gegenüber einzelnen Personen und gegenüber der Bevölkerung anordnen (Abs. 1 Ingress und lit. a und b). Die zuständigen kantonalen Behörden ordnen Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern (Art. 40 Abs. 1 Satz 1 EpG). Als Massnahmen können sie insbesondere Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder



Vorschriften zum Betrieb verfügen (Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG). Die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen (Art. 40 Abs. 3 EpG).

Das Bundesrecht verlangte in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (SR 818.101.26, in der Fassung vom 19. Juni 2020, AS 2020 2213 ff., nachfolgend: Covid-19-Verordnung besondere Lage) unter anderem von den Betreibern von Bildungseinrichtungen die Erarbeitung und Umsetzung eines Schutzkonzepts. Mit der Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage führte der Bundesrat per 2. November 2020 eine Maskenpflicht für die Sekundarstufe II ein. Die bundesrechtlichen Vorgaben für diese Schutzkonzepte sahen jedoch keine Pflicht zum Tragen von Gesichtsmasken für Schülerinnen und Schüler der Primarstufe vor (vgl. Art. 6d Abs. 2 insbesondere Satz 1 e contrario Covid-19-Verordnung besondere Lage, in der Fassung vom 28. Oktober 2020, AS 2020 4503 ff.). Soweit die Covid-19-Verordnung besondere Lage nichts anderes bestimmte, behielten gemäss deren Art. 2 die im Bereich des Schulwesens zuständigen Kantone ihre Zuständigkeiten (vgl. Art. 62 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV). Im Bereich der Primarstufe lag es dementsprechend in der Regelungskompetenz der Kantone, allfällige ergänzende Massnahmen für das Schulwesen zu treffen. Dem Kanton St. Gallen stand es somit grundsätzlich frei, für die Volksschule oder Teile davon die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske zu erlassen. Das kantonale Recht bestimmt die innerkantonale Zuständigkeit für den Erlass solcher Massnahmen (vgl. BGE 147 I 478 E. 3.3).

3.3.

Nach Art. 3 Abs. 1 Ingress und lit. d des Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1, GesG) trifft das zuständige Departement zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und anderer Gefährdungen der Gesundheit befristete gesundheitspolizeiliche Massnahmen. Der Staat kann die Durchführung von Massnahmen zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten den Gesundheitsbehörden der Gemeinden, Ärztinnen und Ärzten, Apothekerinnen und Apothekern und gemeinnützigen Organisationen übertragen (Art. 52 Abs. 1 GesG). Gemäss Art. 16 Abs. 2 GesG



unterstützen die Schulärztin oder der Schularzt und die Schulzahnärztin oder der Schulzahnarzt die Schulbehörden und die Lehrerinnen und Lehrer in der Gesundheitserziehung (Satz 1). Sie untersuchen die Schülerinnen und Schüler und erfüllen die ihnen durch die Gesetzgebung übertragenen weiteren Aufgaben (Satz 2). Die näheren Vorschriften werden nach Anhören des Gesundheits- und des Bildungsrates durch Verordnung erlassen (Art. 16 Abs. 3 GesG). Mit der Verankerung des schulärztlichen und schulzahnärztlichen Dienstes im Gesundheitsgesetz wurden zur Vermeidung einer doppelten gesetzlichen Verankerung die entsprechenden Bestimmungen in der Gesetzgebung im Bildungsbereich aufgehoben (vgl. Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf eines Gesundheitsgesetzes vom 8. Januar 1974, in: ABI 1974 S. 149 ff., S. 166 f.). Gemäss Art. 12 der Verordnung über den Schulärztlichen Dienst (VSäD, sGS 211.21) trifft die Schulärztin oder der Schularzt in besonderen Situationen die notwendigen Massnahmen in Absprache mit der Präventivmedizinerin oder dem Präventivmediziner beziehungsweise mit der Kantonsärztin oder dem Kantonsarzt.

Der Schularztdienst sowie die Massnahmen gegen übertragbare Krankheiten fallen in den Geschäftskreis des Gesundheitsdepartementes (Art. 26^{bis} Abs. 1 Ingress und lit. g und h des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3, GeschR). Nach Art. 1 Abs. 1 Ingress und lit. a der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Gesetzgebung über übertragbare Krankheiten (sGS 313.1, VEpG) vollzieht das Gesundheitsdepartement das eidgenössische Epidemien-gesetz, soweit keine andere Behörde zuständig ist. Der Kantonsarzt kann in Einzelfällen verfügen und Weisungen über die Durchführung vorsorglicher Untersuchungen erlassen (vgl. Art. 2 VEpG). Der Amtsarzt verfügt nach Absprache mit dem Kantonsarzt die erforderlichen Massnahmen gegen die Weiterverbreitung einer Krankheit (Art. 3 VEpG). Die politische Gemeinde trifft nach Absprache mit dem Gesundheitsdepartement die nichtärztlichen Massnahmen, die zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten notwendig sind (Art. 4 Abs. 1 VEpG). Das Vollzugsrecht sieht für die Anordnung von Massnahmen in der besonderen Lage im Sinn von Art. 6 EpG keine abweichende Zuständigkeitsordnung vor.

3.4.

Die Weisungen zum Unterricht in der Volksschule während der Covid-19-Epidemie der



Vorinstanz vom 24. November 2021 (Schulblatt 2021 Nr. 6, S. 328) regelten gemäss deren Ziff. 2 Satz 1 die Schul- und Unterrichtsorganisation in der öffentlichen Volksschule, soweit aufgrund der aktuellen Entwicklungen der COVID-19-Epidemie spezielle Massnahmen nötig waren. Der Präsident der Vorinstanz, der sich beim Erlass der Weisungen zum Unterricht in der Volksschule während der COVID-19-Epidemie auf Art. 100 Abs. 1 VSG stützte, ging mithin davon aus, er regle mit der Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske eine Frage der Schul- und Unterrichtsorganisation. Nach Art. 100 Abs. 1 VSG leitet und beaufsichtigt der Bildungsrat die Volksschule. Die Bestimmung war bereits im Entwurf des Regierungsrates vom 23. Juni 1981 und in der ursprünglichen Fassung des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983 enthalten und ist im Wortlaut – mit Ausnahme der Umbenennung des Erziehungsrates in Bildungsrat – unverändert geblieben. Art. 4 der damals gültigen Verfassung des Kantons St. Gallen vom 16. November 1890 (nGS 18-1, aKV) hielt ausdrücklich fest, die oberste Leitung des Erziehungswesens stehe beim Regierungsrat (heute: Regierung) und ihm sei ein Erziehungsrat (heute: Bildungsrat) untergeordnet. Nach Art. 60 aKV besorgte der Regierungsrat mit Verantwortlichkeit gegenüber dem Grossen Rat (heute: Kantonsrat) die gesamte Landesverwaltung und wurde als die oberste Verwaltungs-, Erziehungs-, Polizei- und Vormundschaftsbehörde bezeichnet. Letztere Regelung wurde in Art. 69 Abs. 3 KV in allgemeiner Form – "Die Regierung leitet die Staatsverwaltung und bestimmt deren Organisation." – übernommen (vgl. Verfassung des Kantons St. Gallen, Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, in: ABI 2000 S. 165 ff., S. 344). Die Übertragung der Zuständigkeiten an nachgeordnete Dienststellen, vollziehende Kommissionen, öffentlich-rechtliche Anstalten und Private bedarf gemäss Art. 76 KV einer gesetzlichen Grundlage. Art. 98 VSG hält – wie der frühere Art. 4 aKV (vgl. Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf eines Volksschulgesetzes vom 23. Juni 1981, in: ABI 1981 S. 1073 ff., S. 1105) – fest, dass die oberste Leitung der Volksschule der Regierung obliegt (Abs. 1) und der Bildungsrat ihr unterstellt ist (Abs. 2). Die Aufgaben des Bildungsrates sind im Volksschulgesetz, in weiteren Gesetzen und Vollzugserlassen geregelt (Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf eines Volksschulgesetzes, ABI 1981 S. 1073 ff., S. 1105). Das Bildungsdepartement (Art. 23 Ingress und lit. a GeschR) erfüllt als zuständiges Departement entsprechend Art. 103 VSG die Aufgaben, die ihm durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss der Regierung übertragen werden.



Das Volksschulgesetz führt die der Vorinstanz im Bereich Schulorganisation und Unterricht übertragenen Aufgaben und Befugnisse im entsprechend überschriebenen Abschnitt explizit auf und umschreibt sie abschliessend: Der Bildungsrat legt den Unterrichtsbeginn im Semester (Art. 17 Abs. 3 VSG) und die Schulferien fest (Art. 18 VSG), erlässt Vorschriften über die Verteilung der wöchentlichen Unterrichtszeit (Art. 19 Abs. 2 VSG) und über weitere Blockzeiten für Kindergarten und Primarschule (Art. 19 Abs. 3 VSG), bezeichnet die obligatorischen und empfiehlt weitere Lehrmittel (Art. 21 VSG), bezeichnet das Normalinventar an Unterrichtshilfen (Art. 24 Abs. 2 VSG), bewilligt ausnahmsweise altersdurchmischte Jahrgangsklassen (Art. 29 Abs. 1 VSG), erlässt Ausführungsbestimmungen zum Unterricht in Niveaugruppen in der Oberstufe (Art. 29 Abs. 5 VSG), bewilligt Ausnahmen zur Bewertung in ganzen und halben Noten (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 VSG), bestimmt durch Reglement den Zeitraum, auf den sich die Leistungsbeurteilung und die Verhaltensbewertung beziehen (Art. 30 Abs. 3 VSG), und ordnet durch Reglement die Beförderung in die nächsthöhere Klasse am Ende des Schuljahres, das Wiederholen von Klassen, den Übertritt in die Oberstufe, den Übertritt aus einer Privatschule in die öffentliche Schule sowie den Wechsel zwischen Real- und Sekundarschule (Art. 31 Abs. 1 VSG).

3.5.

In Art. 100 Abs. 1 VSG überträgt der Gesetzgeber zwar dem Bildungsrat in allgemeiner Weise die Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule. Auch der allgemeine Charakter der Formulierung ändert indessen nichts daran, dass der Gesetzgeber in Art. 98 VSG die oberste Leitung der Volksschule der Regierung übertragen und ihr den Bildungsrat unterstellt hat. Die Delegation von Rechtssetzungskompetenzen an eine Verwaltungsbehörde ist zulässig, wenn sie durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen ist, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält, soweit sie die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt (vgl. BGE 118 Ia 245 E. 3b). Diese Voraussetzungen sind zwar sehr offen formuliert. Allerdings stellt die Übertragung von Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule eine umfassende Delegation von an sich der Regierung zustehenden Aufgaben dar.

Der Umfang der Übertragung von Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule auf den



Bildungsrat hat sich deshalb in erster Linie an der konkreten Aufteilung der Aufgaben zwischen dem Bildungsrat einerseits und der Regierung beziehungsweise dem Bildungsdepartement, das gemäss Art. 103 VSG die ihm durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss der Regierung übertragenen Aufgaben erfüllt, andererseits, zu orientieren. Der Abschnitt über die Schulorganisation und den Unterricht enthält Regeln zu Schulzeit, besonderen Veranstaltungen, Schulferien, Stundenplan, Mittagstisch, zusätzlichen Angeboten, freiwilligem Instrumental- und Vokalunterricht, Lehrmitteln, Unterrichtshilfen, Bibliothek, Klassen, Leistungsbeurteilung, Beförderung und Übertritt, Überspringen einer Klasse, Unfallversicherung und Schulordnung. Zur Schulordnung hält Art. 33 VSG fest, dass sie ergänzende Vorschriften über den örtlichen Schulbetrieb sowie über Rechte und Pflichten der am Schulbetrieb Beteiligten enthält (Abs. 1) und vom Rat des Schulträgers erlassen wird (Abs. 3). Dem Bildungsrat kommen zwar in den Schulgemeinden hoheitliche Befugnisse zu. Er erlässt die erwähnten für alle Schulen gültigen Regeln zu Organisation und Unterricht. Er Nach Art. 54^{bis} Abs. 2 VSG erlässt er auch Ausführungsbestimmungen zur Bekleidung von Schülerinnen und Schülern. Diese Befugnis steht indessen nicht in einem gesundheitspolizeilichen Zusammenhang. Die Bekleidungs Vorschriften im Sinn dieser Bestimmung bezwecken, den ungestörten Unterricht und den Schulfrieden zu gewährleisten (vgl. Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung im Zusammenhang mit Schulbesuch, Bekleidungs Vorschriften und Vermummungsverbot, XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz, III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz, Bericht sowie Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 21. März 2017, in: ABI 2017, S. 1456 ff., S. 1482).

Aus der im Volksschulgesetz erkennbaren Abgrenzung lässt sich ableiten, dass der Bildungsrat für den pädagogisch-strategischen, die Regierung und das Bildungsdepartement für den organisatorisch-operativen Aufsichtsbereich zuständig sind (J. Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Auf. 2008, S. 59; vgl. beispielsweise Art. 37^{ter} Abs. 1 VSG, der zwischen fachlich-pädagogischen in die Zuständigkeit des Bildungsrates und organisatorisch-betrieblichen in die Zuständigkeit des Departements fallenden Aspekten des Sonderpädagogik-Konzepts unterscheidet). Aus der dargelegten Aufteilung der Zuständigkeiten im Bildungsbereich ergibt sich mithin aber auch, dass der Begriff der Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule im Sinn von Art. 100 Abs. 1 VSG nicht dahingehend zu verstehen ist, dass der Bildungsrat



Weisungen im organisatorisch-operativen Bereich erlassen kann. Diese Abgrenzung mag im Einzelfall diffus sein. Die Pflicht zum Tragen von Gesichtsmasken im Schulgebäude als Massnahme gegen die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit hat aber keine pädagogisch-strategische Bedeutung und fiel deshalb – soweit dafür eine Behörde im Bildungsbereich zuständig ist – entweder in die Zuständigkeit der Regierung, welcher die oberste Leitung der Volksschule obliegt, oder allenfalls des Bildungsdepartements.

3.6.

Weder aus den der Vorinstanz übertragenen Aufgaben noch aus den Materialien zum Volksschulgesetz ergibt sich eine Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass gesundheitspolizeilicher Massnahmen. Aus dem allgemein formulierten Art. 100 Abs. 1 VSG lässt sich jedenfalls keine Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass gesundheitspolizeilicher Massnahmen ableiten. Im Übrigen stellt die vom Präsidenten des Bildungsrates angeordnete Maskenpflicht einen Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Schülerinnen und Schüler dar, für den sich die Vorinstanz hinsichtlich ihrer Zuständigkeit umso mehr auf eine klare gesetzliche Grundlage stützen können müsste. Demgegenüber geht aus den einschlägigen rechtlichen Grundlagen explizit hervor, dass das Gesundheitsdepartement zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten befristete gesundheitspolizeiliche Massnahmen trifft (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. d GesG in Verbindung mit Art. 26^{bis} Abs. 1 lit. h GeschR). Somit ist das Gesundheitsdepartement innerkantonal sachlich zuständig für den Erlass befristeter gesundheitspolizeilicher Massnahmen wie einer allfälligen Maskenpflicht beispielsweise zur Abwehr des Corona-Virus. Eine notrechtliche Grundlage für das Handeln der Vorinstanz im kantonalen Recht ist sodann nicht ersichtlich und wird zu Recht auch nicht geltend gemacht (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2022/164 vom 2. April 2023 E. 3 und 4).

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Vorinstanz die sachliche Zuständigkeit für die Anordnung der Maskenpflicht für die Schülerinnen und Schüler ab der 4. Primarklasse, gültig ab 3. Januar 2022, fehlte. Mangels gesetzlicher Grundlage für die Maskenpflicht kann somit auch die elterliche Mitwirkungspflicht nach Art. 96^{bis} lit. b und c VSG in diesem Zusammenhang nicht verletzt und keine Ordnungsbusse nach Art. 97 Abs. 2



VSG ausgesprochen werden. Dementsprechend ist die Beschwerde gutzuheissen und der vorinstanzliche Entscheid vom 22. März 2023 ist ersatzlos aufzuheben.

5.

5.1.

Dem Verfahrensausgang entsprechend werden für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren keine amtlichen Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin sind die von ihr im Rekursverfahren und im Beschwerdeverfahren geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 1'500 und von CHF 2'000 zurückzuerstatten. Die Vorinstanz ist entsprechend anzuweisen.

5.2.

Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend hat der Staat (Vorinstanz) die obsiegende Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (vgl. dazu Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP, Art. 6, Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. c und Art. 28^{bis} der Honorarordnung, sGS 963.5, HonO). Im vorinstanzlichen Verfahren reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin keine Kostennote ein. Im Beschwerdeverfahren macht er mit Kostennote vom 28. April 2023 ein Honorar von CHF 2'187.50 (8.75 Stunden à CHF 250) sowie effektive Barauslagen von CHF 47.30 geltend.

In der Verwaltungsrechtspflege beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht nach Art. 22 HonO pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Innerhalb dieses 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 (Art. 19 HonO sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG). Die im Beschwerdeverfahren eingereichte Kostennote ist bei der Festsetzung der Honorarpauschale lediglich zu berücksichtigen (VerwGE B 2014/214 vom 27. November 2015 E. 4.2.1). Abzugelten ist nur, was aufgrund der Sach- und Rechtslage als angemessen erscheint. Der vom Rechtsvertreter betriebene Aufwand, wie er in der Honorarnote zum Ausdruck kommt, stellt dabei eines von verschiedenen Bemessungskriterien dar (VerwGE B 2016/38 vom 12. März 2018 E. 8.3).



Unter Berücksichtigung des getätigten Aufwands erscheint für das Rekursverfahren ein Pauschalhonorar von CHF 2'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 80 (pauschale Barauslagen, vier Prozent von CHF 2'000) und für das Beschwerdeverfahren ein solches von CHF 2'200 zuzüglich Barauslagen von CHF 47.30 (effektive Barauslagen gemäss Kostennote, act. 4) als angemessen. Hinzu kommt je der beantragte Mehrwertsteuerzuschlag von 7,7 Prozent (Art. 29 HonO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 22. März 2023 wird aufgehoben.

2.

Für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren werden keine amtlichen Kosten erhoben. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den von ihr für das Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr für das Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 zurückerstattet.

3.

Der Staat (Vorinstanz) entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekursverfahren mit CHF 2'080 und für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'247.30 (je inklusive Barauslagen), zusammen mit CHF 4'327.30 (zuzüglich Mehrwertsteuer).