



<b>Fall-Nr.:</b>	BLD Entscheid Nr. 014-19
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bildungsdepartement
<b>Instanz:</b>	Bildungsdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	07.09.2020
<b>Entscheiddatum:</b>	24.05.2019

## **Rechtsverweigerungsbeschwerde (Weigerung, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen)**

**Gemäss Art. 88 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) kann Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben werden, soweit kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist oder offenstand. Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde kann insbesondere geltend gemacht werden, dass eine Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen oder sie ungerechtfertigt verzögere (Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP). Voraussetzung ist, dass der Betroffene Anspruch auf eine Verfügung hat. Die Weigerung, die vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen, kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. Voraussetzung für eine entsprechende Beschwerde ist, dass aus den Umständen eindeutig hervorgeht, dass die Behörde in der Sache nicht tätig zu werden gedenkt. Der zweite formelle Grund für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde stellt die ungerechtfertigte Verzögerung des Verfahrens dar. Eine solche ist gegeben, wenn die Behandlung der Angelegenheit nicht innert angemessener Frist erfolgt. Die Beschwerdeführer haben grundsätzlich Anspruch darauf, dass ein allfälliger Abbruch der Beschulung an der Talentschule verfügt wird, damit sie gegen diesen in die Rechte ihres Sohnes eingreifenden Entscheid mit einem ordentlichen Rechtsmittel zur Wehr setzen können. Die Beschwerdegegnerin ist als Betreiberin ihrer Talentschule für die Aufnahme oder Abweisung von Talentschülerinnen und -schülern zuständig. Sie hält im vorliegenden Verfahren zu Unrecht und widersprüchlich fest, sie sei für einen Abbruch der Talentbeschulung nicht (mehr) zuständig. Mit der formlosen Information an die Beschwerdeführer, ihr Sohn werde für das Schuljahr 2019/20 «zur Verfügung gestellt» und sie erachte sich als unzuständig betreffend den Erlass einer entsprechenden Verfügung sowie durch stillschweigende Weigerung, eine Verfügung zu erlassen, hat die Beschwerdegegnerin eine formelle Rechtsverweigerung begangen. Nur mit dem Erlass einer Verfügung wäre es den Beschwerdeführern ermöglicht**



**worden, in einem ordentlichen Rechtsmittelverfahren prüfen zu lassen, wie sich das Rechtsverhältnis zur Beschwerdegegnerin gestaltet und/oder ob ein Anspruch auf eine Talentbeschulung besteht, bzw. ob es der Beschwerdegegnerin freisteht, einen Schüler «zur Verfügung zu stellen».**

BLD Entscheid Nr. 014-19 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



## Entscheid vom 24. Mai 2019

---

Rekurrenten

**A.**\_\_

---

Vorinstanz

**Z.**\_\_

---

Betreff

Rechtsverweigerungsbeschwerde betreffend Erlass einer Verfügung hinsichtlich angedrohtem Schulausschluss von B.\_\_ aus der Talentschule C.\_\_ per Ende Schuljahr 2018/19 und Schulgeld für den Besuch der städtischen Schule

### **Sachverhalt**

A. B.\_\_\_, geboren 30. September 2004, besucht seit dem Schuljahr 2017/18 die Talentschule C.\_\_\_. Die definitive Aufnahme wurde den Eltern von B.\_\_\_, A.\_\_\_ mit Schreiben vom 7. April 2017 vom Schulamt E.\_\_\_ (nachfolgend Schulamt) mitgeteilt.

B. Mit Schreiben vom 26. Juni 2018 wandte sich das Schulamt an die Eltern von B.\_\_\_ und teilte ihnen mit, dass die städtische Talentschule von den Gemeinden das tatsächlich anfallende, mit dem ordentlichen Schulgeld an städtischen Schulen übereinstimmende Talentschulgeld einfordern werde. Gemäss Gebührentarif der städtischen Volksschule und der Musikschule der C.\_\_\_ betrage das Schulgeld der städtischen Volksschule für das Schuljahr 2018/19 in Sekundarklassen Fr. 21'500.-- bzw. in Realklassen Fr. 22'000.--. Diese Kosten würden bei den Gemeinden als gebunden im Sinn des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) anfallen. Schulträger, welche ihre Schülerinnen und Schüler an der städtischen Talentschule beschulen lassen, seien gebeten, die für das Schuljahr 2018/19 ergangenen Kostengutsprachen entsprechend anzupassen. Von den Eltern würden keine Schulgelder erhoben, solange die nachweislichen Talentschulkosten den Aufwand nicht übersteigen würden.

C. Am 5. Juli 2018 wandte sich das Schulamt erneut an die Eltern von B.\_\_\_ und machten auf eine Praxisänderung ab 1. August 2018 aufmerksam: Zuzufolge eines Urteils des Verwaltungsgerichts vom 23. April 2018 werde das Schulamt den Gemeinden das Schulgeld für die Beschulung von auswärtigen Talentschülerinnen und -schülern vollumfänglich in Rechnung stellen und auf die Erhebung von elterlichem Schulgeld verzichten.

D. Mit Schreiben vom 12. Dezember 2018 kontaktierte das Schulamt die Schulverwaltung F.\_\_\_, nachdem diese aufgrund des IX. Nachtrags zur Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.13; abgekürzt VVU) um Korrektur der Schulgeldrechnung für B.\_\_\_ gebeten hatte. Das Schulamt informierte darüber, dass die Stadt Z.\_\_\_ beim Bundesgericht Beschwerde gegen den IX. Nachtrag zur VVU vom 12. Juni 2018 [recte: vom 19. Juni 2018] erhoben habe und ein

Urteil noch ausstehe. Es wies weiter darauf hin, dass die Z.\_\_\_\_ die abgebenden Schulträger darum gebeten habe, bereits erfolgte Kostengutsprachen insofern anzupassen, als von der Stadt das ordentliche Schulgeld gemäss Gebührentarif für die städtische Volksschule eingefordert werde. B.\_\_\_\_ sei in Kenntnis des Schulträgers über diesen Umstand als Talentschüler in die zweite Sekundarklasse übergetreten. Entsprechend bitte das Schulamt die Gemeinde F.\_\_\_\_ um Übernahme des von der Stadt festgelegten Schulgeldes. Das Schulamt sehe sich zu diesem Schritt gezwungen, um die Stadt vor Kostenfolgen zu bewahren, welche nicht durch städtische Schülerinnen und Schüler verursacht würden. Das Schulamt würde es B.\_\_\_\_ sehr gönnen, wenn die Gemeinde F.\_\_\_\_ die Möglichkeit sähe, gestützt auf Art. 120 GG das Schulgeld in festgelegter Höhe zu übernehmen.

E. Ebenfalls am 12. Dezember 2018 kontaktierte das Schulamt die Eltern von B.\_\_\_\_ erneut und informierte diese, dass die Gemeinde F.\_\_\_\_ dem Ersuchen des Schulamtes um Anpassung der Kostengutsprache nicht nachkomme. Die Schulgemeinde habe vielmehr mitgeteilt, dass sie in Anwendung der kantonalen Vorgaben lediglich Fr. 11'000.-- leiste. Für B.\_\_\_\_ sei, sofern das Schulgeld nicht bis zur angesetzten Frist beglichen werde, auf den 1. August 2019 eine adäquate Förderung ausserhalb der städtischen Talentschule zu suchen.

F. Die Eltern von B.\_\_\_\_ hielten am 11. Januar 2019 gegenüber dem Schulamt im Wesentlichen fest, dass sich die Z.\_\_\_\_ mit der Androhung, B.\_\_\_\_ werde bei Nichtzahlen des von ihr geforderten Schulgeldes ab dem Schuljahr 2019/20 nicht mehr in der Talentschule C.\_\_\_\_ beschult, nicht nur rechtswidrig, sondern willkürlich verhalte. Die Regierung habe den IX. Nachtrag zur VVU rechtsgültig erlassen und auf den 1. August 2018 in Vollzug gesetzt. Somit seien Nachtrag wie auch die darin festgesetzten Schulgelder verbindlich, zumal das Bundesgericht den Antrag der Z.\_\_\_\_ um Erteilung der aufschiebenden Wirkung für die Dauer des Verfahrens mit Zwischenentscheid vom 18. Oktober 2018 abgewiesen habe. Der strittige Differenzbetrag dürfe im Übrigen auch nicht von den Eltern eingefordert werden, was implizit aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 23. April 2018 hervorgehe (Entscheid VerwGE B 2016/137) und auch höchst-

richterlicher Rechtsprechung entspreche. Sollte das Schulamt weiterhin an der Rechtsauffassung und Androhung festhalten, so würden sie (die Eltern) um Zustellung einer Verfügung bitten, damit dagegen Rekurs erhoben werden könne.

G. Am 22. Januar 2019 trat das Schulamt abermals an die Gemeinde F.\_\_\_. Angesichts des Schreibens der Eltern von B.\_\_\_ an das Schulamt sowie des Nichteintreffens des Schulgeldes in verlangter Höhe werde in Erinnerung gerufen, dass gemäss Gemeindegesetz der abgebende Schulträger in angemessen kostendeckender Höhe die Volksschulkosten zu übernehmen habe. Es treffe zu, dass der IX. Nachtrag zur VVU vom Bundesgericht bis auf Weiteres als vollziehbar erklärt worden sei und die festgelegten Schulgeldbeiträge verbindlich seien. Allerdings stelle dieser Sachverhalt nur einen einzelnen Beurteilungsaspekt dar. Bei Bedarf im Einzelfall eine Talentbeschulung zu gewährleisten sei alleinige Rechtspflicht des abgebenden Schulträgers. Kein Talentschulträger habe eine Pflicht, auswärtige Talente, die Interesse an einer Aufnahme bekundeten, bei sich aufzunehmen. Solange eine Leistungserbringung zu Lasten der eigenen Steuerpflichtigen gehe, entscheide der Talentschulträger selber, ob er eine solche zu den in der VVU festgelegten «Dumpingpreisen» bewilligen wolle. Die Stadt sehe sich hierzu gestützt auf Art. 120 GG nicht legitimiert. Die Stadt habe seit Bestehen der Talentschule und im Wissen des Bildungsdepartements nur Talente beschult, bezüglich derer ein angemessenes, kostendeckendes Schulgeld gesichert gewesen sei. Auch künftig seien in der Stadt nur jene Beschulungen auswärtiger Talente konsensfähig, welche kompatibel mit Art. 120 GG seien. Das Schulamt habe noch vor Beginn des relevanten Schuljahrs 2018/19 darüber informiert, dass die Z.\_\_\_ weiterhin das bisherige Schulgeld einfordern werde, dieses aber neu nicht mehr zwischen der Gemeinde und den Eltern aufzuteilen gedenke. Auf das entsprechende Informationsschreiben sei von der Gemeinde F.\_\_\_ nicht reagiert worden. Die Stadt habe im Zeitpunkt der Aufnahme von B.\_\_\_ in guten Treuen davon ausgehen dürfen, dass ein Konsens mit dem Schulrat F.\_\_\_ in allen wichtigen Punkten bestehe, wozu auch das mitgeteilte Schulgeld gehört habe. Erst im Dezember 2018 habe die Gemeinde F.\_\_\_ darüber informiert, die Hö-

he des Schulgeldes nicht gutzuheissen. Die rechtliche Konsequenz aus dieser Mitteilung sei, dass das Schulamt nach bereits über Monate erbrachter Leistung mangels Konsens in Sachen Schulgeld auf eine nicht gültige Beschulungsvereinbarung 2018/19 schliessen müsse. Die Beschulung von B.\_\_\_\_ könne nicht auf Kosten der städtischen Steuerzahler erfolgen und der Entscheid eines Schulträgers, an welcher Talentschule die Talente untergebracht werden sollen, stehe frei. Bezüglich dieses Entscheids bestehe kein Rechtsverhältnis zwischen den Eltern und der Stadt: Ein solches bestehe nur betreffend rein betriebliche Alltagsentscheidungen. Die Gemeinde F.\_\_\_\_ werde daher gebeten, den Eltern von B.\_\_\_\_ zeitnahe zu erklären, wie sie ihren Verpflichtungen gemäss Art. 11<sup>bis</sup> Abs. 1 VVU nachkommen wolle. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass die Gemeinde F.\_\_\_\_ für B.\_\_\_\_ auf spätestens Sommer 2019 eine adäquate Alternative sicherzustellen habe.

H. Ebenfalls am 22. Januar 2019 wandte sich das Schulamt an die Eltern von B.\_\_\_\_ und äusserte sich betreffend die Bitte um Erlass einer Verfügung im Wesentlichen wie folgt: Die Stadt habe in den letzten Jahren für eine Beschulung auswärtiger Talente stets Fr. 21'500.-- für Sekundarschüler und Fr. 22'000.-- für Realschüler verrechnet, jedoch diese Kosten zwischen Gemeinde und Eltern aufgeteilt. Aufgrund der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts bzw. der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts werde diese Praxis fortan nicht weitergeführt und das Schulamt vertrete die Auffassung, dass die Gemeinden für die Vollkosten aufzukommen hätten. Es handle sich bei jenen um eine gebundene Ausgabe gemäss Gemeindegesetz, welches nicht mit der Verordnung über den Volksschulunterricht ausgehebelt werden könne. Im Weiteren teilte das Schulamt den Eltern dieselben Informationen wie an die Gemeinde mit (vgl. vorstehend Bst. G) und hielt fest, dass es ausschliesslich Sache der Gemeinde F.\_\_\_\_ sei, für B.\_\_\_\_ eine adäquate Talentbeschulung zu gewährleisten. Es sei reiner «Goodwill», dass das Schulamt der Gemeinde F.\_\_\_\_ dafür nicht einen, sondern sieben Monate (bis zum Ende des laufenden 1. Semesters) Zeit einräume. Dieses Entgegenkommen sei insofern bemerkenswert, als unter den gegebenen Umständen noch völlig offen sei, ob die Z.\_\_\_\_ je zu dem von F.\_\_\_\_

geforderten Entgelt kommen werde. Hinsichtlich des Entscheids, wo B.\_\_ beschult werde, stünden die Eltern einzig in einem Rechtsverhältnis mit dem Schulrat F.\_\_. Es sei demnach die Gemeinde, welche den Eltern gegenüber notfalls mittels anfechtbarer Verfügung zu erklären habe, wie sie ihrer Verpflichtung gemäss Art. 11<sup>bis</sup> Abs. 1 VVU hinsichtlich der Beschulung von B.\_\_ nachkommen wolle. Im Übrigen habe es die Gemeinde F.\_\_ in der Hand, gestützt auf Art. 120 GG das von der Z.\_\_ verlange Talentschulgeld fristgerecht zu überweisen. Da dies voraussichtlich nicht geschehen werde, blieben die Aufnahmevoraussetzungen der Stadt unerfüllt.

I. Am 28. Januar 2019 hielten die Eltern gegenüber dem Schulamt fest, dass es vorliegend nicht darum gehe, ob B.\_\_ in die Talentschule C.\_\_ aufgenommen werde oder nicht: B.\_\_ besuche die Talentschule bereits aufgrund der Zuweisung der Gemeinde F.\_\_, der Bewilligung des Bildungsdepartementes sowie der Bewilligung der Z.\_\_. Er erfülle die gesetzlichen Voraussetzungen für den weiteren Besuch der Talentschule vollumfänglich und die Gemeinde F.\_\_ leiste auch nach wie vor die gesetzlich festgelegten Gemeindebeiträge. Es bestehe also bereits ein reguläres öffentlich-rechtliches Verhältnis zwischen der Z.\_\_, der Gemeinde F.\_\_, dem Kanton St.Gallen und B.\_\_ bzw. den Eltern mit gegenseitigen Rechten und Pflichten. Dieses könne die Z.\_\_, solange die vorgenannten Rahmenbedingungen gegeben seien, nicht einfach nach eigenem Gutdünken einseitig auflösen. Zudem sei die Z.\_\_ gestützt auf die Bewilligung des Kantons zur Führung einer Talentschule nicht völlig frei, sondern unterstehe diesbezüglich der Aufsicht des Bildungsdepartementes, welches nötigenfalls intervenieren könne und müsse, wenn die ordnungsgemässe Talentbeschulung von rechtsgültig zugewiesenen Schülerinnen und Schülern entgegen dem entsprechenden kantonalen Konzept gefährdet sei und nicht mehr gewährleistet werden könne. Das Schulamt habe anerkannt, dass der IX. Nachtrag zur VVU vom Bundesgericht bis auf weiteres als vollstreckbar erklärt worden sei und erkenne somit selbst, dass die Gemeinde F.\_\_ der Z.\_\_ bis zu einem allfälligen anderslautenden Entscheid des Bundesgerichts lediglich das Schulgeld von Fr. 11'000.-- gemäss Art. 11<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. a VVU schulde. Folglich verhalte sich die Stadt rechtswidrig und willkürlich,

wenn sie trotz rechtmässigem Verhalten der Gemeinde F. \_\_\_ B. \_\_\_ per Schuljahr 2019/20 ohne rechtliche Grundlage von der bewilligten Talentbeschulung ausschliessen wolle. Aus Art. 120 GG könne die Stadt nichts zu ihren Gunsten ableiten. Ob der angemeldete Finanzbedarf der Schule der Z. \_\_\_ eine gebundene Ausgabe für die politische Gemeinde Z. \_\_\_ darstelle oder nicht, sei vorliegend irrelevant. Damit würden die Volksschulkosten lediglich als zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben notwendig qualifiziert.

Wenn die Stadt auf die Gebundenheit an Bundesverfassung und übergeordnetes Recht hinweise, sei festzuhalten, dass insbesondere die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns einzuhalten seien. Das Rechtsverhältnis zwischen der Z. \_\_\_ als Trägerin der Talentschule einerseits und B. \_\_\_ bzw. den Eltern andererseits sei öffentlich-rechtlicher Natur. Es handle sich bei der Talentschule nicht um eine Privatschule. Zwischen der Talentschule und den Eltern gelte somit ein Subordinationsverhältnis, zumal der Talentschule die hoheitlichen Befugnisse gemäss Volksschulgesetzgebung zustehen würden und der Kanton im Bereich Sonder- und Talentbeschulung den Gemeinden Beitragsleistungen an öffentliche und private Schulen vorschreibe. Damit erfüllten alle diese Schulen, auch private, einen öffentlichen Auftrag. Dies habe zur Folge, dass die Z. \_\_\_ als Talentschulträgerin nicht einseitig das Schulverhältnis mit B. \_\_\_ bzw. den Eltern kündigen könne. Vielmehr müsse das Schulamt vor einem allfälligen Ausschluss von B. \_\_\_ von der Talentschule das rechtliche Gehör gewähren. Da B. \_\_\_ und sie als Eltern damit gewiss nicht einverstanden sein würden, sei über den Ausschluss eine Verfügung zu erlassen, welcher aufschiebende Wirkung zukomme. Die Z. \_\_\_ unterstütze des Weiteren dem Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). Ein Ausschluss aufgrund umstrittener öffentlich-rechtlicher Beitragsleistungen stelle eine Verletzung dieses eigenständigen Grundrechts von B. \_\_\_ und ihnen als Eltern dar. Beim Entscheid, B. \_\_\_ der Talentschule C. \_\_\_ zu übergeben, hätten sie aufgrund der Bewilligung der Talentschule und der Auskünfte darauf vertraut, dass B. \_\_\_ die Schule bis zum ordentlichen Abschluss besuchen könne, solange er die Voraussetzungen für die Talentbeschulung erfülle und die Gemeinde

F. \_\_ die kantonal vorgeschriebenen Beiträge erbringe. Diese Rahmenbedingungen seien heute noch alle erfüllt, weshalb der von der Z. \_\_ in Aussicht gestellte Ausschluss von B. \_\_ eine durch nichts zu rechtfertigende Verletzung des grundrechtlichen Vertrauensprinzips darstelle. Es werde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich Rechtsstreitigkeiten zwischen öffentlichen Körperschaften über die Kostentragung nicht zu Ungunsten der betroffenen Personen auswirken dürften. Die reguläre Talentbeschulung für B. \_\_ sei auch während des Rechtsstreits zu gewährleisten.

Mit dem beabsichtigten Ausschluss von B. \_\_ aus dem Unterricht an der Talentschule C. \_\_ per Schuljahr 2019/20 würden die Rechte von B. \_\_ und ihnen als Eltern unmittelbar berührt bzw. verletzt. Vor diesem Hintergrund werde die Z. \_\_ erneut und letztmalig aufgefordert, den Ausschluss von B. \_\_ ordnungsgemäss zu verfügen, damit dagegen Rekurs erhoben werden könne oder aber es sei mitzuteilen, dass von einem Ausschluss abgesehen werde.

Schliesslich wiesen die Eltern auf den Umstand hin, dass die Z. \_\_ mündlich versichert habe, dass sich die Eltern keine Sorgen betreffend Ausgang des Rechtsstreits zu machen bräuchten. Die bestehenden Schülerinnen und Schüler würden sicherlich speziell berücksichtigt werden. Nun solle B. \_\_ jedoch sein letztes Schuljahr dennoch an einer anderen Schule absolvieren müssen, was sich belastend auswirke.

J. Am 5. Februar 2019 gelangte das Schulamt wiederum an die Gemeinde F. \_\_. Nachdem diese den Wunsch geäussert habe, Schüler und Eltern bei der Auseinandersetzung nicht mehr zu involvieren, werde der direkte Kontakt mit ihr gesucht, um nochmalig in der Sache Stellung zu beziehen. Das Schulamt teilte der Gemeinde F. \_\_ im Wesentlichen Folgendes mit: Die Anzahl auswärtiger Talentschüler in der Z. \_\_ sei hoch genug, um mehr Klassen zu bilden, als für den rein städtischen Bedarf nötig wären. Die Talentschule würde keineswegs gestützt auf Privatrecht agieren, sondern auf vereinbarungsgemässes Handeln nach Art. 53 ff. Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG). Dies heisse, dass unabhängig vom umstrittenen

Verordnungsnachtrag ein Konsens beider Schulträger als Voraussetzung für eine rechtsgültige Aufnahme auswärtiger Schülerinnen und Schüler verlangt werde. Vorliegend sei B.\_\_\_\_ am 1. August 2017 rechtsgültig zu den damaligen Rahmenbedingungen der städtischen Talentschule eingetreten, wonach die Kosten bei Fr. 21'500.--, aufgeteilt auf Fr. 15'000.-- zulasten der Gemeinde F.\_\_\_\_ und Fr. 6'500.-- zulasten der Eltern, gegolten hätten. Es gehe betreffend das Schuljahr 2018/19 und das künftige Schuljahr 2019/20 konkret um eine nicht erfüllte Aufnahmevoraussetzung bzw. eine nicht gültig zustande gekommene mitwirkungspflichtige Verfügung, welche vom Schulrat F.\_\_\_\_ zu initiieren und von der Z.\_\_\_\_ zu bestätigen wäre, und nicht um einen durch die Stadt einseitig zu verfügenden Ausschluss eines Schülers. Im Gegenteil sei es am Schulrat F.\_\_\_\_, welcher es mittels Willenserklärung jederzeit in der Hand habe, der Stadt die verlangten Fr. 21'500.-- für beide noch offenen Schuljahre vorbehaltlos zuzusichern, sofern ihm die Interessen des Talents und seiner Eltern wichtig genug seien. Diesfalls würde die Z.\_\_\_\_ B.\_\_\_\_ für das laufende und das künftige Schuljahr rechtsgültig an der städtischen Talentschule aufnehmen.

K. Mit Eingabe vom 6. März 2019 reichten die Eltern von B.\_\_\_\_ (nachfolgend Beschwerdeführer) Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Z.\_\_\_\_ (nachfolgend Beschwerdegegnerin) mit folgenden Begehren ein:

- «1. Die Z.\_\_\_\_ sei unverzüglich zu verpflichten, betreffend Schulausschluss von B.\_\_\_\_ per Ende Schuljahr 2018/2019 aus der städtischen Talentschule Sparte Sport eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin.»

Die Beschwerdeführer fassten zunächst die bisher ergangenen Schriften (vorstehend Bst. B bis J) zusammen. Darüber hinaus hielten sie im Wesentlichen fest, B.\_\_\_\_ werde seit August 2017 in der Talentschule C.\_\_\_\_ beschult. Seit dem Schuljahr 2018/19 falle gemäss Mitteilung der Beschwerdegegnerin die Beteiligung der Eltern an den Schulgeldkosten weg. Gleichzeitig verlange die Beschwerdegegnerin

von den abgebenden Schulträgern, nicht nur den Schulgeldbeitrag gemäss Art. 11bis Abs. 2 Bst. a VVU von Fr. 11'000.--, sondern ein von ihr festgelegtes Schulgeld von Fr. 21'500.-- zu entrichten. Die Beschwerdegegnerin habe ihnen gegenüber zudem klar festgehalten, dass unabhängig des Verfahrensausgangs vor Bundesgericht am von ihr festgelegten Schulgeld in der Höhe Fr. 21'500.-- festgehalten werde. Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin sei es an der Gemeinde F.\_\_, ihnen gegenüber eine Verfügung zu verlassen, weil sie (die Beschwerdegegnerin) mit ihnen in keinem Rechtsverhältnis stehe. Sämtliche Aufforderungen von ihnen zum Erlass einer Verfügung seien von der Beschwerdegegnerin ungehört geblieben. Damit werde eine Überprüfung der angedrohten Verweigerung der Weiterbeschulung von B.\_\_ in der Talentschule C.\_\_ ab dem Schuljahr 2019/20 verunmöglicht. Mit dieser Verweigerung verstosse die Beschwerdeführerin gegen den Grundsatz des rechtsstaatlichen Handelns. Das Rechtsverhältnis zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdeführer sei öffentlich-rechtlicher Natur. Nach Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) seien erheblich belastende Verfügungen nur dann zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen würden und die Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt hätten. Es sei unbestritten, dass B.\_\_ und sie (die Beschwerdeführer) vom beabsichtigten Schulausschluss berührt seien. Die Beschwerdegegnerin habe B.\_\_ und ihnen vor einem allfälligen Schulausschluss das rechtliche Gehör zu gewähren und alsdann eine entsprechende Verfügung zu erlassen.

Weiter weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass sich Rechtsstreitigkeiten zwischen öffentlichen Körperschaften über die Kostentragung gemäss Rechtsprechung weder zu Ungunsten von Personen noch zulasten von Stellen auswirken dürfen, welche gesetzlich verpflichtet seien, gegenüber diesen Personen Leistung zu erbringen. Vorliegend sei B.\_\_ die betroffene Person, welche gemäss Bewilligung des Bildungsdepartementes des Kantons St.Gallen und des Beschlusses der Gemeinde F.\_\_ sowie durch die Aufnahme an die Talentschule C.\_\_ Anspruch auf die dortige Talentschulung habe. Die Gemeinde F.\_\_ sei verpflichtet, für die bewilligte Talentbeschulung

zu sorgen und die gesetzlich vorgeschriebenen Beitragsleistungen zu erbringen. B.\_\_\_\_ dürfe nicht bloss wegen eines Rechtsstreits von der Beschwerdegegnerin ausgeschlossen werden. Sie hätten Anspruch auf eine rekursfähige Verfügung der Beschwerdegegnerin, wenn diese B.\_\_\_\_ per Ende Schuljahr 2019/20 aus dem Grundschulunterricht der Talentschule Sport per Ende Schuljahr 2018/19 ausschliessen wolle. Indem sich die Beschwerdegegnerin weigere, eine solche Verfügung zu erlassen, obwohl sie dazu verpflichtet wäre, begehe sie eine formelle Rechtsverweigerung. Das Bildungsdepartement sei gemäss Art. 89 Abs. 1 Bst. b VRP zuständig, über die Rechtsverweigerungsbeschwerde zu befinden. Da die Beschwerdegegnerin trotz mehrfacher Aufforderung durch die Beschwerdeführer noch keine anfechtbare Verfügung erlassen habe und die ihnen zustehenden Rechte nicht gewährt würden und daher die Überprüfung des beabsichtigten Schulausschlusses von B.\_\_\_\_ nicht möglich sei, sähen sie sich zur Beschwerdeerhebung gezwungen.

L. Am 26. März 2019 legte die Beschwerdegegnerin ihre Stellungnahme zur Rechtsverweigerungsbeschwerde ins Recht und beantragte die Abweisung des Begehrens unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Im Wesentlichen hielt die Beschwerdegegnerin Folgendes fest: Die Beschwerdeführer würden offenkundig davon ausgehen, dass die Beschwerdegegnerin dazu berechtigt bzw. gar verpflichtet sei, B.\_\_\_\_ aus der Talentschule auszuschliessen. Ein Schüler oder eine Schülerin könne jedoch nur gestützt auf Art. 55 Abs. 2 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, abgekürzt VSG) von der Schule ausgeschlossen werden und dies nur dann, wenn das Verhalten des Schülers oder der Schülerin zu Beanstandungen Anlass gebe. Weder habe die Beschwerdegegnerin je einen Ausschluss von B.\_\_\_\_ in Erwägung gezogen, noch könne sie zu einer Verfügung gezwungen werden, für welche es offensichtlich an einer Rechtsgrundlage fehle. Eine Rechtsgrundlage, die den verlangten «Ausschluss» erlauben würde, werde von den Beschwerdeführern sodann auch nicht genannt.

Die Beschwerdegegnerin verwies sodann auf die schriftliche Kommunikation vom 11. Januar 2017 mit den Beschwerdeführern (Ein-

gang der Anmeldung von B.\_\_\_\_ an die Talentschule und Hinweis auf Talentschulkosten), vom 8. März 2017 mit dem Schulrat F.\_\_\_\_ (Hinweis auf in Rechnungsstellung) und vom 7. April 2017 mit den Beschwerdeführern (Aufnahmebestätigung B.\_\_\_\_). Ebenso hielt sie fest, dass allen Beteiligten die Bedingungen der Beschwerdegegnerin betreffend den Besuch der städtischen Talentschule klar gewesen seien. Weiter skizzierte die Beschwerdegegnerin ihre Sicht der Rechtslage bis 1. August 2018. Davon hänge nämlich ab, unter welchen Bedingungen B.\_\_\_\_ im Sommer 2017 rechtsgültig an die Talentschule C.\_\_\_\_ aufgenommen worden sei: Mit Urteil vom 22. September 2009 habe das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen festgestellt, dass gegen die Aufteilung des Schulgelds auf die abgebende Schulgemeinde und auf die Eltern nichts einzuwenden sei. Die Beschwerdegegnerin habe diese Praxis beibehalten, jedoch betreffend die Elternbeiträge zusehends Zweifel an deren Rechtmässigkeit gehegt. Am 8. Juni 2016 habe das Bildungsdepartement die Talentschulgelder für den Sportbereich mit Geltung ab Schuljahr 2016/17 neu gemäss Art. 53<sup>bis</sup> VSG und Art. 11<sup>bis</sup> VVU sowie Kapitel 5.4.9 des kantonalen Hochbegabtenförderungskonzepts auf Fr. 11'000.-- für die erste Oberstufe und für die zweite und dritte Oberstufe auf Fr. 15'000.-- festgelegt. Diese Verfügung habe die Beschwerdegegnerin bei Verwaltungsgericht angefochten. Letzteres habe am 23. April 2018 festgestellt, dass das Bildungsdepartement für die Festlegung von Talentschulgeldern unzuständig sei. Das Bildungsdepartement habe am 27. Juni 2018 die Schulträger mit einem Rundschreiben darüber informiert, dass die Regierung des Kantons St.Gallen am 12. Juni 2018 mit dem IX. Nachtrag zur VVU die Schulgelder für den Talentschulbesuch in den Bereichen Sport und Kunst in der Verordnung festgelegt habe. Der Nachtrag trete am 1. August 2018 in Kraft. Zusammengefasst sei der Verweis des Bildungsdepartements tatsachenwidrig, wonach die «bisherige Regelung» unverändert bleibe, da es durch die Unzuständigkeit nie eine Regelung habe geben können bzw. sei sie (die Beschwerdegegnerin) bis zum 1. August 2018 berechtigt gewesen, mit Geltung bis und mit Schuljahr 2018/19 ein angemessenes kostendeckendes Schulgeld vereinbarungsgemäss zu verlangen.

Die Aufnahme an eine Talentschule als Sonderfall der auswärtigen Beschulung stelle eine mitwirkungsbedürftige Verfügung dar, wobei nebst den schul- und talentbezogenen Voraussetzungen der nötige Konsens betreffend das vereinbarungsgemässe Schulgeld vorauszusetzen sei. Vor diesem Hintergrund hätte sich der Schulrat F. \_\_\_ nach Erhalt ihres (der Beschwerdegegnerin) Schreibens hinsichtlich der in Aussicht gestellten Kosten umgehend bei ihr melden sollen, um anzuzeigen, dass er mit ihren Bedingungen nicht einverstanden sei. Indessen habe der Schulrat bis zum 12. Dezember 2018 damit gewartet, seine abweichende Haltung offenzulegen. In diesem Zusammenhang verwies die Beschwerdegegnerin auf ihr Schreiben vom 12. Dezember 2018 an den Schulrat F. \_\_\_ (vgl. vorstehend Bst. D). Die Artikel 53bis VSG und 11<sup>bis</sup> VVU würden Rechtspflichten des abgebenden Schulträgers statuieren. Diese hätten ihre Talente bei Vorliegen der Voraussetzungen die Schulpflicht an einer geeigneten Talentschule erfüllen zu lassen. Den Talentschulen hingegen würden keine rechtlich festgeschriebenen Aufnahmepflichten obliegen. Es munde missbräuchlich an, wenn ein abgebender Schulträger über Monate eine Leistung zu einem ihm ausdrücklich bekannten Preis in Anspruch nehme, ohne dem Partner offenzulegen, dass er diesen Preis zu zahlen nicht bereit sei oder sich dazu nicht legitimiert fühle. An dieser Stelle verwies die Beschwerdegegnerin auf ihr Schreiben vom 12. Dezember 2018 an die Beschwerdeführer (vgl. vorstehend Bst. E) und legte dar, dass sie gestützt auf Art. 53bis VSG und Art. 11<sup>bis</sup> VVU die Schulträger verschiedentlich auf ihre bei ihnen verbleibende Verantwortlichkeit für die Beschulung ihrer Talente hingewiesen habe. Es sei auch Sache der abgebenden Schulträger, die betroffenen Eltern über ein Nichtzustandekommen einer Schulgeldeinigung zu informieren. Weiter habe sie darauf hingewiesen, dass das Zustandekommen einer Talentbeschulung zufolge Einigkeit über die wesentlichen Modalitäten grundsätzlich Sache zwischen dem aufnehmenden und dem abgebenden Schulträger und nicht Sache zwischen dem aufnehmenden Schulträger und den Eltern sei. Letztere hätten lediglich spezifische administrative Mitwirkungspflichten.

Weiter liess die Beschwerdegegnerin zum Schreiben der Beschwerdeführer vom 11. Januar 2019 (vgl. voranstehend Bst. F) verlauten,

nie einen Schulausschluss von B.\_\_\_\_ angedroht zu haben. Mehr noch erachte die Beschwerdegegnerin ein solches Vorgehen als rechtswidrig, weshalb sie nicht näher darauf eintreten wolle. Dass die Beschwerdeführer die Beschwerdegegnerin zu etwas zwingen wollten, was sie selbst als rechtswidrig erachten würden, erscheine als widersprüchlich und verdiene keinen Schutz. Bezüglich des Schreibens der Beschwerdeführer vom 28. Januar 2019 (vgl. voranstehend Bst. I) hielt die Beschwerdegegnerin fest, es dürfe bezweifelt werden, ob das Handeln des Schulrats korrekt gewesen sei, da es bis zum 1. August 2018 keinerlei gültig angeordnete Regeln des Bildungsdepartements gegeben habe, welche hätten berücksichtigt werden müssen. Es hätten demgegenüber von der Beschwerdegegnerin klar kommunizierte Zustimmungsvoraussetzungen bestanden. Weiter sei sie je weder von einem privatrechtlichen Verhältnis ausgegangen noch habe sie eine einseitige Kündigung oder einen Schulausschluss beabsichtigt. Vielmehr gehe sie bei B.\_\_\_\_ von einem Talent aus, welches sich aufgrund eines fehlenden Zustandekommen der nötigen mitwirkungsbedürftigen Verfügung rechtsgrundlos an der städtischen Talentschule befinde. Aus diesem Grund gäbe es nichts, das die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführern gegenüber zu verfügen hätte. Die Beschwerdegegnerin könne lediglich ihr Recht und ihre Pflicht wahrnehmen, die Aufenthaltsgemeinden auf die Beschulungsverantwortung hinzuweisen. Dies habe sie am 5. Februar 2019 gegenüber dem Schulrat F.\_\_\_\_ getan (vorstehend Bst. K).

Die rechtliche Ausgangslage würde massgeblich von den mehrfach erwähnten Folgen der Nichtigkeit des kantonalen Verwaltungshandelns bis zum 1. August 2018 abhängen und die Regierung habe den Verordnungsnachtrag entgegen ausdrücklicher Aufforderung des Verwaltungsgerichts nie begründet. Es ergäben sich deshalb folgende Beweisanträge:

«1. Das BLD belegt gegenüber der Z.\_\_\_\_, gestützt auf welche Begründung die Regierung vor Erlass des Verordnungsnachtrags ihrer Pflicht nachgekommen ist, das vom Verwaltungsgericht Gesagte im Ergebnis zu berücksichti-

gen und wie die diesbezüglichen Erkenntnisse der Regierung lauten (bitte aus dem entsprechenden RRB zitieren).

2. Das BLD belegt gegenüber der Z.\_\_\_\_, gestützt auf welche Begründung die Regierung vor Erlass des Verordnungsnachtrags sich mit der Frage gebotener Übergangsfristen befasst hat und mit welchem Ergebnis sie ihrer Verpflichtung, die Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes bereits aufgenommener Talente von Amtswegen zu würdigen, nachgekommen ist. Von Interesse ist weiter die Frage, gestützt auf welche Begründung die Regierung den Verordnungsnachtrag bereits auf den 1. August 2018, nicht auf einen angemessenen späteren Zeitpunkt und nicht einlaufend erlassen hat (bitte aus dem entsprechenden RRB zitieren).

3. Das BLD belegt gegenüber der Z.\_\_\_\_, gestützt auf welche Begründung es trotz Nichtigkeit eigenen Verwaltungshandelns von einer angeblich bisherigen Praxis ausgeht, die unverändert weitergehen solle. Das Bildungsdepartement begründet, weshalb es den Schulträgern nicht offengelegt hat, dass damit nicht die eigene (nichtige) BLD-Praxis gemeint sein kann.

4. Das BLD teilt der Stadt mit, gestützt auf welchen sachlichen Grund es der Stadt noch am 25. Juni 2018 verschwiegen hat, dass die zur Prüfung vorgelegte städtische Kommunikation vom 26. Juni 2018 im Widerspruch steht zum damals auf den 27. Juni 2018 erstellten BLD-Rundschreiben.

5. Das BLD bedient alle am 27. Juni 2018 und am 13. Dezember 2018 angeschriebenen Schulträger mit einem Schreiben, welches die im Rahmen der vorstehenden Beweisangebote aufgeworfenen Fragen in voller Transparenz beantwortet. Denn die Antworten betreffen nicht nur die Stadt, sondern auch die abgebenden Schulträger.»

M. Am 4. April 2019 teilten die Beschwerdeführer mit, auf eine Stellungnahme zur Vernehmlassung vom 26. März 2019 zu verzichten.

## **Erwägungen**

1. a) Gemäss Art. 88 Abs. 1 VRP kann Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben werden, soweit kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist oder offenstand. Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde kann insbesondere geltend gemacht werden, dass eine Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen oder sie ungerechtfertigt verzögere (Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP). Voraussetzung ist, dass der Betroffene Anspruch auf eine Verfügung hat (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Auflage, St.Gallen 2003, Rz. 1208; Hölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013, Rz. 1303 ff.).

Über Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen oberste Verwaltungsbehörden einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft entscheidet das zuständige Departement (Art. 89 Abs. 1 Bst. b VRP). Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist innert dreissig Tagen, nachdem der Betroffene vom Beschwerdegrund Kenntnis erhalten hat, einzureichen. Die Beschwerde, mit der die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung geltend gemacht wird, ist an keine Frist gebunden (Art. 90 VRP).

b) Soweit Abschnitt F des VRP nichts anderes bestimmt, finden auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde und auf die Anfechtung von Entscheiden darüber die Vorschriften über den Rekurs bzw. über die Beschwerde sachgemässe Anwendung (Art. 92 VRP). Demnach kann eine Rechtsverweigerungsbeschwerde hängig machen, wer dazu ein schutzwürdiges Interesse darzulegen vermag (Art. 92 i.V.m. Art. 45 Abs. 1 VRP). Dieses muss nicht nur bei der Beschwerdeeinreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung aktuell und praktisch sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächli-

che oder rechtliche Situation der beschwerdeführenden Parteien durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst werden kann bzw. diese mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflussen könnte (Urteil BGer vom 1. März 2018, 8C\_596/2017, E. 5.3.2). Verlangt ist nebst dem praktischen Nutzen, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (BGE 133 II 409, E. 1.3 m.w.H.).

c) Mit dem Eintritt in die Volksschule treten die Schülerinnen und Schüler in eine besonders enge Rechtsbeziehung zur Unterrichts-anstalt, woraus sich für sie besondere Pflichten und Einschränkungen der Grundrechte ergeben; es liegt ein Sonderstatusverhältnis oder «besonderes Rechtsverhältnis» vor (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf, 2016, Rz. 328). Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit bzw. das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV verlangt, dass alle Verwaltungstätigkeit an das Gesetz zu binden ist. Vorliegend zeigt sich die Verwaltungstätigkeit im durch die Bundesverfassung den Kantonen zugewiesenen Erziehungs- und Bildungsauftrag gemäss Volksschulgesetz bzw. in der Schulpflicht, an welche die Schülerinnen und Schüler gebunden sind (Art. 62 BV; Art. 3 VSG; Art. 45 ff. VSG).

d) Das Bildungsdepartement ist für die Beurteilung der vorliegenden Rechtsverweigerungsbeschwerde zuständig (vorstehend Bst. a).

B.\_\_\_\_ als Schüler der städtischen Talentschule bzw. sich im Sonderstatusverhältnis zur Unterrichts-anstalt befindend sowie die Beschwerdeführer als Eltern und Rechtsvertreter von B.\_\_\_\_ stehen ohne Zweifel in besonderer Beziehungsnähe zur Klärung der Frage, ob Anspruch auf den Erlass einer Verfügung seitens der Beschwerdegegnerin besteht. B.\_\_\_\_ wie auch die Beschwerdeführer haben ein unmittelbares Interesse am Ausgang des vorliegenden Verfahrens. Zumindest die tatsächliche Situation der beschwerdeführenden Partei wird mit dem Verfahrensausgang beeinflusst und das Interesse am Verfahren und dem Ausgang zeigt sich im Entscheidmoment als aktuell und praktisch. Die Beschwerdeführer sind zur vorliegenden Beschwerde legitimiert (Art. 92 i.V.m. Art. 45 Abs. 1 VRP).

Auf das Schreiben der Beschwerdeführer vom 28. Januar 2019 (vorstehend Bst. I), mit dem sie die Beschwerdegegnerin letztmalig zum Erlass einer Verfügung aufforderten, reagierte letztere gegenüber den Beschwerdeführern nicht mehr. Hingegen wandte sich die Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 5. Februar 2019 (vorstehend Bst. J) an den Schulrat der Gemeinde F.\_\_\_. Die Beschwerdeführer wurden mit einer Kopie dieses Schreibens bedient. Zu diesem Zeitpunkt konnten die Beschwerdeführer davon ausgehen, dass die Beschwerdegegnerin die verlangte Verfügung nicht erlassen würde. Mit der Eingabe vom 6. März 2019 (vorstehend Bst. K) ist die Beschwerdefrist (vorstehend Bst. a) somit gewahrt. Auch die übrigen Formerfordernisse sind erfüllt (Art. 90 Abs. 1 VRP; Art. 92 i.V.m. Art. 47 ff. VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Im vorliegenden Verfahren ist die Frage zu beantworten, ob die Beschwerdegegnerin verpflichtet ist, bezüglich Nicht-Weiterbeschulung von B.\_\_\_ an der Talentschule C.\_\_\_ eine Verfügung zu erlassen. Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die von der Beschwerdegegnerin aufgeworfene Fragestellung, ob der sich zurzeit in Vollzug befindliche Art. 11<sup>bis</sup> VVU in der Fassung gemäss IX. Nachtrag zur VVU vom 19. Juni 2018 rechtmässig sei. Diese Frage ist Gegenstand eines bei Bundesgericht hängigen Beschwerdeverfahrens. Entsprechend wären die von der Beschwerdegegnerin beantragten Beweise (vorstehend Bst. L) nicht im vorliegenden Verfahren, sondern allenfalls im Verfahren vor Bundesgericht zu erheben.

3. Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Dieser Artikel räumt einen Anspruch auf Behandlung formgerecht eingereicherter Eingaben ein und verbietet die formelle Rechtsverweigerung. Eine solche formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn die Behörde auf eine ihr unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie darüber entscheiden müsste (BGE 135 I 6, E. 2.1). Die Beurteilung einer formellen Rechtsverweigerung richtet sich nach dem einschlägigen Verfahrensrecht, und es wird dabei geprüft, ob das Verfahrensrecht unter

dem Gesichtswinkel des Eintretens oder Nichteintretens auf eine Eingabe korrekt gehandhabt wird (G. Steinmann, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 20 zu Art. 29 BV; Entscheid B 2017/219 des Verwaltungsgerichts des Kantons St.Gallen vom 13. Dezember 2018, E. 3.1).

Nach Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP stellt die Weigerung, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen, eine formelle Rechtsverweigerung dar. Die Weigerung, die vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen, kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. Voraussetzung für eine entsprechende Beschwerde ist, dass aus den Umständen eindeutig hervorgeht, dass die Behörde in der Sache nicht tätig zu werden gedenkt. Der zweite formelle Grund für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde stellt die ungerechtfertigte Verzögerung des Verfahrens dar. Eine solche ist gegeben, wenn die Behandlung der Angelegenheit nicht innert angemessener Frist erfolgt (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1209 ff.).

4. Nach Art. 11 Abs. 3 VRP werden Eingaben an eine unzuständige Stelle von dieser der zuständigen Stelle übermittelt. Fehlt es an der Zuständigkeit, kann die angerufene Instanz die Eingabe formlos oder mittels förmlichen Nichteintretensentscheids weiterleiten. Ein förmlicher Entscheid ist zu erlassen, wenn einer der Beteiligten die Zuständigkeit ausdrücklich behauptet oder bestreitet (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 470). Die Behauptung kann ausdrücklich erfolgen oder sich implizit etwa aus einer Eingabe im Rahmen des Schriftenwechsels ergeben (BGE 108 Ib 540, E. 2a; Urteil BGer vom 25. Juli 2018, 2C\_3721/2018, E. 4.1.3).

5. Eine Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen, 2016, Rz. 849).

6. Die Beschwerdeführer baten die Beschwerdegegnerin erstmalig mit Schreiben vom 11. Januar 2019 um den Erlass einer Verfügung, «damit wir dagegen Rekurs erheben können» (vorstehend Bst. F). Am 28. Januar 2019 erinnerten die Beschwerdeführer wie folgt an ihr Begehren (vorstehend Bst. I):

«Wir fordern Sie deshalb erneut und letztmalig auf, uns für den Fall, dass Sie am beabsichtigen Ausschluss von B.\_\_\_\_ per Schuljahr 2019/20 festhalten wollen, eine entsprechende rekursfähige Verfügung zuzustellen, damit wir dagegen Rekurs erheben können. Andernfalls erwarten wir von Ihnen innert Monatsfrist eine schriftliche Mitteilung, dass vom Ausschluss von B.\_\_\_\_ aus der Talentschule per Schuljahr 2019/20 abgesehen wird und er die Talentschule auch im neuen Schuljahr wird ordnungsgemäss besuchen können.»

Die Beschwerdeführer stellten damit klar, dass sie die Beschwerdegegnerin als für den Erlass einer Verfügung in dieser Sache zuständig betrachten. Demgegenüber erklärte sich die mit den vorgenannten Schreiben vom 11. bzw. 28. Januar 2019 angerufene Beschwerdegegnerin vor dem Hintergrund der von ihr genannten Rechtsgrundlagen für den Erlass einer solchen Verfügung als unzuständig. Sie hält dazu im Wesentlichen fest, dass die Frage, ob B.\_\_\_\_ weiter an der Talentschule C.\_\_\_\_ beschult werde oder nicht, davon abhängt, ob mit dem abgebenden Schulträger F.\_\_\_\_ ein Konsens betreffend Aufnahme bzw. weitere Beschulung gefunden werden könne. Sie (die Beschwerdegegnerin) stehe einzig in einem Rechtsverhältnis mit dem abgebenden Schulträger F.\_\_\_\_. Notfalls habe dieser mittels anfechtbarer Verfügung zu erklären, wie er seiner Verpflichtung gemäss Art. 11<sup>bis</sup> Abs. 2 VVU hinsichtlich der Beschulung von B.\_\_\_\_ nachkommen wolle. Die von den Beschwerdeführern verlangte Verfügung könne nur der Schulrat F.\_\_\_\_ erlassen. Ihr (der Beschwerdegegnerin) fehle dazu die Rechtsgrundlage. Ein Schüler oder eine Schülerin könne nur aufgrund disziplinarischer Gründe von der Schule ausgeschlossen werden, was vorliegend nicht der Fall sei (vgl. vorstehend Bst. H).

Auf das zweite Schreiben der Beschwerdeführer vom 28. Januar 2019 (vgl. vorstehend Bst I) unterliess es die Beschwerdegegnerin gänzlich zu antworten. Vielmehr gelangte sie mit einem Schreiben ihrerseits an die Schulgemeinde F.\_\_\_: Wenn die Beschwerdegegnerin dem Schulträger darin eingangs anzeigt, sie habe ein Schreiben der Beschwerdeführer erhalten, enthalte sich jedoch einer direkten Reaktion, zeigt sie sich damit gegenüber den Beschwerdeführern als stillschweigend verweigernd. Aus den Umständen geht zudem eindeutig für Beschwerdeführer wie für Dritte (Schulgemeinde) hervor, dass die Beschwerdegegnerin nicht gedenkt, in der Sache gegenüber den Beschwerdeführern zu verfügen.

7. a) Die Beschwerdeführer haben grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass ein allfälliger Abbruch der Beschulung an der Talentschule C.\_\_\_ verfügt wird, damit sie sich gegen diesen in die Rechte ihres Sohnes eingreifenden Entscheid mit einem ordentlichen Rechtsmittel zur Wehr setzen können (Ziff. 5 vorstehend).

b) Wenn eine Partei, wie im vorliegenden Fall, die Zuständigkeit einer Behörde ausdrücklich behauptet, scheidet das Vorgehen der formlosen Übermittlung – als solche ist das Schreiben vom 5. Februar 2019 der Beschwerdegegner (vgl. vorstehend Bst. I) an die Schulgemeinde F.\_\_\_ zu verstehen – aus (vorstehend Ziff. 4). In diesem Fall kommt bei Verneinung der Zuständigkeit nur ein formeller Nichteintretensentscheid in Betracht (Entscheid VerwGE B 2017/219 vom 13. Dezember 2018, E. 2.2). Das Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 5. Februar 2019 an die Schulgemeinde F.\_\_\_ erweist sich somit insoweit als Rechtsverstoss, als an seiner Stelle ein formeller Nichteintretensentscheid hätte ergehen müssen.

c) Die Beschwerdegegnerin ist als Betreiberin ihrer Talentschule für die Aufnahme oder Abweisung von Talentschülerinnen und Schülern zuständig. Entsprechend hat sie B.\_\_\_s bzw. den Beschwerdeführern mit Schreiben vom 7. April 2017 formell die Aufnahme in die Talentschule der Z.\_\_\_ mitgeteilt (vorstehend Bst. A). Sie hält im vorliegenden Verfahren zu Unrecht und widersprüchlich fest, sie sei für einen Abbruch der Talentbeschulung von B.\_\_\_ in der Z.\_\_\_ nicht (mehr) zu-

ständig. Mit der formlosen Information an die Beschwerdeführer, B.\_\_\_ werde für das Schuljahr 2019/20 «zur Verfügung gestellt» und sie erachte sich als unzuständig betreffend den Erlass einer entsprechenden Verfügung sowie durch stillschweigende Weigerung, eine entsprechende Verfügung zu erlassen, hat die Beschwerdegegnerin eine formelle Rechtsverweigerung begangen. Nur mit dem Erlass einer Verfügung wäre es den Beschwerdeführern ermöglicht worden, in einem ordentlichen Rechtsmittelverfahren prüfen zu lassen, wie sich das Rechtsverhältnis zur Beschwerdegegnerin gestaltet und/oder ob ein Anspruch auf eine Talentbeschulung von B.\_\_\_ an der städtischen Talentschule besteht bzw. ob es der Beschwerdegegnerin freisteht, einen Schüler «zur Verfügung zu stellen».

8. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist gutzuheissen und die Beschwerdegegnerin anzuweisen, unverzüglich verfügend über das Gesuch der Beschwerdeführer gemäss deren Eingaben vom 11. Januar 2019 (vorstehend Bst. F) und 28. Januar 2019 (vorstehend Bst. I) zu befinden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich der Besuch einer Schule für Hochbegabte nach Art. 53<sup>bis</sup> VSG richtet. Das Vorbringen der Beschwerdeführer, B.\_\_\_ erfülle die Voraussetzungen für den Besuch einer Schule für Hochbegabte im Bereich Sport gemäss Art. 53<sup>bis</sup> Abs. 1 VSG und Art. 11<sup>bis</sup> Abs. 1 VVU weiterhin, wurde von der Beschwerdegegnerin im vorliegenden Verfahren nicht bestritten. Nach Art. 53<sup>bis</sup> Abs. 2 VSG bezeichnet die Regierung durch Verordnung die Voraussetzungen für den Besuch einer Schule für Hochbegabte, die anerkannten Schulen und den Beitrag der Schulgemeinde an das Schulgeld. Diese Regelungskompetenz hat die Regierung für den Talentbereich Sport in Art. 11<sup>bis</sup> VVU wahrgenommen. Die entsprechenden Regelungen haben gegenüber den von der Beschwerdegegnerin angerufenen Bestimmungen des Gemeindegesetzes (wobei offenbleiben kann, ob diese im vorliegenden Fall überhaupt relevant sein könnten) wie auch gegenüber Art. 53 VSG, der den «normalen» auswärtigen Schulbesuch regelt, den Charakter von «lex specialis» und gehen diesen im konkreten Fall deshalb vor. Weder Art. 53<sup>bis</sup> VSG noch Art. 11<sup>bis</sup> VVU enthalten eine Grundlage, wo-

nach das Schulgeld zwischen dem abgebenden und dem aufnehmenden Schulträger zu vereinbaren wäre: die von der Regierung mit dem IX. Nachtrag zur VVU erlassene Regelung ist klar und lässt keine Abweichung zu. Der IX. Nachtrag zur VVU ist gültig erlassen und auf den 1. August 2018 in Vollzug gesetzt worden (ABI 2018, 2828 f.). Dass er von der Beschwerdegegnerin vor Bundesgericht angefochten wurde und der entsprechende Entscheid aussteht, ändert nichts an seiner Anwendbarkeit. Dies hat das Bundesgericht in seiner Verfügung vom 17. Oktober 2018 bestätigt, mit der es ein Gesuch der Beschwerdegegnerin, der erwähnten Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen, abgewiesen hat. Damit gilt für den abgebenden Schulträger weiterhin das in Art. 11<sup>bis</sup> VVU in der Fassung gemäss IX. Nachtrag festgelegte Schulgeld.

9. a) Grundsätzlich hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdegegnerin wird somit grundsätzlich kostenpflichtig. Die Kosten für den vorliegenden Entscheid sind gestützt auf Art. 100 VRP i.V.m. Art. 11 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (sGS 821.1) und Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) auf Fr. 1'500.-- festzulegen. Auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

b) Die obsiegenden Beschwerdeführer sind im vorliegenden Verfahren nicht anwaltlich vertreten. Gründe, weshalb ihnen dennoch eine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen wäre, werden von ihnen nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Bei der unterliegenden Beschwerdegegnerin fällt eine ausseramtliche Entschädigung von Vornherein ausser Betracht (Art. 98 ff. VRP).

## **Entscheid**

1. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde von A.\_\_\_\_ wird gutgeheissen.

2. Die Z.\_\_\_\_ wird zur formellen Erledigung des Gesuchs von A.\_\_\_\_ gemäss Eingaben vom 11. und 28. Januar 2019 angewiesen.
3. Die Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren wird auf Fr. 1'500.-- festgesetzt und gemäss Verfahrensausgang der Beschwerdegegnerin auferlegt. Auf Erhebung wird verzichtet.

BILDUNGSDEPARTEMENT  
DES KANTONS ST.GALLEN  
Der Vorsteher:

Stefan Kölliker  
Regierungspräsident

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 89 Abs. 2 Bst. b VRP innert vierzehn Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden.

## **Zustellung**

Beschwerdeführer: A.\_\_, eingeschrieben

Beschwerdegegnerin: Z.\_\_, eingeschrieben

Interne Stellen: Amt für Volksschule  
Amt für Sport  
Dienst für Recht und Personal

**Versand** **24. Mai 2019**