



Fall-Nr.:	BRB 2022 Nr. 87
Stelle:	Generalsekretariat Bildungsdepartement
Instanz:	Bildungsdepartement
Publikationsdatum:	01.09.2022
Entscheiddatum:	13.04.2022

Verantwortung der Eltern für den Schulbesuch, schulrechtlicher Aufenthalt, Ordnungsbusse

Schulrecht, Art. 62 BV, Art. 52 VSG, Art. 96 VSG, Art. 97 VSG. Abgeleitet aus dem Verfassungsrecht ist das Kind grundsätzlich an seinem Aufenthaltsort zu beschulen. Der schulrechtliche Aufenthalt entspricht dem nicht schulischen Lebensmittelpunkt, soweit dieser während einer gewissen Zeit konstant bleibt, und wird an jenem Ort vermutet, an dem das Kind mehrheitlich übernachtet. Erscheint eine Schülerin oder ein Schüler nicht im Unterricht, hat die Schulbehörde diesem Umstand nachzugehen und den Grund für das Fehlen sowie allfälliges elterliches Fehlverhalten aufzuklären. Die Schulbehörde verhält sich pflichtgemäss, wenn sie die Eltern auffordert, das Kind zur Schule zu schicken oder alternativ eine Aufnahmebestätigung einer anerkannten Privatschule beizubringen. Können die Eltern trotz Nichterscheinen ihres Kindes im Unterricht weder eine Bewilligung betreffend privaten Einzelunterricht noch eine Beschulungsbestätigung einer anerkannten Privatschule beibringen und ist der Aufenthaltsort des Kindes nicht zugunsten eines anderen aufgegeben worden, so verletzen sie ihre Pflicht, ihr Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten. Diesfalls können die Eltern in Anwendung von Art. 97 Abs. 1 VSG vom Schulrat verwarnt oder gebüsst werden. Sofern beide Elternteile ihr Kind an der Schulpflicht hindern bzw. nicht dazu anhalten, ist es zulässig, jedem Elternteil eine Ordnungsbusse bis zum Maximalbetrag von Fr. 1'000.– aufzuerlegen. Abweisung des Rekurses.

BRB 2022 Nr. 87 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



Protokoll des Bildungsrates des Kantons St.Gallen

Sitzung vom: 13. April 2022 / Nr. 87

Schulrat Z.__, A.__; Rekurs betreffend Ordnungsbusse

Auszug an: AA.__ (zu Händen der Rekurrenten), eingeschrieben

Schulrat Z.__, eingeschrieben

Amt für Volksschule / Dienst für Recht und Personal / Rechnungsführerin
Generalsekretariat / Mitglieder des Bildungsrates / GB

Zugestellt am: 19. April 2022

Der Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes berichtet:

A. A.__, haben drei Kinder im schulpflichtigen Alter, wobei die Tochter B.__, geboren 18. April 2009, im Schuljahr 2020/21 die Primarschule in der Gemeinde Z.__ besuchte und betreffend das Schuljahr 2021/22 für den Besuch der ersten Sekundarklasse der Oberstufe Z.__ angemeldet war.

B. Am ersten Schultag des Schuljahres 2021/22, dem 16. August 2021, meldete die Klassenlehrperson der ersten Sekundarklasse dem Schulleiter der Oberstufe Z.__ (nachfolgend Schulleiter), dass eine Schülerin, namentlich B.__, im Unterricht fehle. Im Lauf des Vormittags konnte im Briefkasten der Oberstufe Z.__ ein Schreiben der Eltern von B.__, A.__, vorgefunden werden. Dem Schreiben, datiert mit 15. August 2021, ist zu entnehmen, dass B.__ «per sofort» Privatunterricht geniesse und sie (die Eltern) der Schulbehörde nach Erhalt eine schriftliche Bestätigung zukommen lassen würden.

C. Mit Schreiben vom 17. August 2021 teilte der Schulratspräsident Z.__ (nachfolgend Schulratspräsident) den Eltern von B.__ schriftlich mit, dass für den Privatunterricht eine Bewilligung des Amtes für Volksschule benötigt werde. Das entsprechende Gesuch sei dort einzureichen und es sei gemäss Art. 123 Abs. 2 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) die Erziehung zur Gemeinschaftsfähigkeit sicherzustellen. Solange keine solche Bewilligung vorliege, sei B.__ am Ort des Aufenthalts, namentlich in Z.__, schulpflichtig. B.__ werde entsprechend spätestens am Donnerstag, 19. August 2021 zum regulären Unterricht an der Oberstufe Z.__ erwartet. Schliesslich wies der Präsident die Eltern auf ihre Mitwirkungspflicht gemäss Art. 97 VSG hin und darauf, dass Eltern bei Hinderung an der Erfüllung der Schulpflicht mit einer Ordnungsbusse belegt werden könnten. In schweren Fälle erstatte der Rat Strafanzeige und reiche bei der zuständigen Kinderschutzbehörde (KSB) eine Gefährdungsmeldung ein.

D. Am 19. August 2021 präsentierte sich B.__ nicht in der Schule. Der Schulleiter kontaktierte daraufhin das Elternhaus von B.__. B.__ nahm das Telefon entgegen und gab an, alleine zu Hause zu sein. Die Mutter von B.__ wurde in der Folge auf dem mobilen Telefon kontaktiert, um die Gründe für das Fernbleiben von B.__ zu erfahren und sinngemäss abermals auf die Schulpflicht hinzuweisen. Ebenso wurde die Mutter gefragt, weshalb sie auf die eingeschriebene Post der Schule noch nicht reagiert habe. Diesbezüglich gab die Mutter an, das Schreiben noch nicht



entgegengenommen zu haben. Die Mutter erklärte, dass sie ihre Kinder künftig privat unterrichten wolle, sie wolle mehr Zeit mit den Kindern verbringen. Die pandemiebedingte Fernbeschulung zu Hause sei so schön gewesen. Weil dies im Kanton St.Gallen kompliziert sei, habe sie sich im Kanton X.____ als Wochenaufenthalterin angemeldet. Der Hauptwohnsitz bleibe aber in der Gemeinde Z.____, da dort ihr Zuhause sei. Zum Zweck der Privatbeschulung habe sie Privatlehrpersonen eingestellt. Auch sie (die Mutter) werde einige Lektionen übernehmen. B.____ werde dort unterrichtet, wo die Lehrpersonen seien, also auch in Z.____. Ziel sei es, in Z.____ eine Privatschule zu gründen, dazu wolle sie ein Netzwerk aufbauen. Ihre Töchter fänden dies nicht sonderlich lustig, aber sie müsse ihrem Herzen folgen und auch mal egoistisch sein. Andernfalls könnte sie dies in einigen Jahren bereuen. Sie habe nicht gewusst, dass dies alles so kompliziert sei und ersuche um etwas Zeit, da die zuständige Person des Volksschulamtes des Kantons X.____ in den Ferien weile.

E. Mit Schreiben vom 20. August 2021 trat der Schulratspräsident wiederum an die Eltern A.____ heran. Trotz seiner Aufforderung vom 17. August 2021 sei ihre Tochter ohne weitere Mitteilung nicht im Unterricht erschienen. Die Eltern würden aufgefordert, B.____ bis spätestens 24. August 2021 zum Unterricht in der Oberstufe Z.____ anzuhalten oder bis dahin eine Schulbestätigung einer anderen Schule einzureichen. Ansonsten werde der Schulrat eine Ordnungsbusse aussprechen. Ebenfalls behalte sich der Rat eine Gefährdungsmeldung an die KSB sowie eine Strafanzeige vor.

F. Die Eltern A.____ wandten sich mit E-Mail vom 20. August 2021 an einen Mitarbeiter des Volksschulamtes des Kantons X.____. Alle Unterlagen würden per Mail eingereicht, diese seien per Post ebenfalls unterwegs zum Amt. Ihre Heimatscheine würden bereits in XX.____ liegen, es fehle noch ein Dokument betreffend die jüngste Tochter und ein Datum müsse noch geändert werden. Die Schulbehörden in Z.____ würden extrem Druck machen, weshalb sie sofort einen Zettel benötigen würden, dass sie (Anm.: die Mutter mit den Töchtern) angemeldet seien. Ihre Wurzeln seien in Z.____, dort hätten sie ihr Eigenheim und sie seien aktiv ins Gemeindewesen eingebunden. Das Geschäft der Mutter sei die Trägerschaft des dortigen Familienzentrums. Sie seien seit Wochen in einer kantonalen Elterngruppe tätig, welche die Bedingungen für Privatunterricht schaffen wolle. Dafür werde jedoch noch mehr Zeit benötigt. Diese Zeit hätten ihre Kinder allerdings nicht. Sie seien bereits im «Flow», hätten Kontakt mit Privatlehrern geknüpft und Schulmaterialien besorgt. Auch seien Räumlichkeiten definiert worden. Diese unkonventionelle Schulungsform würden sie seit Jahren leben, einfach während der schulfreien Zeit. Im Kanton St.Gallen sei die Privatbeschulung kompliziert. Im Wissen, dass die Töchter langfristig mit den gewählten Lehrpersonen zusammenarbeiten würden, werde die Schulform des Privatunterrichts in X.____ gewählt. So könnten sie alles aufgleisen und so schnell wie möglich wieder zurück in das Eigenheim gehen. Die Mutter sei mit den Töchtern entsprechend per sofort zu «Opa H.____» nach XX.____ als Wochenaufenthalterinnen ausgeflogen.

G. Mit E-Mail vom 23. August 2021 teilte der Schulleiter dem Schulratspräsidenten mit, die Mutter habe ihm mitgeteilt, ihre Töchter seien per 13. August 2021 in XX.____ angemeldet worden. Der E-Mail beigelegt war das Dokument «eUmzug Schweiz» vom 23. August 2021. Der aktuelle Status laute «eingereicht» bzw. das Dokument beschreibe, dass die Umzugsmeldung von der Mutter mit den drei Töchtern am 23. August 2021, 19:18 Uhr, erfolgreich eingereicht worden sei. Als Wegzugdatum werde der 12. August 2021 angegeben, ebenso seien sie weiterhin (teilweise) in der Wegzugsgemeinde (Z.____) wohnhaft. Der Schulleiter teilte dem Schulratspräsidenten zudem mit, dass gemäss Angaben der Mutter anlässlich eines Telefonats vom 23. August 2021 die Ämter zu wenig schnell arbeiten würden. Es sei ihr deshalb nicht möglich, die Bestätigung für die Beschulung von B.____ bis Dienstag, 24. August 2021, einzureichen.



H. Das Volksschulamt des Kantons X. __ meldete den Eltern mit Schreiben vom 24. August 2021 zurück (Anm.: Titel des Schreibens ist «Rückmeldung Privatunterricht»), die Meldung zum Privatunterricht vom 15. August 2021 sei bei der Aufsicht Privatschulen am 23. August 2021 eingegangen. Es werde folgende Rückmeldung gegeben: Gemeldet seien die drei Töchter B. __, C. __ und D. __, diese seien seit dem 1. August 2021 in Privatunterricht, die Formulare seien vollständig und korrekt, die Lehrpersonen seien die Mutter (ein EDK-anerkanntes Lehrdiplom für die Volksschulstufe liege vor), I. __ (kein Lehrdiplom) sowie J. __ (kein Lehrdiplom). Der Privatunterricht werde betreffend B. __ von einer Person ohne abgeschlossene Lehrerausbildung erteilt. Dieses Schreiben überbrachte die Mutter gemäss Aktennotiz der Oberstufe Z. __ persönlich dem Sekretariat der Oberstufe Z. __. Der Aktennotiz ist weiter zu entnehmen, sie (die Mutter) habe im Lauf des kurzen Gesprächs mitgeteilt, dass ihre Kinder jeweils am Montag und am Freitag in Z. __ privat unterrichtet würden und an den anderen Tagen in XX. __ seien.

I. Das Einwohneramt Z. __ erfasste die Wegzugsmeldung von B. __ per 24. August 2021.

J. Der Schulrat Z. __ verfügte am 26. August 2021 gegenüber den Eltern von B. __, A. __, eine Ordnungsbusse von insgesamt Fr. 2'000.– für das Fernbleiben von B. __ für die Zeit vom 16. August 2021 bis zum 24. August 2021. Zur Begründung stützte sich der Rat auf die vorerwähnten Schriftlichkeiten (Bst. C und E). Seit dem 16. August bis zum 26. August 2021 sei B. __ weder zum Unterricht erschienen, noch hätten die Eltern eine Beschulungsbestätigung einer anderen, im Kanton St.Gallen zugelassenen Privatschule, beigebracht. Anlässlich des Telefonats vom 19. August 2021 habe die Mutter gegenüber dem Schulleiter ihre Argumente dargelegt. Letzterer habe die Mutter über das mögliche weitere Vorgehen informiert. Sollte B. __ weiterhin nicht zum Unterricht erscheinen bzw. werde keine Bewilligung für den anerkannten privaten Einzelunterricht im Kanton St.Gallen vorgewiesen, würden weitere Bussen ausgesprochen.

K. Gegen die Verfügung des Schulrats (nachfolgend Vorinstanz) erhoben die Eltern von B. __, A. __ (nachfolgend Rekurrenten), vertreten durch AA. __, am 7. September 2021 Rekurs beim Bildungsdepartement des Kantons St.Gallen. Die Rekurrenten beantragten unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer zulasten der Vorinstanz die Aufhebung der Ordnungsbussenverfügung und «die Beschuldigten» seien von Schuld und Strafe freizusprechen. Eventualiter sei die Ordnungsbusse über Fr. 2'000.– auf einen Betrag von maximal Fr. 500.– zu reduzieren. Zur Begründung wurde im Wesentlichen das Folgende vorgebracht: Die Rekurrenten hätten B. __ am 15. August 2021 bei der Vorinstanz abgemeldet und gleichzeitig beim Volksschulamt des Kantons X. __ die Anmeldung für den Privatunterricht eingereicht. Der Vorinstanz sei damit bekannt gewesen, dass sich die Rekurrentin mit B. __ und den anderen Töchtern in XX. __ angemeldet hätten. Das Volksschulamt X. __ habe am 24. August 2021 sodann auf die Anmeldung betreffend Privatschule reagiert und den Rekurrenten die *Weiterführung* (Anm.: Hervorhebung durch die Rekurrenten) des Privatunterrichts bestätigt. Nichtsdestotrotz habe die Vorinstanz mit Bussenanordnungen gedroht und dabei argumentiert, es liege keine Bewilligung von Seiten des Volksschulamtes X. __ vor und der Status betreffend Wochenaufenthalt in XX. __ sei auch nicht genehmigt. Entsprechend sei der Wohnsitz von B. __ nach wie vor in Z. __. Nebst der verfassungsmässigen Schulpflicht gemäss Art. 19 und 62 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gelte auch die Niederlassungsfreiheit. Gestützt auf die persönliche Freiheit und die jeweiligen kantonalen Bestimmungen könnten Bürgerinnen und Bürger neben dem Wohnsitz auch Wochenaufenthalter an einem anderen Ort sein. Mit Deklaration vom 15. August 2021 und gestützt auf Art. 10 BV habe sie (die Rekurrentin) der Vorinstanz den Wochenaufenthalt von ihr und ihren Töchtern in XX. __ angezeigt. Damit habe B. __ seit dem 15. August 2021 unter Gesetzgebung des Kantons X. __ betreffend den Volksschulunterricht gestanden. Im Kanton X. __ sei eine Privatbeschulung nicht bewilligungspflichtig, es bedürfe lediglich einer Anmeldung. Eine solche hätten sie eingereicht.



Die Vermutung, dass sich B.____ und ihre Schwestern noch immer in Z.____ aufhielten und sich der Lebensmittelpunkt noch immer dort befinde, sei vollkommen untauglich und werde mit Nachdruck bestritten. Das Prinzip «in dubio pro reo» gelte auch im Verwaltungsstrafrecht. Selbst wenn nach der Anmeldung in XX.____ Anzeichen für Aufenthalt von B.____ in Z.____ bestanden hätten, würde eine Vermutung für eine Bestrafung nicht ausreichen. Die Vorinstanz sei für die Erfüllung der Schulpflicht von B.____ nicht mehr zuständig. Die Bussenverfügung verletze das Legalitätsprinzip und sei ersatzlos aufzuheben. Eventualiter sei die Busse auf höchstens Fr. 500.– zu reduzieren. Der Höchstsatz von Fr. 1'000.– gemäss Art. 97 VSG dürfe nicht eigenmächtig angepasst werden und die Maximalstrafe sei ohne Vorstrafen vollkommen unverhältnismässig. Schliesslich habe die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Rekurrenten verletzt. Zwar sei die Rekurrentin angehört worden, indes habe sich die Vorinstanz nicht mit ihren Argumenten auseinandergesetzt. Der rechtmässig garantierte Rechtsschutz sei verweigert worden.

Der Rekurs wurde nach Eingang dem in der Sache zuständigen Bildungsrat überwiesen.

L. Die Vorinstanz nahm zu den Vorbringen der Rekurrenten am 30. September 2021 Stellung. Zusammengefasst wurde ins Feld geführt, dass der Rekurrentin das rechtliche Gehör telefonisch durch den Schulleiter sowie im Büro der Vorinstanz ausreichend gewährt worden sei. Das Volksschulamt des Kantons X.____ habe den Privatunterricht von B.____ anerkannt, allerdings sei die Anmeldung in XX.____ zu jenem Zeitpunkt nicht abgeschlossen gewesen. Entsprechend sei das Vorgehen des Volksschulamtes des Kantons X.____ nicht korrekt gewesen. Sie (die Vorinstanz) habe aufgrund der Akten davon ausgehen müssen, dass sich B.____ mehrheitlich in Z.____ aufhalte und das Bevölkerungsamt den Wochenaufenthalt ablehne. Auch der Kanton X.____ kenne keinen zivilrechtlichen Aufenthalt nur zum Zweck der Privatbeschulung. Sie (die Vorinstanz) sei vielmehr gemäss Art. 52 VSG in der Pflicht, die Beschulung der sich in der Gemeinde aufhaltenden Kinder sicherzustellen. Die Rekurrenten wohnten an der gleichen Strasse, an welcher sich auch die Schule befinde. Es sei entsprechend festgestellt worden, dass sich die Rekurrentin und die Kinder trotz Umzugsmeldung vom 23. August 2021 mehrheitlich in Z.____ aufgehalten hätten. Bis dato hätten die Rekurrenten keine Bewilligung des Amtes für Volksschule des Kantons St.Gallen für die Erteilung von Privatunterricht vorgelegt. Zudem halte sich die Rekurrentin mit den Töchtern mehrheitlich in Z.____ auf.

Der schulrechtliche Aufenthalt grenze sich vom zivilrechtlichen Wohnsitz ab. Es sei irrelevant, ob die Schulen in XX.____ nach den Sommerferien eine Woche später gestartet seien. B.____ Schulbeginn sei der 16. August 2021 gewesen. Die Volksschule sei für die Erziehung und Bildung verantwortlich und somit auch in der Verantwortung, dass keine Bildungshindernisse entstünden. Folglich und selbstredend stehe die Volksschule auch in der Verantwortung und Pflicht, den schulrechtlichen Aufenthalt eines Kindes im Zweifelsfall zu überprüfen. Die entsprechende Feststellung obliege den Schul- und Rekursbehörden nach Ermessen im Einzelfall. Die Aussagen und Akten betreffend die Rekurrenten liessen zweifelsohne darauf schliessen, dass der schulrechtliche Aufenthalt der Kinder jederzeit in Z.____ gewesen sei. Auch der eingereichte Stundenplan zeige auf, dass der Lebensmittelpunkt der Kinder primär in Z.____ sei. Es werde beantragt, wegen Verfahrensmängel nicht auf den Rekurs einzutreten – es fehle die Unterschrift des Vaters auf der Vollmacht der Rechtsvertretung. Eventualiter sei der Rekurs vollumfänglich und unter Kostenfolge abzuweisen.

M. Die Rekurrenten reichten mit Eingabe vom 1. Oktober 2021 weitere Unterlagen ins Recht, namentlich die Wochenaufenthalts-Bewilligungen des Bevölkerungsamts der Stadt XX.____ betreffend die Rekurrentin, B.____ und ihre beiden Schwestern. Alle Bewilligungen sind mit dem 14. September 2021 datiert. Die Bewilligungen bescheinigen rückwirkend den Zuzug per 16. August 2021.

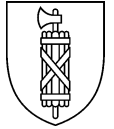


N. Die Rekurrenten reichten am 25. Oktober 2021 ihre Replik und eine von beiden Elternteilen unterzeichnete Vollmacht betreffend den Rechtsvertreter ins Recht. In der Sache brachten die Rekurrenten vor, das Telefonat mit dem Schulleiter werde nicht bestritten, indessen seien ihre Argumente in keiner Art und Weise in die Entscheidungsfindung miteingeflossen. Allerdings verlange der Grundsatz des rechtlichen Gehörs, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid Belasteten auch tatsächlich höre, sorgfältig prüfe und in der Entscheidungsfindung berücksichtige. Der Betroffene solle wissen, weshalb entgegen seinem Antrag entschieden worden sei. Wenigstens kurz müssten die Überlegungen einer Behörde genannt werden. Es müsse zumindest ersichtlich sein, auf welchen grundlegenden Überlegungen die Entscheidungsfindung basiere. Vorliegend sei in der Verfügung vom 26. August 2021 mit keinem Wort auf ihre Argumente und Begründungen eingegangen worden. Es sei einzig darauf verwiesen worden, dass ein Gespräch stattgefunden habe und sie (die Rekurrenten) sich hätten positionieren können. Die Argumentation und eine Berücksichtigung ihrer Behauptungen habe jedoch nicht stattgefunden, weshalb ihr rechtliches Gehör verletzt worden sei. Weiter sei es irrelevant, ob die Anmeldung in XX.__ abgeschlossen gewesen sei oder nicht: Wesentlich sei der Umstand, dass sie sich in Z.__ abgemeldet und in XX.__ angemeldet hätten. Dass sich B.__ mehrheitlich in Z.__ aufgehalten habe, werde bestritten, vielmehr sei das Mädchen mehrheitlich in XX.__ gewesen. Die Vorwegnahme des Entscheids einer anderen Behörde, vorliegend eines Drittkantons, sei unstatthaft. Weshalb das Bevölkerungsamt der Stadt XX.__ die Gesuche für Wochenaufenthalt hätte ablehnen sollen, sei nicht erkennbar. Mit der Abmeldung von B.__ in Z.__ und deren Anmeldung in XX.__ gelte das Ferienregime des Kantons X.__.

Die Vorinstanz habe die Bussenverfügung entgegen den dazu notwendigen Voraussetzungen erlassen und habe keinerlei Belege für eine derartige Bestrafung gehabt. Sie (die Rekurrenten) würden bestreiten, dass vorliegend Platz für einen Ermessensentscheid vorgelegen habe. Die Vorinstanz sei nicht berechtigt gewesen, einen Ermessensentscheid zu fällen bzw. verletze das Fällen des Entscheids gegen die vorgelegten Belege das Willkürverbot. Weder die Akten noch ihre Ausführungen würden darauf schliessen lassen, dass sich B.__ bzw. die drei Töchter mehr in Z.__ als in XX.__ aufhielten. Schliesslich sei es ihre Sache, wo sie ihre Töchter unterrichteten. Wesentlich sei einzig der Ort des gewöhnlichen Aufenthalts. Dieser sei bis zur Ausstellung der Busse in XX.__ gewesen. Dass sie derzeit in Z.__ wohnten, sei einzig dem Umstand geschuldet, dass sie keine weiteren Verfahren oder Bussen provozieren wollten.

O. Der verfahrensleitende Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartements ersuchte die Rekurrenten am 3. November 2021 im Rahmen der Sachverhaltsabklärung gemäss Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) um detaillierte Angaben und/oder Ausführungen hinsichtlich der Wohnverhältnisse der bekannten Person («Opa H.__») in XX.__. Im Besonderen wurde um Angaben zu den zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten bzw. zur genauen Anzahl der Zimmer und deren Fläche ersucht. Ebenfalls wurde um Angaben zum mietrechtlichen Verhältnis der Rekurrentin und B.__ bzw. der weiteren zwei Töchter erbeten («Gäste» oder Untermieterinnen).

P. Die Vorinstanz liess in ihrer Replik vom 23. November 2021 innert erstreckter Frist zusammengefasst was folgt verlauten: Das rechtliche Gehör der Rekurrenten sei in genügender Weise gewährt worden. Die Rekurrenten hätten sich mehrfach frei zum Sachverhalt äussern können. Die Rekurrentin sei mindestens zweimal in direktem Kontakt mit dem Schulleiter gestanden, welcher auch an der massgebenden Schulratssitzung teilgenommen habe. Aus der Bussenverfügung ergebe sich klar, dass die Argumente der Rekurrenten in den Erwägungen berücksichtigt worden seien. Es müssten nicht sämtliche denkbaren Argumente aufgegriffen werden, es sei lediglich notwendig, die grundlegenden Überlegungen darzutun. Die Rekurrenten würden verkennen, dass es nicht auf den formellen Wohnsitz der Kinder ankomme, sondern auf den Ort, wo sich die Kinder tatsächlich aufhielten. Gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung



seien weder die zivilrechtliche Anmeldung noch ein allfälliger ausländer- bzw. asylrechtlicher Anknüpfungspunkt massgebend. Eine Abmeldung und Neuanmeldung an einem anderen Ort könne nicht automatisch zu einem Wechsel des schulrechtlichen Aufenthalts führen. Vielmehr sei der Aufenthalt des schulpflichtigen Kindes persönlich sowie eigenständig. Zu berücksichtigen sei einzig, ob der nicht schulische Lebensmittelpunkt während einer gewissen Zeit konstant bleibe. Es sei aus den Ausführungen ersichtlich, dass der zivilrechtliche Wohnsitz mit dem schulrechtlichen Aufenthalt in Verbindung stehe. Niemand könne an mehreren Orten gleichzeitig Wohnsitz haben. Bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes bleibe der einmal begründete bestehen. Für die Begründung von Wohnsitz müssten zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Der Aufenthalt müsse objektiv feststellbar sein und es brauche die Absicht des dauernden Verbleibs. Wie betreffend den schulrechtlich relevanten Aufenthalt sei der Mittelpunkt der Lebensbeziehung massgebend. Dafür sei weder eine Anmeldung noch eine Abmeldung noch die Schriften hinterlegung massgebend. Würden Personen zwischen verschiedenen Orten pendeln, so sei der Wohnsitz an jenem Ort, zu welchem die engste Beziehung bestehe. Diese Konzeption betreffend den zivilrechtlichen Wohnsitz würde sich grundsätzlich mit jener der Bestimmung des schulrechtlichen Aufenthalts decken. Massgebend für den schulrechtlichen Aufenthaltsort eines Kindes sei der Lebensmittelpunkt, wobei sämtliche Umstände zu berücksichtigen seien. Ebenfalls zu berücksichtigen sei, wo sich das Kind aufhalte und wo es übernachtete. Es komme entsprechend nicht darauf an, wann die Rekurrentin bzw. B. __ sich in Z. __ abgemeldet hätten. Eine Abmeldung sei eine reine Willensbekundung und begründe weder einen zivilrechtlichen Wohnsitz noch einen anderen schulrechtlichen Aufenthalt. Im Hinblick auf den Lebensmittelpunkt der Kinder sei auf das Telefongespräch vom 19. August 2021 zu verweisen. Die Rekurrentin habe unmissverständlich dargetan, dass sie sich lediglich als Wochenaufhalterin in XX. __ angemeldet habe, um sich den strengen Auflagen des Kantons St.Gallen betreffend Etablierung von Privatunterricht zu entziehen. Der Hauptwohnsitz würde in Z. __ bleiben, dort sei ihr Zuhause. Die Kinder würden auch in Z. __ unterrichtet. Die Anmeldung in XX. __ sei eine Übergangslösung. Es sei klar ersichtlich, dass es den Rekurrenten nicht darum gehe, einen Wohnsitz bzw. einen neuen schulrechtlichen Aufenthalt zu begründen, sondern darum, die St.Gallischen Vorgaben zu umgehen. Einen neuen Lebensmittelpunkt hätten die Rekurrenten offenkundig nicht begründen wollen. Schliesslich zeige auch die Wohnsituation beim Grossvater in XX. __, dass es sich nicht um eine auf Dauer angelegte Verschiebung des Lebensmittelpunktes handle. Es sei nicht davon auszugehen, dass in der Wohnung des Grossvaters genügend Platz vorhanden sei, um die Rekurrentin und die drei Kinder dem Kindeswohl entsprechend aufzunehmen. Eine Sozialisierung in XX. __ sei mit den vielen Wechseln der Übernachtungsorte ebenfalls kaum denkbar.

Aus der im Recht liegenden «Meldung Privatunterricht, Schuljahr 2021/22» gehe klar hervor, dass B. __ von zwei Lehrpersonen aus dem Kanton St.Gallen unterrichtet werde, wobei der Unterricht ebenfalls in Z. __ stattfinde. Der Lebensmittelpunkt von B. __ habe sich nicht in tatsächlicher Hinsicht verändert. Daran vermöge auch die Meldung des Volksschulamtes des Kantons X. __ vom 24. August 2021 nichts zu ändern. Zusammenfassend werde festgehalten, dass B. __ bis heute ihren Lebensmittelpunkt in Z. __ habe. Zu keinem Zeitpunkt habe ein subjektiver Wille der Rekurrenten bestanden, den schulrechtlich relevanten Aufenthalt nach XX. __ zu verlegen. Dies sei ihr (der Vorinstanz) gegenüber auch in aller Deutlichkeit mitgeteilt worden. Der Rekurs sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen vollumfänglich abzuweisen.

Q. Innert mehrmalig erstreckter Frist nahmen die Rekurrenten am 17. Dezember 2021 wie folgt Stellung: Dem Verlaufsprotokoll des Bevölkerungsamts der Stadt XX. __ sei zu entnehmen, dass sie (die Rekurrentin) bereits am 12. August 2021 mit der Verwaltung der Stadt XX. __ Kontakt aufgenommen und ihren Willen bekundet habe, sich mit ihren Töchtern bei einem Bekannten in XX. __ anzumelden. Sie habe ausgeführt, dass der Rekurrent im Eigenheim in Z. __ bleibe und sie, die Rekurrentin, ihre Töchter privat beschulen wolle. Dies sei im Kanton St.Gallen nicht



möglich. Sie habe dabei Ausführungen zur Wohnung und der zu erwartenden Wohn- und Beschulungssituation gemacht. Am 23. August 2021 sei in der Folge das entsprechende Gesuch beim Bevölkerungsamt eingetroffen. Es sei sodann zu einer telefonischen Abklärung zwischen dem Bevölkerungsamt und der Schulverwaltung Z.___ gekommen. Am 8. September 2021 habe schliesslich ein Gespräch zwischen der Sachbearbeiterin in XX.___ und ihr (der Rekurrentin) stattgefunden. Dabei habe sich ergeben, dass sie sich zusammen mit ihren Töchtern drei bis vier Tage bzw. Nächte in XX.___ aufhalte, dies, obschon ihr Lebensmittelpunkt in Z.___ sei. Der Wochenaufenthalt sei für maximal ein Jahr geplant bzw. solange bis im Kanton St.Gallen das Gesuch um Homeschooling bewilligt sei. Die Absicht, dass sie zur Durchsetzung des gewünschten Homeschoolings den dauernden Aufenthalt nach XX.___ wechseln würden, sei offen formuliert worden. Es sei belegt, dass sie bereits ab dem Zeitpunkt nach den Sommerferien an drei bis vier Tagen bzw. Nächten in XX.___ gewesen seien. Indem das Bevölkerungsamt am 24. August 2021 der Vorinstanz anlässlich des Telefonats ihre Absicht des dauernden Verbleibs, vorerst für längstens ein Jahr, nochmals bestätigte habe, habe für die Vorinstanz objektiv erkennbar sein müssen, dass der «Verbleib» B.___ nach XX.___ verlegt worden sei. Die Bussenverfügung sei entsprechend willkürlich, tatsachenwidrig und somit in unzulässiger Weise ergangen. Obwohl die Vorinstanz gewusst habe oder hätte wissen müssen, dass B.___ nun mehrheitlich den Aufenthalt nach XX.___ verschoben habe, sei dennoch basierend auf einer «Vermutung» eine Busse ausgesprochen worden. Selbst wenn der Vorinstanz der Umstand des Aufenthalts ab den Sommerferien in XX.___ nicht ganz klar gewesen wäre, hätte der Grundsatz «in dubio pro reo» zur Anwendung kommen müssen. Es gelte überdies die Unschuldsumutung gemäss der Bundesverfassung bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die verfassungsmässigen Anforderungen an die Beweiswürdigung würden auch im Verwaltungsstrafrecht gelten. Der Ausspruch der Bussenverfügung sei ein klarer Ausfluss einer unzulässigen Selbstjustiz der Behörden, die es aus subjektivem Moralverständnis heraus nicht billigen wollten, dass die Rekurrenten sich ihr Recht auf Niederlassungsfreiheit nehmen und selbst über die Beschulung ihrer Kinder entscheiden wollten. Es werde nicht objektiv entschieden, sondern aus reiner Empörung heraus gehandelt. Eine strafende Behörde müsse aber die Strafprinzipien und Verfahrensrechte einhalten und dürfe sich nicht von Emotionen leiten lassen. Der Rekurs sei unter Kostenpflicht abzuweisen.

Den Beilagen, einer Dateneinsicht der Rekurrentin bzw. einem «Memo» vom 7. Dezember 2021, ist zu entnehmen, dass die Rekurrentin mit B.___ und den anderen zwei Töchtern am 12. August 2021 in XX.___ am Schalter des Bevölkerungsamtes war und sich bei dem Bekannten hat anmelden wollen. Die Wohnung in XX.___ verfüge gemäss Angaben der Rekurrentin über drei Zimmer und sei 60m² gross. Dem Memo ist weiter zu entnehmen, dass die Rekurrentin angab, ein Wochenaufenthaltsgesuch schreiben zu wollen und dieses bis zum 31. August 2021 in Aussicht stellte. Das Gesuch ging sodann am 23. August 2021 beim Bevölkerungsamt ein. Am 24. August 2021 ging der «eZuzug auf Dispo» ein. Gleichentags telefonierte das Bevölkerungsamt mit der Vorinstanz. Schliesslich wurde die Rekurrentin am 1. September 2021 um einen Termin für ein Befragungsgespräch gebeten, das Gespräch fand am 8. September 2021 statt. Weiter ist dem Memo zu entnehmen, dass gemäss Rücksprache mit dem Kompetenzzentrum der Wochenaufenthalt für ein Jahr «i.O.» sei. Auf einer anderen Beilage, einer Kopie des Fragebogens seitens des Bevölkerungsamtes, gibt die Rekurrentin gegenüber dem Personenmeldeamt an, am Montagmorgen in Z.___ zu sein, jedoch in der Nacht in XX.___ zu schlafen. Am Dienstag findet gemäss Angaben der Rekurrentin am Nachmittag die Musikschule der jüngeren Schwestern von B.___ in Z.___ statt, somit muss die Rekurrentin bereits am Dienstag mit den drei Töchtern zurück nach Z.___. Dem Plan ist zu entnehmen, dass die Rekurrentin mit den Töchtern am Dienstagabend jedoch nach XX.___ zurückkehrt und sie dort nächtigen. Betreffend den Mittwoch ist dem Plan nichts zu entnehmen. Am Donnerstag ist die Rekurrentin mit den Töchtern in



BRB 2022/87

YY.____ und am Abend für eine Lektion in Z.____. Dem Plan ist weiter zu entnehmen, dass die Rekurrentin danach, also nach der Lektion in Z.____, nach XX.____ zurückkehrt und sie mit den Töchtern wiederum dort schläft. Am Freitagnachmittag bis am Sonntag befinden sich alle in Z.____.

R. Betreffend die Sachverhaltsabklärung in Zusammenhang mit der Wohnsituation in XX.____ (vorstehend Bst. O) liessen sich die Rekurrenten nicht vernehmen.

Der Bildungsrat erwägt:

1. Der Bildungsrat ist für die Beurteilung des vorliegenden Rekurses nach Art. 130 Bst. b und e VSG zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VRP (vgl. Art. 125 VSG). Die Rekurrenten sind als Adressaten der angefochtenen Verfügung zur Rekursführung legitimiert (Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Form- und Fristenfordernisse sind erfüllt (Art. 47 ff. VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2. a) Als Rekursinstanz entscheidet der Bildungsrat, ohne an die Anträge der Beteiligten gebunden zu sein (vgl. Art. 56 Abs. 1 VRP). Seine Überprüfungsbefugnis ist nicht eingeschränkt. Er kann die angefochtene Verfügung damit nicht nur auf ihre Rechtmässigkeit, sondern auch auf ihre Angemessenheit hin überprüfen (vgl. Art. 46 Abs. 1 VRP). Das Ermessen des Bildungsrats tritt an die Stelle desjenigen der Vorinstanz.

b) Willkür liegt vor, wenn ein Entscheid getroffen wurde, der offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (vgl. BGE 140 III 167. E. 2.1, m.w.H.).

3. In formeller Hinsicht ist vorab eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und die Missachtung der daraus abgeleiteten Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV) zu prüfen.

a) Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs leitet das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Pflicht der Behörden ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Betroffene soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 129 I 232 E. 3.2; BGer 1C_576/2012 vom 11. Oktober 2013 E.4.2). Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 126 I 97 E. 2b mit Hinweisen).

Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründungsdichte ist dabei insbesondere abhängig von der Entscheidungsfreiheit der Behörde, der Eingriffsintensität des Entscheids sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen (vgl.



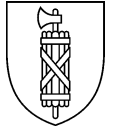
BGE 129 I 232, E. 3.3; BGer 1B_696/2012 vom 11. Dezember 2012 E. 3.1). Eine minimale Begründung vermag dann zu genügen, wenn der Entscheid die Interessen des Betroffenen nur am Rande tangiert oder wenn die Gründe für den Entscheid offensichtlich sind. Auch in diesem Fall muss sich der Betroffene jedoch über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn sachgerecht anfechten können (René Wiederkehr, Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, ZBI 2010 S. 489, m.w.H.).

b) Bei Verstössen gegen die Begründungspflicht durch die Erstinstanz erachtet das Bundesgericht den Mangel im Rechtsmittelverfahren als behoben, wenn die erstinstanzliche Behörde anlässlich der Anfechtung ihres Entscheids eine hinreichende Begründung in der Vernehmlassung nachschiebt und der Beschwerdeführer Gelegenheit erhält, seine Beschwerde in der Replik oder einer zusätzlichen Beschwerdebegründung zu ergänzen, so dass ihm durch die erst nachträgliche Stellungnahme kein prozessualer Nachteil entsteht. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinn einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 Erw. 2.3.2, m.w.H.).

c) Vorliegend hat die Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 26. August 2021 in den «Erwägungen» auf die Grundlagen des VSG hingewiesen und dass den Rekurrenten mit ihren Schreiben vom 17. bzw. 20. August 2021 die Konsequenzen des weiteren Fernbleibens von B.____ vom Unterricht an der Oberstufe Z.____ aufgezeigt worden sei. Anlässlich des Telefonats mit dem Schulleiter hätten die Rekurrenten ihre Argumente darlegen können. Es werde überdies festgehalten, dass das Kind die öffentliche Schule am Aufenthaltsort zu besuchen habe (vgl. vorstehend Bst. J). Die Vorinstanz hat es jedoch gänzlich unterlassen, sich in ihrer Verfügung mit den Vorbringen der Rekurrenten auseinanderzusetzen und darzutun, weshalb sie dieselben für nicht erheblich, unrichtig oder allenfalls unzulässig erachtet. Ebenso hat sie darauf verzichtet, die für den Entscheid massgebenden Äusserungen bzw. wesentlichen Argumente in die Verfügung aufzunehmen. Die Vorinstanz begnügte sich vielmehr damit, auf ein Telefonat mit dem Schulleiter zu verweisen. Nach dem Gesagten ist die Vorinstanz entgegen ihren Ausführungen (vorstehend Bst. P) damit ihrer Begründungspflicht nicht hinreichend nachgekommen und hat das rechtliche Gehör verletzt. Es ist daher zu prüfen, ob die Angelegenheit zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Vorinstanz zurückgewiesen werden muss oder ob die nachgeschobene vorinstanzliche Begründung in der Vernehmlassung des vorliegenden Verfahrens sich als hinreichend zeigt und damit die Verletzung des rechtlichen Gehörs «geheilt» werden kann.

d) In ihrer Vernehmlassung vom 30. September 2021 (vorstehend Bst. L) und in ihrer Replik vom 23. November 2021 (vorstehend Bst. P) legte die Vorinstanz rechtsgenügend dar, weshalb die Rekurrenten in Zusammenhang mit der Verletzung ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht mit einer Ordnungsbusse belegt werden sollen. Die festgestellte Verletzung des rechtlichen Gehörs (vorstehend Bst. c) gilt vor diesem Hintergrund nunmehr praxisgemäss als geheilt. Der Gehörsverletzung ist jedoch bei der Kostenverlegung angemessen Rechnung zu tragen (vgl. nachstehend Ziff. 10). Der Rekurs ist nachfolgend materiell zu prüfen.

4. a) Im Erziehungs- und Bildungsauftrag der öffentlichen Volksschule hat grundsätzlich nicht die Erziehung, sondern die Bildung Priorität. Die Erziehung ist aufgrund des Vorranges des Bundeszivilrechts primär Sache der Erziehungsberechtigten. Die Schule ist dagegen von Verfassungen wegen dem Unterricht und damit der Wissensvermittlung verpflichtet. Weil der Unterricht jedoch nicht in einem zwischenmenschlichen bzw. sozialen Vakuum stattfinden kann, steht er in enger Wechselwirkung zur privaten elterlichen Erziehung und wird durch eine schulische



Erziehung, insbesondere über eine gezielte Förderung der Selbst- und Sozialkompetenz ergänzt (Jürg Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St.Gallen, 2. Aufl., 2008, S. 38 ff.).

b) Die Schule im vorstehend beschriebenen Sinn ist mitwirkungsbedürftig. Lehrpersonen und Schulbehörden sind darauf angewiesen, dass die Eltern dazu beitragen, dass die Ausbildung ihres Kindes gelingt. Schule und Eltern arbeiten in Erziehung und Ausbildung zusammen (Art. 92 Abs. 1 VSG). Art. 96^{bis} VSG verpflichtet die Eltern, Lehrperson und Schule für Gespräche und weitere Kontakte zur Verfügung zu stehen und über Kind und Familie zu informieren, soweit es der Erziehungs- und Bildungsauftrag erfordert. Zudem werden die Eltern verpflichtet, Lehrperson und Schule in Erziehung und Bildung sowie bei der Umsetzung schulischer Massnahmen zu unterstützen. Die Erziehungsberechtigten haben demzufolge gegenüber der Schule eine Kontakt-, Informations- und Unterstützungspflicht. Eltern, die diese Mitwirkungspflicht erheblich verletzen, werden vom Schulrat gemäss Art. 97 Abs. 2 VSG verwarnt oder gebüsst.

c) Nach Art. 96 Abs. 1 VSG haben Eltern die Pflicht, ihr Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten. Der Entscheid, ob das Kind in die Schule geht oder nicht, liegt somit grundsätzlich nicht in der elterlichen Kompetenz. Sie können das Kind an höchstens zwei Halbtagen pro Schuljahr durch vorgängige schriftliche Mitteilung an die Lehrperson vom Unterricht zu befreien (Art. 96 Abs. 2 VSG). Darüber hinaus bedürfen voraussehbare Absenzen gemäss Art. 16 Abs. 1 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) der vorgängigen Bewilligung. Kann vorgängig keine Bewilligung eingeholt werden bzw. wurde eine solche nicht erteilt, sind Absenzen durch die Eltern nachträglich zu begründen (Art. 16 Abs. 2 VVU). Für eine nachträgliche Begründung müssen stichhaltige Gründe angeführt werden. Dazu gehören insbesondere Erkrankungen der Schülerin oder des Schülers, gravierende Vorkommnisse in der Familie oder höhere Gewalt (Raschle, a.a.O., S. 75).

Bei einer Verletzung der Pflicht, die Kinder zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten, können die Eltern in Anwendung von Art. 97 Abs. 1 VSG vom Schulrat verwarnt oder gebüsst werden. In schweren Fällen erstattet der Schulrat Strafanzeige zu Händen der Strafverfolgungsbehörden (Art. 97 Abs. 1 letzter Satz i.V.m. Art. 131 VSG). Art. 97 VSG ermöglicht es den Schulbehörden, der elterlichen Pflicht, das Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten, rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu bewirken. Damit soll in nicht schwerwiegenden Fällen im Interesse aller Beteiligten, insbesondere auch des Kindes, auf welches Auseinandersetzungen und Verfahren zwischen Eltern und Behörden unvermeidlich zurückwirken, unbürokratisch und rasch entschieden werden können (VerwGE B 2015/314 vom 28. September 2017 E. 2.2; GVP 2000 Nr. 5). Eine Ordnungsbusse beträgt nach Art. 97 Abs. 1 VSG je veräumter Schulhalbtage im Minimum Fr 200.–, insgesamt höchstens Fr. 1'000.–. Gegenstand der Strafe ist nicht ein Fehlverhalten des Kindes, sondern vielmehr das Fehlverhalten der Eltern. Dieses ist unter Berücksichtigung der Umstände zu sanktionieren.

d) Das Bundesgericht verlangt von den Kantonen nicht, auf ihre eigenen Ordnungsbussen die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) anzuwenden (BGE 121 I 379 f., m.w.H.; GVP 2000 Nr. 5). Das Interesse der Schülerinnen und Schüler an ausreichender Beschulung und das öffentliche Interesse an einem reibungslosen Schulbetrieb rechtfertigen bei der Anwendung von Art. 97 VSG einen weniger strengen Beweismassstab als in Strafsachen. Ein Schulrat spricht eine Sanktion gemäss Art. 97 VSG zu Recht bzw. in pflichtgemässer Ausübung seines Ermessens aus, wenn mehr Anhaltspunkte für als gegen elterliches Fehlverhalten sprechen (vgl. GVP 1998 Nr. 75). Das Regulativ im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule würde ansonsten seine Bedeutung verlieren. Ein solches Fehlverhalten liegt nach dem Gesagten nicht nur vor, wenn die Eltern das Kind absichtlich nicht zur Schule schicken. Es ist vielmehr schon gegeben, wenn das Kind nicht



mit der nach den Umständen gebotenen Entschiedenheit zum Schulbesuch angehalten wird (GVP 1998 Nr. 75).

e) Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig ist. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St.Gallen, 8. Aufl., Rz. 514 ff.).

5. a) Nach Art. 12 VRP ermittelt die Behörde den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen. Es gilt somit im Verwaltungsverfahren der Untersuchungsgrundsatz. Als Mittel zur Ermittlung des Sachverhalts nennt das Gesetz die Befragung von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, den Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, den Augenschein sowie andere geeignete Mittel. Eingeschränkt wird der Untersuchungsgrundsatz von Art. 12 Abs. 2 VRP, wonach nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen abzunehmen sind, wenn zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig sind. Nicht Beweis zu führen ist über das, was offenkundig oder amts- und gerichtsnotorisch ist. Weiter wird der Untersuchungsgrundsatz aufgrund der verschiedenen Mitwirkungspflichten der Beteiligten eingeschränkt. Diese Mitwirkungspflichten sind insbesondere bedeutsam, wenn die Beteiligten den Sachverhalt besser kennen als die Behörden. Zu den Mitwirkungspflichten gehören zum Beispiel die Edition von Urkunden oder die Teilnahme an einer förmlichen Befragung (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen, 2003, Rz. 598 ff.). Nebst diesen verwaltungsverfahrensrechtlichen Mitwirkungspflichten sind auch die Mitwirkungspflichten gemäss Art. 92 ff. VSG zu berücksichtigen (vorstehend Ziff. 4).

b) Sind die durch den Untersuchungsgrundsatz gebotenen bzw. von den Beteiligten angebotenen Beweise erhoben worden, erfolgt die Beweiswürdigung. Hierbei gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung. Frei ist die Beweiswürdigung vor allem darin, dass sie nicht an starre Beweisregeln gebunden ist, die dem Richter oder der Behörde vorschreiben, wie ein gültiger Beweis zu Stande kommt und welcher Wert den einzelnen Beweismitteln im Verhältnis zueinander zukommt (BGE 130 II 482 E.3.2). Daraus folgt, dass die Behörde frei darüber befindet, ob das gesetzlich geforderte Beweismass erreicht ist. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es für den Nachweis einer Tatsache erforderlich ist, dass diese zur vollen Überzeugung dargetan wird. Kann eine Tatsache nicht direkt bewiesen werden, ist es zulässig, mittelbar auf diese zu schliessen («Indizienbeweis»). Diesfalls müssen Umstände vorliegen, die auf die zu beweisende Tatsache mit Sicherheit oder doch mit möglichst hoher Wahrscheinlichkeit schliessen lassen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N. 615 ff.; Peter Sutter, Die Beweislastregeln unter besonderer Berücksichtigung des verwaltungsrechtlichen Streitverfahrens, Diss. St.Gallen 1988, S. 81 ff. mit weiteren Hinweisen).

c) Soweit die Rekurrenten anzweifeln, dass es der Vorinstanz zustehe, mit ihren Mitteln den Aufenthalt von B.___ zu ermitteln, ist ihnen entgegenzuhalten, dass die Vorinstanz aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes verpflichtet ist, den Sachverhalt möglichst genau abzuklären. Dies umso mehr, wenn der Verdacht aufkommt, dass die von den Rekurrenten gemachten Angaben nicht zutreffen: Gemäss vorinstanzlicher Angaben wurde B.___ in der Zeit vom 16. August bis zum 24. August 2021 in Z.___ angetroffen – das Haus der Rekurrenten befindet sich in unmittelbarer Nähe der Schule und B.___ wurde in Z.___ telefonisch erreicht (vorstehend Bst. D und L). Wenn die Vorinstanz mit Blick auf ihre Beobachtungen um weitere Belege, namentlich eine Aufnahmebestätigung an einer anerkannten Privatschule oder Angaben zur Wohnsituation in XX.___ ersuchte, ist dies in keiner Weise zu beanstanden.



6. Nach Art. 62 Abs. 2 BV sorgen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. Verpflichtet sind neben den Kindern auch die Eltern, insofern sie den Grundschulbesuch ihren Kindern nicht verbieten oder sie dabei behindern dürfen (Bernhard Ehrenzeller, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, Rz. 25 zu Art. 62 BV).

Aus dem Verfassungsrecht abgeleitet wird der Grundsatz, dass das Kind unabhängig vom zivilrechtlichen Wohnsitz und dem Status des Aufenthalts die Schule an dem Ort zu besuchen hat, an dem sich das Kind mit Willen der erziehungsberechtigten Person befindet, d.h. am Aufenthaltsort (Ehrenzeller, a.a.O., Rz. 26 zu Art. 62 BV). Dieser Grundsatz wird in Art. 52 VSG explizit festgehalten, wonach Schülerinnen und Schüler die öffentliche Schule am Ort besuchen, wo sie sich aufhalten. Der schulrechtliche Aufenthalt entspricht dem nicht schulischen Lebensmittelpunkt, soweit dieser während einer gewissen Zeit konstant bleibt. Die Konstanz des Lebensmittelpunktes kann nicht abstrakt bestimmt werden. Sie hängt nicht nur von der objektiven Zeitmessung, sondern auch von subjektiven Erwartungen ab. Als Lebensmittelpunkt wird der Ort vermutet, an dem das Kind mehrheitlich übernachtet. Diese Vermutung kann indessen im Einzelfall widerlegt werden (Jürg Raschle, a.a.O., S. 29). Nicht massgebend ist jedoch, wo eine Person angemeldet ist und ihre Schriften hinterlegt hat (Entscheid B 2010/240 des Verwaltungsgerichts vom 12. April 2011, E. 3.3).

Verlassen die Eltern mit ihrem Kind das Gemeindegebiet für längere Zeit, so läuft ihre Abwesenheit unter Umständen auf eine Verlegung des schulrechtlichen Aufenthaltes hinaus. Dies mit der Konsequenz, dass das Kind nicht beurlaubt zu werden braucht, sondern von der Schule als generell abgemeldet gilt. Das Verwaltungsgericht hat diesbezüglich einen Entscheid des Bildungsrates bestätigt, wonach eine rund dreimonatige Abwesenheit eines Kindes nicht zur Folge hat, dass der schulische Aufenthalt zwischenzeitlich aufgehoben wird, wenn die Eltern nicht die Absicht haben, die Schweiz endgültig zu verlassen und im Ausland sesshaft zu werden (Urteil des Verwaltungsgerichts B 2010/240 vom 12. April 2011, vgl. auch Bundesgerichtsentscheid 2C_1012/2015 vom 23. November 2015).

7. a) Damit die Schulbehörden beurteilen können, wo sich der schulrechtliche Aufenthalt eines Kindes befindet, sind sie auf die erforderlichen Informationen der Eltern angewiesen (vorstehend Ziff. 2 und 5). Die Rekurrenten teilten der Vorinstanz lediglich mit einem im Briefkasten der Vorinstanz abgelegten Schreiben vom 15. August 2021 – also dem Sonntag vor Schuljahresbeginn – mit, dass B.____ «per sofort» Privatunterricht genieße und eine schriftliche Bestätigung nach Erhalt nachgereicht werde. Dass es für den privaten Einzelunterricht eine Bestätigung braucht, wussten die Rekurrenten entsprechend. Eine solche lag zu Schuljahresbeginn am 16. August 2021 unbestrittenermassen nicht vor. Erscheint eine Schülerin oder ein Schüler nicht im Unterricht, hat die Vorinstanz diesem Umstand nachzugehen und den Grund für das Fehlen zu ergründen (vorstehend Ziff. 4 Bst. c). Indem die Vorinstanz die Rekurrenten aufforderte, B.____ zur Schule zu schicken oder alternativ eine Aufnahmebestätigung einer anerkannten Privatschule beizubringen, verhielt sie sich korrekt bzw. insbesondere pflichtgemäss. Dass die Vorinstanz der Bitte der Rekurrentin, es solle bis zur Beibringung der Bewilligung betreffend Privatunterricht in XX.____ zugewartet werden, nicht nachkam, ist ebenfalls nicht zu beanstanden: Schülerinnen und Schülern haben Anspruch und Pflicht zum lückenlosen Besuch des Schulunterrichts einerseits und andererseits hätten die Rekurrenten die Umsetzung der Privatbeschulung in einem anderen Kanton früher an die Hand nehmen können bzw. müssen, sodass der Vorinstanz zu Schuljahresbeginn die notwendige diesbezügliche Bewilligung hätte beigebracht werden können.



Indem die Vorinstanz B.____ in der Zeit vom 16. August bis 24. August 2021 vor Ort in Z.____ antraf und die Rekurrenten selbst auf das Ferienregime des Kantons X.____ verwiesen und sie in der ersten St.Gallischen Schulwoche noch im Ferienstand gewesen seien, musste sie (die Vorinstanz) nicht davon ausgehen, dass B.____ ihren Aufenthalt in Z.____ aufgegeben hatte. Wenn die Rekurrenten vorbringen, wesentlich sei der Umstand, dass sich die Rekurrentin und B.____ bzw. deren zwei Schwestern in Z.____ abgemeldet bzw. in XX.____ angemeldet hätten und damit das Ferienregime des Kantons X.____ gegolten habe, treffen sie damit gänzlich ins Leere: Massgeblich für den schulrechtlichen Beschulungsort ist gerade nicht der zivilrechtliche Wohnsitz, sondern der Aufenthaltsort (vorstehend Ziff. 6). Gemäss eigenen Angaben der Rekurrentin ist bzw. blieb der Lebensmittelpunkt von B.____ und ihrer Familie in Z.____, die subjektive Erwartung an den Lebensmittelpunkt verblieb unbestrittenermassen beim Eigenheim und in der Gemeinde Z.____. Die Umsetzung des dem Personenmeldeamt der Stadt XX.____ eingereichten Unterrichtsplans (vorstehend Bst. Q) hätte überdies nicht nur lediglich schwerlich, sondern zweifelsohne entgegen dem Kindeswohl umgesetzt werden können. Ob die Rekurrentin mit B.____ und deren Schwestern in XX.____ überhaupt an drei bis vier Nächten hätten schlafen und tagsüber unterrichtet werden können, blieb bis zum Abschluss des Verfahrens ungeklärt (vgl. vorstehend Bst. O). Es wird davon ausgegangen, dass die Räumlichkeiten in XX.____ für die Unterbringung von weiteren vier Personen nicht ausgereicht hätten oder ausreichen würden – auch nicht für die Durchführung von Privatunterricht.

Selbst mit Blick auf die von den Rekurrenten ins Recht gelegten Indizien – namentlich die Unterlagen in Zusammenhang mit der Wochenaufenthalter-Bewilligung oder betreffend den Unterrichtsplan – wird festgehalten, dass sich an den Feststellungen betreffend Aufenthalt und Schulpflicht von B.____ nichts ändert: Wohl ersuchten die Rekurrenten um eine Bewilligung als Wochenaufenthalterinnen in XX.____, allerdings auch erst mit Gesuch vom 23. August 2021, 19:18 Uhr. Dass das Bevölkerungsamt der Stadt XX.____ der Rekurrentin sowie B.____ und ihren beiden Schwestern eine Wochenaufenthalter-Bewilligung am 14. September 2021 rückwirkend per 16. August 2021 ausstellte, ist in der Sache indessen insofern unerheblich, als diese keinen Beweis liefern, wo sich B.____ in der Zeit vom 16. August bis 24. August 2021 aufhielt und damit der Schulpflicht unterlag.

Zusammengefasst kann an dieser Stelle offenbleiben, ob sich die Rekurrenten in der Zeit vom 16. August 2021 bis zum 24. August 2021 im Ferienstand wähnten oder auf eine Rückmeldung betreffend Privatunterricht von Seiten des Volksschulamtes des Kantons X.____ warteten: Die Rekurrenten verfügten in jenem Moment weder über eine Beschulungsbestätigung einer anerkannten Privatschule noch über eine Bewilligung betreffend privatem Einzelunterricht – von welchem Kanton ist unerheblich – noch hatten sie ihren Aufenthalt in Z.____ zugunsten eines anderen Ortes aufgegeben.

b) Damit steht fest, dass sich der Lebensmittelpunkt von B.____ in der Zeitperiode vom 16. August bis 24. August 2021 in Z.____ befand. Der angestrebte Nachweis der Tatsache, dass die Rekurrentin mit B.____ und deren Schwestern am 16. August 2021 den Aufenthaltsort in Z.____ aufgegeben hätten, mündete gerade nicht in volle Überzeugung dessen. Selbst wenn es zutreffen sollte, dass sich B.____ an einzelnen Tagen dieser Zeitperiode in XX.____ aufgehalten hätte, konnte von den Rekurrenten weder glaubhaft gemacht noch belegt werden, dass der Lebensmittelpunkt nach XX.____ verlegt und dort schulrechtlicher Aufenthalt begründet worden wäre (vorstehend Ziff. 5 Bst. a). Es besteht nicht nur der Eindruck, sondern ist viel mehr aktenkundig und unbestritten, dass die Rekurrenten die Schulpflicht nach kantonalem Recht (Art. 45 ff. VSG) umgehen wollten (vorstehend Bst. D, F und Q). Der vorinstanzliche Entscheid ist weder offensichtlich unhaltbar, noch verletzt er eine Norm in krasser Weise (vorstehend Ziff. 2 Bst. b); ein Verstoß gegen das Willkürverbot ist jedenfalls nicht ersichtlich. Entgegen den Vorbringen der Rekurrenten ist es gerade nicht allein ihre Sache, wie sie ihre Töchter unterrichten möchten.



8. a) Nach Art. 96 Abs. 1 VSG haben Eltern die Pflicht, ihr Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten. Eltern, die das Kind an der Erfüllung der Schulpflicht hindern oder nicht zum Schulbesuch anhalten, werden vom Schulrat verwarnt oder gebüsst. In schweren Fällen erstattet der Schulrat Strafanzeige (Art. 97 Abs. 2 i.V.m. Art. 131 VSG). Art. 97 VSG ermöglicht somit den Schulbehörden, der elterlichen Pflicht, das Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten, rasch und wirksam durch eine spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu bewirken (vgl. auch GVP 2000 Nr. 5). Eine Ordnungsbusse beträgt nach Art. 97 Abs. 1 VSG je versäumter Schulhalbtage wenigstens Fr. 200.–, insgesamt höchstens Fr. 1'000.–. Die Gesamtstrafe darf folglich das Höchstmass von Fr. 1'000.– nicht überschreiten, ungeachtet dessen, ob mehr als fünf Schulhalbtage versäumt worden sind oder ob die Absenz mehrere Kinder betrifft.

Sofern beide Elternteile ihr Kind an der Schulpflicht hindern bzw. nicht dazu anhalten, ist es jedoch zulässig, jedem Elternteil eine Ordnungsbusse bis zum Maximalbetrag von Fr. 1'000.– aufzuerlegen (Bundesgerichtsurteil 6B_530/2007 vom 14. Dezember 2007 E. 4 m.w.H.). Dies ist insbesondere deshalb gerechtfertigt, weil für den Schulbesuch des Kindes jeder Elternteil verantwortlich ist und nicht nur die Eltern zusammen (vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts B 2010/240 vom 12. April 2011 E. 3.6).

b) Die Rekurrenten haben B. __ trotz mehrmaliger Aufforderung der Vorinstanz (vorstehend Bst. C und E) sowie entsprechenden Kontakten mit dem Schulleiter (vorstehend Bst. D und G) nicht zum Schulbesuch in Z. __ bzw. alternativ in einer anerkannten Privatschule angehalten. Damit ist das Aussprechen einer Ordnungsbusse für die Zeitperiode vom 16. August bis zum 24. August 2021 gerechtfertigt.

Die vorliegend ausgesprochene Ordnungsbusse stützt sich im Übrigen auf Art. 97 VSG. Es mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung festzuhalten, dass diese Bestimmung unter der Marginalie «Ordnungsbusse» geführt wird und – im Gegensatz zu Art. 131 VSG mit der Marginalie «Strafbestimmung» – disziplinarrechtlicher Natur ist und gerade keinen strafrechtlichen Charakter hat. Die Grundlagen der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) sind damit ohnehin nicht anwendbar (vgl. BGer 1P.102/2000 vom 11. August 2000 E. 1 Bst. e; VerwGE B 2015/314 vom 28. September 2017 E. 2.2; vgl. vorstehend Bst. Q). Soweit die Rekurrenten Anträge oder Argumentationen in Zusammenhang mit dem Verwaltungsstrafrecht vorbringen – beispielsweise sie seien von «Schuld und Strafe» freizusprechen – wird auf jene entsprechend nicht eingetreten.

c) Mit Blick auf den Eventualantrag der Rekurrenten um Reduktion der ausgesprochenen Ordnungsbusse auf maximal Fr. 500.– bleibt die Verhältnismässigkeit betreffend die ausgesprochenen Bussenhöhe zu prüfen. Grundsätzlich liegt die Festlegung der Bussenhöhe im Ermessen der Vorinstanz. Es ist auch an der Vorinstanz, das Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten sowie rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu bewirken (vorstehend Ziff. 4 Bst. c). Mit Blick auf das Fehlen von B. __ an insgesamt 13 Halbtagen ist die maximale Höhe der Ordnungsbusse nicht zu beanstanden. Die Verletzung der elterlichen Mitwirkungspflicht gemäss 96^{bis} VSG wiegt bei der Anzahl an gefehlten Schulhalbtagen schwer. Die maximale Bussenhöhe präsentiert sich als verhältnismässig (vorstehend Ziff. 4 Bst. e). Der Antrag um Reduktion der Ordnungsbusse ist abzulehnen.

9. Der Rekurs ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.



10. a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen wird. Entscheidend ist hierbei nur, in welchem Mass den Anträgen der Beteiligten gefolgt wird, nicht dagegen, mit welcher Begründung ein bestimmtes Verfahrensergebnis erreicht wird. Bei teilweisem Obsiegen werden die Kosten grundsätzlich nach dem Mass des Unterliegens oder Obsiegens auferlegt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 758 und 762 m.w.H.).

Vorliegend unterliegen die Rekurrenten mit ihren Anträgen (vorstehend Bst. K) vollständig. Lediglich hinsichtlich der vorinstanzlichen Verletzung der Begründungspflicht bzw. des rechtlichen Gehörs obsiegen die Rekurrenten teilweise.

b) Die Kosten für den vorliegenden Entscheid sind gestützt auf Art. 100 VRP i.V.m. und Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) auf Fr. 1'500.– festzulegen. Aufgrund des Verfahrensausgangs sind sie im Umfang von Fr. 1'200 den Rekurrenten und im Umfang von Fr. 300.– der Vorinstanz aufzuerlegen. Der Anteil des Rekurrenten von Fr. 1'200.-- ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- zu verrechnen. Die Differenz von Fr. 300.– ist den Rekurrenten zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Anteils der Vorinstanz ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

11. a) Weil die Rekurrenten nicht mehrheitlich obsiegen, haben sie keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach St.Gallischem Verwaltungsrechtspflegesetz, Diss. St.Gallen 2004, S. 183 f).

b) Bei einer Schulbehörde, welche zum Erlass von Verfügungen in ihrem Zuständigkeitsbereich berechtigt und folglich mit den entsprechenden Fragen vertraut sein muss, kann davon ausgegangen werden, dass sie in der Lage ist, ein Rechtsmittelverfahren grundsätzlich ohne Rechtsvertreter zu führen. Sollte dies im Einzelfall nicht möglich sein, hat die Gemeinde den daraus resultierenden Mehraufwand selbst zu tragen. Die Vorinstanz hat daher keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 830).



BRB 2022/87

Der Bildungsrat beschliesst:

1. Der Rekurs von A.____, wird abgewiesen, soweit im Sinn der Erwägungen darauf eingetreten wird.
2. Die Entscheidgebühr wird auf Fr. 1'500.– festgesetzt. Sie wird im Umfang von Fr. 1'200.– den Rekurrenten und im Umfang von Fr. 300.– der Vorinstanz auferlegt. Vom geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird den Rekurrenten Fr. 300.– zurückerstattet. Auf die Erhebung des Anteils der Vorinstanz wird verzichtet.
3. Die Begehren der Rekurrenten und der Vorinstanz um ausseramtliche Entschädigung im Rekursverfahren werden abgewiesen.

Rechtsmittelbelehrung: Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP innert 14 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen erhoben werden.

