



**Fall-Nr.:** B 2009/186  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 15.04.2010  
**Entscheiddatum:** 15.04.2010

### **Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 15. April 2010**

**Volksschule, Schule für Hochbegabte, Art. 53bis VSG (sGS 213.1), Art. 11bis, Art. 11ter und Art. 11quater VVU (sGS 213.12). Über den Besuch einer Talentschule entscheidet erstinstanzlich ausschliesslich der Schulrat nach den von der Regierung bzw. ausnahmsweise vom Bildungsdepartement festgelegten Kriterien (Verwaltungsgericht, B 2009/186).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

---

In Sachen

Politische Gemeinde G.,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

und



R. und Ch.,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Bewilligung des Besuchs der Talentschule St. Gallen und Kostenbeteiligung der Gemeinde G.

A./ S., geboren am 2. Juli 1996, wohnt mit seinen Eltern R. und Ch. in G., Politische Gemeinde G. Nachdem ursprünglich seine Einteilung in die Realschule vorgesehen war, verfügte die Schule G. auf Intervention der Eltern am 6. Mai 2009 den Übertritt in die Sekundarschule.

Mit Schreiben vom 8. Mai 2009 ersuchten R. und Ch. den Schulrat G. um Übernahme der Schulkosten für die Talentschule der Stadt St. Gallen und die entsprechenden Transportkosten. Sie machten geltend, ihr Sohn spiele seit dem Kindergarten Handball und wolle diesem Sport fortan grösseren Stellenwert beimessen. Sein Stammverein, der TSV X., unterstütze den Besuch der Talentschule. Der künftige Trainingsumfang betrage drei bis vier Stunden pro Woche.

Der Schulrat stellte am 12. Mai 2009 die Ablehnung des Gesuchs in Aussicht, weil zum einen keine Empfehlung eines nationalen Verbands vorliege und zum anderen drei bis vier Trainingsstunden pro Woche problemlos neben dem ordentlichen Unterricht bewältigt werden könnten. Bei einem Trainingspensum unter zehn Stunden sei der Besuch der Talentschule kein Thema. Am 22. Mai 2009 reichten R. und Ch. eine Empfehlung des Handball-Regionalverbands Ost und des TSV X. Junioren U15, beide vom 15. Mai 2009, nach. Mit dem ersten Referenzschreiben attestiert der Trainer G. S. Talentcharakter. Mit dem zweiten Schreiben bestätigt G., dass das Team U15 inter drei



## St.Galler Gerichte

Mal wöchentlich leistungsorientiert trainiere. Der Trainingsaufwand pro Woche betrage insgesamt zwölf Stunden. Dazu komme ein Training pro Monat für die Regionalauswahl, das fünf Stunden dauere. Die Direktion für Schule und Sport der Stadt St. Gallen teilte der Oberstufenschulgemeinde G. am 26. Mai 2009 mit, dass S. die Anforderungen für die Aufnahme in die Talentschule der Stadt St. Gallen erfülle und diese ab dem nächsten Schuljahr besuchen werde. Aus diesem Grund ersuche sie um Kostengutsprache für die dreijährige Oberstufe von jährlich Fr. 13'500.--. Der Restbetrag von Fr. 4'800.-- werde von den Eltern oder vom Verband bezahlt. Das Amt für Sport des Bildungsdepartementes des Kantons St. Gallen erklärte am 28. Mai 2009 auf Nachfrage des Schulrates G., dass die Voraussetzungen der Schulgeldübernahme für die Talentschule der Stadt St. Gallen auf Grund der neuen Angaben im konkreten Fall erfüllt seien.

Der Schulrat G. erliess am 4. Juni 2009 folgende Verfügung:

"1. Das Gesuch vom 8. Mai 2009 betreffend Übernahme des Schulgeldes und der Abonnementskosten für S. ab August 2009 für die Talentschule Sport St. Gallen wird abgewiesen.

2. Wenn die vom Bildungsdepartement formulierten Vorgaben zu einem späteren Zeitpunkt erfüllt sind, wird der Schulrat ein neues Gesuch prüfen.

3. Die Schulleitung Oberstufe wird sich bemühen, dass S. alle Trainings des TSV X. besuchen kann."

Zur Begründung brachte er an, die geltend gemachten zwölf Trainingsstunden würden viereinhalb Stunden in der Talentschule enthalten. Das reine Handball-Training betrage siebeneinhalb Stunden pro Woche. Diese könnten ohne weiteres nebst dem Unterricht in der Sekundarschule G. erfüllt werden. Die Regionalauswahl habe noch nicht stattgefunden. Ob S. dereinst zu den Auserwählten gehören werde, könne somit noch nicht gesagt werden. Bereits heute eine Kostengutsprache für drei Jahre von über Fr. 40'000.-- zu leisten, sei verfehlt.

B./ Gegen diese Verfügung erhoben R. und Ch. mit Eingabe vom 12. Juni 2009 beim Bildungsdepartement Rekurs. Sie beantragten, den Entscheid des Schulrates



## St.Galler Gerichte

kostenpflichtig aufzuheben und ihr Gesuch um Übernahme der Schulkosten für die Talentschule gutzuheissen. Eventuell sei die Streitsache an den Schulrat zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Der Schulrat beantragte am 14. Juli 2009 die kostenpflichtige Abweisung des Rekurses. Der Erziehungsrat erliess am 30. September 2009 folgenden Beschluss:

- "1. Der Rekurs von R. und Ch., G., wird abgewiesen.
2. Das Bildungsdepartement wird im Sinn der Erwägungen eingeladen zu prüfen, ob ein Anwendungsfall von Art. 11quater VVU vorliegt.
3. Die amtlichen Kosten werden im Sinn der Erwägungen verlegt.
4. Das Begehren der Rekurrenten um Parteientschädigung wird abgewiesen."

Das Bildungsdepartement erliess am 2. Oktober 2009 folgende Verfügung:

- "1. Die Gemeinde G. ist verpflichtet, S., G., den Besuch der Talentschule St. Gallen zu gestatten und einen entsprechenden Schulgeldbeitrag von Fr. 13'500.-- je Schuljahr zu leisten.
2. Die Gemeinde G. erstattet die Kosten für den Transport von S. an den auswärtigen Schulort gemäss ausgewiesener Rechnung.
3. Den Gesuchstellern wird der im Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'000.-- zurückerstattet.
4. Auf die Erhebung amtlicher Kosten gegenüber der Gemeinde G. wird verzichtet."

Zur Begründung erwog es im wesentlichen, in der Schule G. sei es S. nicht möglich, sowohl die schulischen Leistungsziele zu erreichen und gleichzeitig sein Talent zu entfalten. Sodann liege eine positive Empfehlung des Kantonalverbands vor. Damit bestehe ein besonderer Fall im Sinn von Art. 11quater der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12, abgekürzt VVU), weshalb die Schulgemeinde G. S.



## St.Galler Gerichte

den Besuch der Talentschule der Stadt St. Gallen gestatten, den entsprechenden Schulgeldbeitrag und die Transportkosten nach St. Gallen übernehmen müsse.

C./ Gegen die Verfügung des Bildungsdepartementes erhob der Schulrat G. im Namen der Gemeinde G. am 19. Oktober 2009 beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit dem Antrag Beschwerde, die angefochtene Verfügung sei unter Kostenfolge aufzuheben. R. und Ch. ihrerseits erhoben am 22. Oktober 2009 gegen den Entscheid des Erziehungsrates Beschwerde, wobei das Verwaltungsgericht das Verfahren mit Verfügung vom 26. Oktober 2009 ihrem Antrag entsprechend bis zum Entscheid über die Beschwerde des Schulrates sistierte.

Der Schulrat bestreitet im wesentlichen die Zuständigkeit des Bildungsdepartementes. Für eine entsprechende Zuständigkeitsregelung wäre eine formell-gesetzliche Grundlage nötig. Die Vorinstanz habe ihn zudem weder über das Verfahren orientiert, noch habe sie ihm Gelegenheit eingeräumt, sich zum Verfahrensgegenstand zu äussern. Damit sei das rechtliche Gehör verletzt worden. Der Entscheid sei aber auch aus materiellen Gründen abzuweisen. Bei S. könne von keinem Ausnahmetalent gesprochen werden. Auch mutmasse die Vorinstanz tatsachen- und aktenwidrig, dass der Oberstufenschüler in der Standortgemeinde nicht ausreichend gefördert werden könne.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 12. November 2009, die Beschwerde abzuweisen. Sie macht geltend, der Erziehungsrat habe einen doppelten Schriftenwechsel durchgeführt. Damit sei das rechtliche Gehör auch im Verfahren vor Bildungsdepartement gewahrt, zumal dieses nur eine Rechtsanwendung von Amtes wegen vorgenommen habe. Der Entscheid des Erziehungsrates und die Verfügung des Departementes seien zwar gemeinsam verschickt worden, dem Erziehungsrat sei der Verfügungsentwurf aber weder im Wortlaut noch in der Stossrichtung vorgelegen, noch sei der Entwurf Diskussionsgegenstand gewesen. Der Gesetzgeber habe der Regierung die Kompetenz eingeräumt, die Voraussetzungen für den Besuch einer Talentschule zu bezeichnen. Dabei komme ihr von Verfassungs wegen ein grosser Gestaltungsspielraum zu. Die Ermächtigung des Bildungsdepartementes zu einer Verfügung in einem besonderen Fall, der von den Kriterien abweiche, sei damit durch Gesetz und Verfassung gedeckt. Ohnehin gehe die Normierung zur Talentförderung



## St.Galler Gerichte

von einer operativen Mitverantwortung des Kantons aus. Dabei sei die Rolle der Gemeinden auf die Kontrolle beschränkt, ob die für den Regelfall definierten Voraussetzungen erfüllt seien. S. verfüge zwar weder über eine Talents Card National noch über eine Empfehlung des nationalen Verbands. Sein Ausnahmetalent sei aber gleichwohl ausgewiesen. So spiele er in der höchsten Spielgruppe seines Jahrgangs und sei gleichzeitig Mitglied im Kader 2 der Regionalauswahl des Handballverbands Ost. Sein Trainer bezeichne ihn als Talent im Rechtssinn. Davon abgesehen sei die Talentbeurteilung nicht in erster Linie am aktuellen Spielniveau, sondern am sportlichen Entwicklungspotential auszurichten.

Die Beschwerdebeteiligten nahmen am Verfahren nicht teil. Die Beschwerdeführerin verzichtete mit Schreiben vom 23. Dezember 2009 auf eine weitere Stellungnahme.

D./ Auf die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführerin ist von der angefochtenen Verfügung unmittelbar berührt und deshalb zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 446). Die Beschwerde vom 19. Oktober 2009 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Das Bildungsdepartement habe sie zur Übernahme von Schulkosten verpflichtet, ohne dass der Schulrat Kenntnis davon gehabt habe, dass eine Verfügung zu seinen Lasten erlassen werden solle.



2.1. Personen und Behörden, gegen die sich eine Eingabe richtet, ist grundsätzlich Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Verfügungen, die erheblich belasten, sind nur zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Ausgenommen sind Veranlagungen von Steuern, Taxen und Gebühren (Art. 15 Abs. 1 und 2 VRP, Art. 29 der Bundesverfassung, SR 101, abgekürzt BV).

2.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist einerseits ein persönlichkeitsbezogenes Verfahrensrecht der Beteiligten und schützt vor Herabminderung zum blossen Verfahrensobjekt. Andererseits ist es ein Mittel der Sachaufklärung, dient der optimalen Aufarbeitung der relevanten Entscheidungsgrundlagen und ermöglicht im Rahmen des Verfahrensrechts die Einführung der Sicht der Betroffenen. Der Anspruch ergibt sich allein aus dem Verfahren heraus und gilt vorbehaltlos. Inhalt und Umfang des Gehörsanspruchs sind nicht abstrakt zu umschreiben, sondern am Anspruch auf wirksame Mitwirkung anhand konkreter tatsächlicher und rechtlicher Gegebenheiten nach Fallgruppen und im Einzelfall zu konkretisieren. Voraussetzung der Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs ist eine entsprechende Orientierung der Betroffenen. Sie bezieht sich auf den zu treffenden Entscheid wie auf den Beizug von Unterlagen und Gutachten und schliesst geheim geführte Verfahren aus. In diesem ist auf die Möglichkeit einer reformatio in peius aufmerksam zu machen. Das Recht auf rechtliches Gehör räumt den Betroffenen sodann die Möglichkeit ein, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern. Mit dem Anspruch auf effektive Mitwirkung korrespondiert, dass die Behörde die Vorbringen der Beteiligten tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt und ihre Entscheide vor diesem Hintergrund begründet (G. Steinmann, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Zürich/ St. Gallen 2008, Rz. 21 ff. zu Art. 29 BV).

2.3. Der Gehörsanspruch ist formeller Natur. Wird eine Verletzung des Anspruchs festgestellt, muss der angefochtene Hoheitsakt ohne Rücksicht darauf, ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist, das heisst die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlassen wird oder nicht, aufgehoben werden (Häfelin/ Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 1709). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung kann geheilt werden, wenn der Betroffene die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die



## St.Galler Gerichte

sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage mit mindestens gleicher Kognition wie die Vorinstanz prüfen kann (Steinmann, a.a.O., Rz. 32 f. zu Art. 29 BV). So ist die Verweigerung des rechtlichen Gehörs oder die Verletzung der Begründungspflicht durch die erstentscheidende Behörde regelmässig im Rekursverfahren heilbar, da die Rekursbehörden mit umfassender Kognition entscheiden (Art. 46 VRP). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht grundsätzlich nur zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 731 f.).

2.4. Die Vorinstanz hat ihre Verfügung vom 2. Oktober 2009 auf Grund des Schriftenwechsels des Rekursverfahrens erlassen, das sie für den Erziehungsrat instruiert hat. Anfechtungsgegenstand des Rechtsmittelverfahrens war jedoch die Verfügung des Schulrates G. vom 4. Juni 2009, während das Bildungsdepartement mit der hier angefochtenen erstinstanzlichen Anordnung noch einmal über das Gesuch der Beschwerdebeteiligten vom 8. Mai 2009 entschieden hat. Dabei hat es - anders als der Schulrat am 12. Mai 2009 - den Betroffenen keine Möglichkeit eingeräumt, sich vor Erlass der Verfügung zur Sache zu äussern. Insbesondere der Schulrat konnte nicht dazu Stellung nehmen, dass das Bildungsdepartement seiner Meinung nach gar nicht zuständig sei, anstelle des örtlichen Schulrates bzw. parallel dazu nochmals erstinstanzlich zu entscheiden. Auch gab die Vorinstanz den Beteiligten vorgängig keine Kenntnis von der Anerkennungsverfügung vom 26. Juni 2007, worin sie die Voraussetzung sieht, von den Vorgaben gemäss Art. 11bis Abs. 1 VVU abweichen zu können. Der Vorwurf der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich damit als berechtigt.

3. Streitig ist sodann, ob die Vorinstanz die Politische Gemeinde verpflichten kann, einem ihrer Schüler den Besuch der Talentschule der Stadt St. Gallen zu gestatten bzw. zu einem erheblichen Teil zu bezahlen, obwohl dieser die von der Regierung festgelegten Voraussetzungen gemäss VVU grundsätzlich nicht erfüllt.

3.1. Art. 19 BV gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Nach Art. 62 Abs. 2 BV sorgen die Kantone für einen allen Kindern offenstehenden und obligatorischen Grundschulunterricht, der staatlicher



Leitung oder Aufsicht untersteht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist (vgl. H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, Bern 2003, S. 102). Der Unterricht ist grundsätzlich am Wohnort des Schülers zu erteilen (BGE 2P.101/2004 vom 29. November 2005 E. 3.1, in: ZBI 8/2005, S. 430). Unter Vorbehalt besonderer örtlicher und anderer Verhältnisse ist das Gemeinwesen deshalb nicht verpflichtet, den unentgeltlichen Schulbesuch an einem anderen als dem Wohn- oder Aufenthaltsort des Schülers zu ermöglichen (BGE 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E. 4.2, in: ZBI 5/2004, S. 281; BGE 125 I 360 E. 6). Die Anforderungen von Art. 19 BV belassen den Kantonen einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Die Ausbildung muss aber auf jeden Fall für den einzelnen Schüler angemessen und geeignet sein, um diesen während der obligatorischen Schulzeit von mindestens neun Jahren auf ein selbstverantwortliches Leben vorzubereiten. Der Anspruch auf obligatorischen Grundschulunterricht wird verletzt, wenn durch eine Einschränkung der Ausbildung des Kindes dessen Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist oder diesem Lehrinhalte nicht vermittelt werden, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten (BGE 130 I 354 E. 3.2).

Als soziales Grundrecht gewährleistet Art. 19 BV nur einen Anspruch auf ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein Mehr an individueller Betreuung kann trotz theoretischer Möglichkeit mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen von Verfassungen wegen nicht gefordert werden (BGE 133 I 158 E. 3.1, BGE 130 I 355 E. 3.3; BGE 129 I 16 E. 4.2 und 6.4., BGE 117 Ia 27 E. 6a). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vermittelt Art. 19 BV deshalb nicht ohne weiteres einen Anspruch auf Grundschulausbildung in speziellen Klassen zur Förderung besonderer Fähigkeiten. Dies gilt jedenfalls dann, wenn diese besondere Förderung nach allgemeiner Auffassung zu Fertigkeiten unter anderem im sportlichen Bereich führt, die ausserhalb des Erwerbs intellektueller und sozialer Basisfähigkeiten stehen und für die Bewältigung der Anforderungen des modernen Lebens nach objektivem Empfinden nicht notwendig sind. Die Kantone unterstützen jedoch den Schulbesuch in entsprechenden Talent- und Förderschulen zunehmend mit finanziellen Mitteln, was auf einen Wandel in der Auffassung hinweist (R. Kägi-Diener, St. Galler Kommentar, a.a.O., Rz. 36 zu Art. 19 BV mit Verweis auf BGE 2P.150/2003 vom 16. September 2003 E. 4).



3.2. Grundsätzlich hat ein Schüler auch im Kanton St. Gallen die öffentliche Schule am Ort zu besuchen, wo er sich aufhält (Art. 52 des Volksschulgesetzes, sGS 213.1, abgekürzt VSG). Nach Art. 53 VSG kann der Schulrat den auswärtigen Schulbesuch eines Schülers jedoch gestatten oder anordnen, wenn besondere Gründe, wie unzumutbare Schulwege oder eine sinnvolle Klassenbildung, es rechtfertigen (Abs. 1). Die Schulgemeinde nimmt Schüler aus anderen Schulgemeinden gegen angemessenes Schulgeld auf, soweit die Platzverhältnisse es erlauben (Abs. 2). Dabei trägt die Schulgemeinde am Ort, wo sich der Schüler aufhält, das Schulgeld für den auswärtigen Schulbesuch (Abs. 3).

Nach Art. 53bis Abs. 1 VSG gestattet der Schulrat zudem den Besuch einer Schule für Hochbegabte, wenn eine Hochbegabung sich in der öffentlichen Schule am Aufenthaltsort nicht entfalten kann (lit. a), die Schule den Erziehungs- und Bildungsauftrag erfüllt und am Standort öffentlich anerkannt ist (lit. b). Die Regierung bezeichnet durch Verordnung die Voraussetzungen für den Besuch einer Schule für Hochbegabte, bezeichnet die anerkannten Schulen und den Beitrag der Schulgemeinde an das Schulgeld (Art. 53bis Abs. 2 Ziff. 1 und 2 VSG). Nach Art. 11bis Abs. 1 VVU ist der Besuch einer Sportschule zu gestatten, wenn

a) der Schüler eine Talents Card National von Swiss Olympic Association oder eine Empfehlung des nationalen Verbandes besitzt und die Aufnahme- oder Promotionsbedingungen nach st. gallischem Recht für den Schultyp erfüllt, dem der besuchte Schultyp entspricht;

b) die Schule ein Label oder eine Empfehlung von Swiss Olympic Association besitzt und vom Bildungsdepartement im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 20. Februar 2003 anerkannt ist.

Ausnahmesituationen werden insofern berücksichtigt, als das Bildungsdepartement eine Schule im Kanton St. Gallen auch unabhängig von Label und Empfehlung anerkennen kann, wenn das sportliche Angebot gleichwertig ist (Art. 11bis Abs. 2 VVU). Zudem kann das Bildungsdepartement im besonderen Fall den Schulrat ermächtigen



oder verpflichten, einem Schüler den Besuch einer Schule für Hochbegabte zu gestatten (Art. 11quater Abs. 1 VVU).

3.3. Seit dem Jahr 2006 ermöglicht die Politische Gemeinde St. Gallen besonders begabten Schülern auf der Oberstufe, in der Sekundarschule Blumenau bzw. Realschule Bürgli unter der Leitung einer Fachperson jeweils morgens leistungsorientiert ihrem Talent entsprechend zu trainieren bzw. zu üben. Daneben wird ein Austausch mit den Vereinen und den Eltern gepflegt. Ansonsten sind die Schüler in der Regelklasse der Sekundar- und Realstufe integriert. Die schulischen Lernziele bzw. das Erreichen des st. gallischen Lehrplans werden mit zusätzlichen Lektionen garantiert.

Das Erziehungsdepartement (heute: Bildungsdepartement) hat dieses Schulangebot für den Bereich Sport mit Verfügung vom 26. Juni 2007 (mit Wirkung ab 1. August 2007) als Schule für Hochbegabte, vorerst auf drei Jahre beschränkt, anerkannt und dabei in einem obiter dictum erwogen, dass an die sportlichen Zulassungsbedingungen der jungen Talente vorerst keine zu grossen Anforderungen gestellt werden dürften. Die Sporttalente seien teilweise noch so jung, dass die Swiss Olympic für sie noch keine Talents Card National ausstelle und auch noch keine Empfehlung eines nationalen Verbands vorliege. Allein die Tatsache, dass die Vereine und Verbände pro Woche gegen zwanzig Trainings- und Wettkampfstunden in die Talente investierten, beweise, dass es sich um förderungswillige und -würdige Menschen handle. In einem ersten Schritt genüge es deshalb, dass die für den sportlichen Erfolg zuständigen und verantwortlichen Kantonalverbände erklärermassen hinter den jungen Sportlern stünden.

3.4. Mit Art. 53bis Abs. 2 VSG wird der Regierung zum einen die Kompetenz übertragen, durch Verordnung die persönlichen Anforderungen an hochbegabte Schüler festzulegen und zum anderen das schulische Angebot als Talentschule anzuerkennen sowie den Beitrag der Schulgemeinde an das Schulgeld zu bestimmen. Die Regierung hat von dieser Befugnis in Art. 11bis bis Art. 11quater VVU Gebrauch gemacht und die entsprechenden Voraussetzungen und Ausnahmeregelungen festgelegt. Dabei hat sie unter anderem das Bildungsdepartement ermächtigt, Schulen unabhängig vom grundsätzlich erforderlichen Label und der nötigen Empfehlung



anzuerkennen, sofern die Sportschule ein gleichwertiges Angebot bietet.

Dementsprechend hat das Bildungsdepartement die Sportschule der Stadt St. Gallen am 26. Juni 2007 anerkannt. Darüber hinaus hat die Regierung im Rahmen der Gesetzesdelegation das Bildungsdepartement befugt, den Schulrat zu "ermächtigen oder verpflichten", einem Schüler "im besonderen Fall" den Besuch zu erlauben. Die Beteiligten streiten sich darüber, was mit dieser Delegationsnorm gemeint ist.

3.5. Ist ein Gesetzeswortlaut unklar oder bestehen Zweifel darüber, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, ist dieser auszulegen. Dabei kommt keiner Auslegungsmethode ein grundsätzlicher Vorrang zu. Massgeblich ist meist Sinn und Zweck einer Norm, wie sie sich auf Grund der Anschauungen zur Zeit der Rechtsanwendung für die Normadressaten ergeben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 214 ff.). Ist - wie vorliegend - der Umfang einer Gesetzesdelegation umstritten, kommt nebst der teleologischen insbesondere der systematischen Auslegungsmethode eine besondere Bedeutung zu.

3.5.1. Die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen ist nur zulässig, wenn sie nicht durch Verfassung ausgeschlossen ist, die Delegationsnorm in einem Gesetz enthalten ist und sich die Delegation auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen in einem Gesetz umschrieben sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 407). Art. 67 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) verlangt ausdrücklich ein Gesetz im formellen Sinn, wenn die Rechte und Pflichten von Privaten sowie von Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie die Grundzüge von Organisation und Verfahren in Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten betroffen sind. Noch weiter eingeschränkt ist die Befugnis zur Subdelegation. Die Weiterreichung einer bereits delegierten Rechtsetzungsermächtigung ist zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz oder doch in jenem Erlass vorgesehen ist, der die Rechtsetzungszuständigkeit der delegierten Behörde begründet hat. Dieser Grundsatz wird insofern präzisiert, als eine Subdelegation auf kantonaler Ebene den allgemeinen bundesgerichtlichen Anforderungen an eine Gesetzesdelegation zu genügen hat, im weiteren deren Zulässigkeit aber nach kantonalem Staatsrecht zu beurteilen ist. Damit soll jenen Fällen entsprochen werden, in denen die subdelegierende Behörde ohne spezielle



Ermächtigung, aber im Einklang mit der kantonalen Zuständigkeitsordnung einem nachgeordneten, gemäss Verfassung oder Gesetz grundsätzlich zur Rechtsetzung befugten Organ, legislatorische Kompetenzen einräumt. Die Subdelegation sollte sich dabei auf untergeordnete - vorab technische - Fragen beschränken. Ob Delegationsrecht verletzt wurde, bestimmt sich auf Grund der allgemeinen Verfassungsgrundsätze und durch Auslegung der Delegationsnorm, die den Rahmen der delegierten Rechtsetzungsbefugnis absteckt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 676 f.).

3.5.2. Art. 53bis Abs. 2 VSG beschränkt die Delegation an die Regierung darauf, dass diese durch Verordnung die persönlichen Voraussetzungen an den hochbegabten Schüler festlege (Ziff. 1), ein schulisches Angebot als Talentschule anerkenne und den Beitrag der Schulgemeinde bestimme (Ziff. 2). Bezüglich der Zuständigkeitsregelung hingegen, wer über den Besuch einer Talentschule entscheide, liegt keine Delegation vor. Dafür ist ausschliesslich der örtliche Schulrat zuständig (Art. 53bis Abs. 1 VSG). Daran ändert nichts, dass der Regierung bei der Durchsetzung von Gesetzen durch Verordnung eine beträchtliche Gestaltungsfreiheit zusteht (Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, Amtsblatt Nr. 4a/2000 S. 174 und 347). Der relativ weite Spielraum besteht von vornherein nur in jenen Bereichen, in denen der Gesetzgeber der Regierung überhaupt eine Rechtsetzungskompetenz einräumt. Auf Grund der klaren kantonalen Zuständigkeitsregelung zu Gunsten des Schulrates und der abschliessend aufgezählten Rechtsetzungskompetenz der Regierung bleibt dafür kein Raum, insbesondere nicht hinsichtlich der Frage, wer zuständig sei, erstinstanzlich über den Schulbesuch zu entscheiden. Gegenstand der Delegation sind einzig die Kriterien, anhand welcher der Schulrat über den Besuch einer Talentschule zu entscheiden hat.

3.5.3. Nach dem Willen des Gesetzgebers sind die Voraussetzungen für den Besuch einer Talentschule **restriktiv** zu formulieren und das neue Gesetzesrecht ausschliesslich auf **Spitztalente** anzuwenden, weshalb insbesondere auf die Eliteausweise "Swiss Olympic Talents Cards" der Dachorganisation Swiss Olympic Association abzustellen ist (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Januar 2006 zum IX. Nachtrag zum Volksschulgesetz, Amtsblatt Nr. 41/23. Januar 2006, S. 176). Die Swiss Olympic Talents Card ist in erster Linie eine Anerkennung der sportlichen Leistung eines jungen Athleten. Diese Karte öffnet Türen (z.B. im Bereich der Swiss



Olympic Sport bzw. Partner School) und berechtigt je nach Kategorie zum Bezug von weiteren Dienstleistungen. Das Kartenkonzept soll darüber hinaus Gemeinden und Kantone sichtbar machen, welche Nachwuchssportler in Verbandsförderungsprogrammen erfasst sind und weiterer gezielter Unterstützung und Förderung bedürfen ([www.sg.ch/home/bildung/sport](http://www.sg.ch/home/bildung/sport) neues Fenster -> Nachwuchsförderung/Sportschulen -> Swiss Olympic Talents Card).

3.5.4. Die Regierung hat die Voraussetzungen an einen Talentschüler und an eine Schule für Hochbegabte entsprechend den erwähnten Vorgaben einschränkend geregelt (Art. 11bis VVU und 11ter VVU). In Bezug auf Sporttalente verlangt sie, dass eine Talents Card **National** der Swiss Olympic Association bzw. die Empfehlung des **nationalen** Verbands vorliegen. Damit hat sie zum Ausdruck gebracht, dass in erster Linie Nachwuchssportler mit national erfüllten Anforderungskriterien und internationalem Potential wie Mitglieder von Juniorennationalmannschaften der obersten Nachwuchs-Alterskategorie der Sportart gefördert werden sollen. Talente im Sinn der Swiss Olympic Talents Card Regional/Interregional allein vermögen diesen hohen Anforderungen nicht zu genügen. In diesem Fall ist eine zusätzliche Empfehlung des nationalen Verbands nötig. Daraus folgt auch, dass für den Besuch einer Talentschule nebst einer Empfehlung des nationalen Verbands zumindest eine Swiss Card Regional/Interregional erforderlich ist. An diesen Anforderungen hat sich im Grundsatz auch das subdelegierte Bildungsdepartement zu orientieren, wenn es gemäss Art. 11quater VVU über eine Ausnahmesituation entscheidet. Folglich kann ein Talent im Sinn des Gesetzes nur dann festgestellt werden, wenn der Nachwuchssportler nebst der vorhandenen Empfehlung des nationalen Verbands aufzeigt, dass sein Ausnahmetalent dem Niveau der Swiss Olympic Talents Card Regional/Interregional entspricht, die allenfalls wegen seines jugendlichen Alters noch nicht erhältlich ist.

3.5.5. Das Bildungsdepartement stützt seine Feststellung einzig auf die Empfehlungsschreiben des Clubtrainers, der die Referenzen im Namen des TSV X. und des Handballregionalverbands Ost abgegeben hat. Demnach gründet das Talent von S. darin, dass dieser aktuell im Kader 2 der Regionalauswahl trainiert, voraussichtlich im Frühling des Jahres 2010 ins Kader 1 übertreten kann und damit die Gelegenheit erhält, sich bei entsprechender Leistung, in ein oder zwei Jahren für die U17-



Nationalmannschaft zu empfehlen. Zudem bescheinigt der Trainer dem Nachwuchssportler, dass er durch seinen Biss und sein Durchsetzungsvermögen auffalle und dass seine technischen, taktischen, mentalen und physischen Potentiale die Hoffnung nährten, dass er durchaus Talentcharakter aufweise. Allein damit ist das Ausnahmetalent von S. als Spitzensportler im Sinn des Gesetzes nicht ausgewiesen. Notwendig wäre zumindest eine Empfehlung des nationalen Verbands, zumal nationale Verbände solche Empfehlungen durchaus auch an jüngere Sportler abgeben, wie es der Schweizerische Fussballverband offenbar selbst für regionale Kader (Stufe U13) tut. Darüberhinaus hätte das Bildungsdepartement prüfen müssen, ob die vorliegende Empfehlung des Clubtrainers den Anforderungen einer Talents Card Regional/ Interregional im Grundsatz entspricht.

3.6. Aus dem Gesagten folgt, dass der Schulbesuch für Hochbegabte ausschliesslich vom örtlichen Schulrat zu bewilligen ist (Art. 53bis Abs. 1 VSG), und zwar nach den von der Regierung festgelegten Kriterien. Im sportlichen Bereich sind die entsprechenden Voraussetzungen in Art. 11bis Abs. 1 VVU festgelegt. Kann der Nachwuchssportler keine Talents Card National bzw. nebst der Empfehlung des nationalen Verbands keine Talents Card Regional/Interregional vorweisen, kann das Bildungsdepartement die Talenteigenschaft nach Art. 11quater VVU ausnahmsweise als erfüllt erklären, wenn anderweitig nachgewiesen ist, dass der Schüler den Anforderungen an den entsprechenden Eliteausweis entspricht. Allein die Empfehlungsschreiben des Clubtrainers für den TSV X. und des Handball-Regionalverband Ost erfüllen die von Gesetzes wegen hoch angesetzten Anforderungen nicht.

4. Falls der Schüler die persönlichen Voraussetzungen erfüllen würde, wäre in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob er seine Hochbegabung in der örtlichen Volksschule entfalten könne. Darüber entscheidet erstinstanzlich allein der Schulrat (Art. 53bis Abs. 1 lit. a VSG), und zwar auch dann, wenn das Bildungsdepartement in Anwendung von Art. 11quater VVU eine Ausnahmesituation feststellen und zum Schluss kommen sollte, dass dem Schüler die persönlichen Talenteigenschaften unabhängig von Art. 11bis Abs. 1 VVS zukommen sollten. Nachdem vorliegend aber bereits feststeht, dass S. im heutigen Zeitpunkt kein Sporttalent im Sinn des Gesetzes ist, muss darüber nicht entschieden werden. Auch ist die entsprechende Verfügung des Schulrates vom 4. Juni 2009 nicht Anfechtungsgegenstand dieses Verfahrens.



5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt hat, womit die angefochtene Verfügung bereits aus formellen Gründen aufzuheben ist. Dazu kommt, dass das Bildungsdepartement nicht zuständig ist, erstinstanzlich über den Besuch einer Talentschule zu entscheiden. Darüber befindet ausschliesslich der Schul- bzw. der Erziehungsrat als Rekursinstanz (Art. 130 Abs. 1 Ziff. 7 VSG). Das Bildungsdepartement ist im Rahmen der Delegationsnormen von Art. 53bis Abs. 2 VSG und Art. 11quater VVU nur dafür zuständig, den Nachwuchssportler, der die ordentlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, im besonderen Fall ausnahmsweise als Spitzentalent zu bezeichnen. Damit ist die Beschwerde auch mangels sachlicher Zuständigkeit des Bildungsdepartementes zum Erlass einer erstinstanzlichen Anordnung betreffend den Besuch der Sportschule St. Gallen gutzuheissen, weshalb die angefochtene Verfügung aufzuheben ist.

6. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Vorinstanz war als erstverfügende Verwaltungsbehörde tätig geworden, womit die Kostenfolge analog der Regelung im Rekursverfahren vorgenommen wird (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 79). Hat ein Privater im vorinstanzlichen Verfahren obsiegt, beteiligt er sich - wie vorliegend - am vorliegenden Beschwerdeverfahren aber nicht mehr, indem er weder eine Stellungnahme abgibt noch einen Antrag stellt, kann er im Fall des Obsiegens des Beschwerdeführers nicht zur Kostentragung verpflichtet werden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 767, Hirt, a.a.O., S. 81). Dementsprechend sind die amtlichen Kosten der Vorinstanz aufzuerlegen. Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- ist zurückzuerstatten.

Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht besteht Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 VRP). Diese werden nach Obsiegen und Unterliegen verlegt (Art. 98bis VRP). Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung kann die Beschwerdeführerin als obsiegendes Gemeinwesen für das Beschwerdeverfahren grundsätzlich keine Parteientschädigung beanspruchen. Eine Ausnahme besteht nur, wenn die erstverfügende Behörde wie eine Privatperson betroffen oder von den staatlichen Anordnungen - wie vorliegend - in ihrem



## St.Galler Gerichte

Autonomiebereich verletzt wurde. Dabei wird allerdings in der Regel nur eine Umtriebsentschädigung zugesprochen (Hirt, a.a.O., S. 177). Angemessen erscheint eine Entschädigung von Fr. 500.--, die vom Staat zu bezahlen ist.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung des Bildungsdepartementes vom 2. Oktober 2009 betreffend Gesuch um Bewilligung des Besuches der Talentschule St. Gallen und Kostenbeteiligung der Gemeinde G. aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden dem Staat auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

3./ Der Staat bezahlt der Beschwerdeführerin eine Umtriebsentschädigung von Fr. 500.--.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz



- die Beschwerdebeteiligten

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.